

## LEZIONI 9-10 MARZO 2020

### 1. L'impugnazione del diniego di visto. Diritto soggettivo e interesse legittimo, giurisdizione ordinaria e amministrativa (cenni).

Il diniego del visto è impugnabile innanzi al TAR Lazio (entro 60gg).

Il diniego di visto per ricongiungimento familiare è impugnabile innanzi al tribunale ordinario competente, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini comunitari. Questo diverso regime di impugnazione dipende dalla diversità sostanziale della posizione giuridica tutelata: nel primo caso un interesse legittimo, nel secondo caso un diritto soggettivo.

Ma partiamo dal principio: che cos'è un diritto?

**Un diritto** è la pretesa ad un fare o a un non fare, a cui corrisponde un dovere di fare o di non fare da parte di altri. Ogni diritto sottintende un bisogno/interesse.

E i diritti umani?

Ci piace definirli come diritti che corrispondono ai bisogni fondamentali della persona umana, indicati come *basic needs*<sup>1</sup>, bisogni vitali, fisici e spirituali, della persona, che le permettono di vivere una vita libera e dignitosa.

Cos'è un **diritto soggettivo**? E' il potere di agire per il soddisfacimento di un proprio interesse, riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico.

I diritti soggettivi si dividono in due grandi categorie: **assoluti e relativi**

I diritti soggettivi **assoluti** possono esser fatti valere nei confronti di tutti.

Diritti soggettivi **relativi**: possono essere fatti valere solo nei confronti di determinati soggetti, ad esempio il diritto di credito può essere fatto valere nei confronti del/dei debitori, non nei confronti di tutti, in generale i diritti derivanti dalle obbligazioni contrattuali sono diritti soggettivi relativi, in quanto possono esser fatti valere nei confronti degli obbligati e non di tutti.

I diritti soggettivi si dividono ancora in diritti soggettivi **perfetti e condizionati**.

**Perfetti**: il potere per il soddisfacimento del proprio interesse è diretto e immediato. A questi diritti corrispondono sempre doveri in capo ad altri soggetti o all'intera collettività. (Diritto a non subire tortura, diritto alla vita, diritto a un equo processo)

**Condizionati**: sono diritti il cui esercizio, e quindi il soddisfacimento dell'interesse sotteso, non corrisponde automaticamente a un dovere di altri. L'esercizio di questi diritti può essere, infatti, condizionato, o sospeso, in un bilanciamento con altri diritti/interessi e/o per tutelare la collettività (es. diritto di proprietà/ esproprio della proprietà da parte della pubblica autorità).

Cos'è un **interesse legittimo**: è la pretesa che la P.A. eserciti i suoi poteri in conformità alla legge. Si tratta di una posizione di vantaggio riservata ad un soggetto rispetto ad un bene che è oggetto di un provvedimento amministrativo. Si ha lesione dell'interesse legittimo quando la P.A. violando la legge pregiudica il bene/interesse del soggetto, che diviene quindi titolare ad agire in giudizio presso il giudice amministrativo.

---

<sup>1</sup> Sulla teoria dei *basic needs* nell'economia dello sviluppo, si faccia riferimento alla teoria dello sviluppo umano

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

Tornando alla disciplina dell'ingresso nel nostro Paese, in linea generale non esiste un diritto soggettivo all'ingresso e dunque al visto, bensì un interesse legittimo. Abbiamo visto, infatti, come nessuna disposizione internazionale, comunitaria o nazionale sancisca un diritto ad immigrare, mentre un vero e proprio diritto ad emigrare e a cercare asilo dalle persecuzioni sia presente nell'O.G. internazionale sin dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo. Tuttavia, il visto per ricongiungimento familiare è fondato sul diritto soggettivo all'unità familiare, che verrà analizzato nelle successive lezioni.

Per tale motivo il relativo diniego di visto è impugnabile innanzi al giudice ordinario.

Infatti, la giurisdizione ordinaria è competente in materia di diritti soggettivi. La giurisdizione ordinaria è civile e penale.

Per quanto concerne il diritto dell'immigrazione, il giudice ordinario è rappresentato dal Giudice di Pace, dal Tribunale, dalle sezioni specializzate del Tribunale in composizione monocratica, mentre la Corte d'Appello non è più competente a giudicare in secondo grado avverso il diniego della protezione internazionale, a partire dalla riforma Minniti (Legge n. 46/2017) che ha istituito le sezioni specializzate presso i tribunali ordinari e ha abolito il grado di appello.

La giurisdizione amministrativa è invece competente per la tutela degli interessi legittimi e, solo in casi tassativamente previsti (c.d. giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo), per la tutela dei diritti soggettivi.

TAR e Consiglio di Stato sono giurisdizioni amministrative.

Per quanto di pertinenza del diritto dell'immigrazione, rilevano il TAR (I grado di giudizio) e il Consiglio di Stato (II grado di giudizio) che giudicano degli atti e comportamenti della P.A. lesivi di interessi legittimi, in quanto in contrasto con la legge.

## 2. Il Sistema Schengen nel contesto del processo di integrazione europeo: la attuale questione della "sicurezza dello Stato" e i diversi casi di "sospensione" del Codice.

Il controllo delle frontiere dell'UE è regolato dal Codice frontiere Schengen. L'Agenzia dell'Unione FRONTEX, con sede a Varsavia, è l'organo amministrativo costituito nel 2004 (Reg. 2007/2004), oggi diventata Guardia di frontiera e costiera, preposto al controllo delle frontiere esterne dell'Unione (seppur il controllo di frontiera rimane di responsabilità degli Stati con le proprie guardie di frontiera coordinate da FRONTEX).

Nel 1985, venne firmato l'accordo di Schengen da parte del primo nucleo di paesi pionieri per l'abolizione dei controlli alla frontiera che rallentavano mobilità e commercio tra paesi confinanti e interdipendenti: Lussemburgo, Belgio, Olanda, Francia e l'allora Germania Ovest. Dunque, in epoca precedente al Trattato di Amsterdam, alcuni stati europei avevano avvertito la necessità di dotarsi di regole comuni, tale Convezione nasceva sotto forma di accordo internazionale, dalla cooperazione iniziale dei suddetti Stati. Inizialmente non fu possibile trovare un consenso tra i 10 stati membri dell'allora Comunità Europea. Nel 1990, però, firmò la Convezione di Schengen anche l'Italia, e negli anni immediatamente successivi Spagna e Portogallo (1991), Grecia (1992), Austria (1995),

Danimarca, Finlandia e Svezia (1996). I paesi europei decisero allora di farlo rientrare nel quadro legale comunitario, integrandolo a pieno diritto nell' "acquis" con il Trattato di Amsterdam (1997). La *ratio* di Schengen, era la creazione di uno spazio comune e la libera circolazione nei territori degli Stati che ne fanno parte.

La Convenzione di Schengen è stata trasposta nell'attuale Regolamento europeo, che ha interamente inglobato e sostituito l'accordo internazionale, con la conseguenza che il *Codice Frontiere Schengen* (Reg. 2016/399) è diventato un *atto* dell'Unione non più un Trattato internazionale.

Il ripristino dei controlli di frontiera interni può avvenire sulla base di una minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna di uno Stato membro (artt. 25 e ss.) .

Se la minaccia è prevedibile gli Stati membri interessati al ripristino, devono notificare le proprie intenzioni alla Commissione e agli altri stati membri almeno 4 settimane prima del ripristino previsto, o in tempi più brevi, se le circostanze lo richiedono, fornendo: le motivazioni per il ripristino proposto, compresi i dati pertinenti all'evento che lo Stato ritiene costituisca una minaccia per il suo ordine pubblico o sicurezza interna; i valichi di frontiera autorizzati; la data e la durata del ripristino previsto e le eventuali misure che devono essere adottate dagli altri Stati.

Lo Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni, prorogabili di volta in volta fino a un periodo massimo di 6 mesi.

Per le minacce imprevedibili, il ripristino può essere attuato con azione immediata dello Stato, ossia prima il ripristino e poi la notifica: tale ripristino può durare un massimo di 10 giorni con una proroga possibile per ulteriori 20 giorni e con ulteriori proroghe per un massimo di due mesi.

Gli articoli 29 e 30 consentono una procedura eccezionale attivabile dalla Commissione europea in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. In questi casi il Consiglio raccomanda a uno o più Stati membri il ripristino.

#### **Current Temporarily Reintroduced Border Controls ([https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en))**

- Temporarily reintroduced border controls in the context of *foreseeable events*:
  - **Spain (27 November 2019 - 12 December 2019)**  
XXV United Nations Conference on Climate Change (COP25) in Madrid; air borders (mainly Madrid and Barcelona airports), sea borders, mainly ports in northern Spain, land border with France, keeping the usual authorized crossing points;
  - **Norway (12 November 2019 - 12 May 2020)**  
Terrorist threats, secondary movements; ports with ferry connections with Denmark, Germany and Sweden;
  - **Sweden (12 November 2019 - 12 May 2020)**  
Terrorist threats, shortcomings at the external borders; to be determined but may concern all internal borders;
  - **Denmark (12 November 2019 - 12 May 2020)**  
Terrorist threats, organized criminality from Sweden; land border with Germany and with Sweden, ferry connections to Germany and to Sweden;

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

- **Germany (12 November 2019 - 12 May 2020)**  
Secondary movements, situation at the external borders; land border with Austria;
- **Austria (12 November 2019 - 12 May 2020)**  
Secondary movements, risk related to terrorists and organized crime, situation at the external borders; land borders with Hungary and with Slovenia;
- **France (31 October 2019 - 30 April 2020)**  
Persistent terrorist threat, upcoming high profile political event in Paris, secondary movements; all internal borders.

### **3. Breve excursus storico sulla disciplina dell'immigrazione in Italia.**

Legge Martelli n. 39/1990 (programmazione flussi e contestuale regolarizzazione sul territorio), Legge Turco Napolitano Legge n. 40/1998 Dlsv 286/1998 (T.U.) – Legge Bossi – Fini (n. 189/2002): inizio dell'era securitaria. I pacchetti sicurezza 2008-2009 (L. 125/2008, Dlgs n.159 e 160/2008 e L. 94/2019). Legge n. 129/2011 di recepimento della direttiva rimpatri. La legge 146/2017 (decreto Minniti), il primo decreto sicurezza L. 138/2018 (Decreto Salvini), il secondo decreto sicurezza Legge 77/2019 (decreto Salvini bis).

### **4. Il soggiorno del cittadino di paese terzo.**

#### **4.1. Il Permesso di soggiorno. Art. 5 T.u.**

Il permesso di soggiorno è un provvedimento amministrativo di autorizzazione al soggiorno sul territorio emesso dal Questore.

Durata massima:

- Un anno lavoro subordinato a tempo determinato
- Due anni subordinato a tempo indeterminato e per lavoro autonomo
- Nove mesi per contratti stagionali
- Due anni per ricongiungimento familiare

Richiesta: Entro 8 gg. in Questura o Kit postale. La maggior parte dei permessi di soggiorno è richiesta con questa modalità.

Tuttavia per richiesta asilo, protezione internazionale e per tutte le tipologie che hanno sostituito il p.d.s per permessi umanitari va richiesto in Questura.

Appuntamento in questura per rilievi fotodattiloscopici.

Costo: prima 80-200 euro, dopo la sentenza C. Giustizia del 2015, il d.m del giugno 2017 ha fissato il contributo tra i 40 e i 100 euro.

Il 50% del gettito va al finanziamento rimpatri e il 50% alle pratiche relative ai permessi di soggiorno.

Esenzione dal contributo:

- Richiesta asilo

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

- Protezione internazionale
- Motivi familiari  
A cui si aggiungono (ex d.m. 6.10.2011)
- Conversione, aggiornamento, duplicato
- Cure mediche
- minori

#### **4.2 Accordo di integrazione:** art. 4 bis T.u. (l. 94/2009) e DPR 179/2011

Il cosiddetto «pacchetto sicurezza», approvato con **legge 15 luglio 2009, n. 94**, ha introdotto l'accordo di integrazione (articolo 4-bis del DLgs 286/1998). La legge istitutiva demandava ad un apposito regolamento la disciplina dell'accordo di integrazione.

Il 10 marzo 2012 è entrato in vigore il **D.P.R. 14 settembre 2011 n. 179**, ovvero il regolamento che disciplina l'accordo di integrazione. Da tale data, pertanto, il nuovo strumento è diventato operativo.

Indicazioni operative per le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione dell'Accordo sono anche contenute in diverse circolari emanate nel corso degli anni dal Ministero dell'Interno.

In generale si tratta di "un percorso d'integrazione obbligatorio" introdotto per via legislativa, che induce lo straniero che desidera vivere ed integrarsi in Italia ad adempiere ad alcuni obblighi per non incorrere, nei casi più gravi, nella sanzione dell'espulsione.

L'accordo funziona con un **sistema di attribuzione di crediti, di cui 16 sono assegnati all'atto della sottoscrizione**. L'accordo viene sottoscritto presso lo Sportello Unico per l'immigrazione della prefettura, nei casi in cui il cittadino straniero faccia ingresso per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare, o presso la questura in caso di ingresso per altri motivi. L'accordo è sottoscritto contestualmente alla richiesta di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno. Al momento della sottoscrizione, l'accordo viene redatto in duplice copia di cui una è consegnata allo straniero nella lingua da lui indicata. Per lo Stato, l'accordo è firmato dal Prefetto o da un suo delegato.

Scopo fondamentale dell'accordo di integrazione è il raggiungimento **nell'arco di un biennio** di un livello di integrazione corrispondente **a non meno di 30 crediti**, assegnati in base alla partecipazione attiva dello straniero a determinate attività formative. Qualora non sia raggiunta detta soglia è possibile prorogare l'accordo di un anno ulteriore.

La perdita integrale dei crediti determina la **revoca del permesso di soggiorno** e l'**espulsione** dello straniero dal territorio dello Stato.

La conoscenza della lingua e della cultura italiana rappresenta l'elemento centrale dell'Accordo di integrazione: con la sottoscrizione dell'Accordo lo straniero si impegna, infatti, ad acquisire una conoscenza della lingua italiana parlata equivalente almeno al livello A2 del quadro comune europeo di riferimento per le lingue emanato dal Consiglio d'Europa. Da parte sua lo Stato si impegna a sostenere il processo di integrazione dello straniero attraverso l'assunzione di ogni idonea iniziativa in raccordo con le Regioni e gli enti locali.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

### **A CHI È RIVOLTO**

L'accordo di integrazione è rivolto agli stranieri di **età superiore ai sedici anni** che entrano in Italia per la prima volta e presentano istanza di rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

L'accordo, qualora abbia come parte un minore di età compresa tra i sedici e i diciotto anni, è sottoscritto anche dai genitori o dai soggetti esercenti la potestà genitoriale regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale.

#### **Non devono sottoscrivere l'accordo:**

- i cittadini stranieri affetti da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale.
- i minori non accompagnati affidati o sottoposti a tutela, per i quali l'accordo è sostituito dal completamento del progetto di integrazione sociale
- le vittime della tratta di persone, di violenza o di grave sfruttamento, per le quali l'accordo è sostituito dal completamento del programma di assistenza ed integrazione sociale di cui all'articolo 18 del Testo unico

La sottoscrizione dell'Accordo non è, inoltre in sostanza necessaria per i titolari di una delle seguenti tipologie di permessi di soggiorno:

- permesso di soggiorno per asilo o richiesta di asilo;
- permesso di soggiorno per motivi familiari;
- permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea;
- altro permesso di soggiorno, quando il titolare abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare

### **IL SISTEMA DEI CREDITI**

Con la firma dell'accordo, vengono assegnati allo straniero 16 crediti iniziali. La conferma di questi 16 crediti avviene a seguito della frequenza ad una sessione gratuita di formazione civica e di informazione sulla vita in Italia, che avrà una durata variabile da 5 a 10 ore, che si tiene presso gli Sportelli Unici per l'immigrazione delle Prefetture. La mancata partecipazione alla sessione di formazione darà luogo alla perdita di 15 dei 16 crediti assegnati.

L'accordo prevede poi che entro due anni lo straniero raggiunga la quota di 30 crediti. I crediti possono essere conseguiti attraverso l'acquisizione di determinate conoscenze (lingua italiana, cultura civica e vita civile in Italia) e lo svolgimento di determinate attività, come per esempio:

- Conoscenza della lingua italiana (24 crediti)
- Conoscenza della cultura civica e civile in Italia
- Formazione professionale
- Titoli di studio
- Iscrizione al Servizio sanitario nazionale e scelta di un medico di base.
- Stipula di un contratto di locazione o certificazione dell'accensione di un mutuo per l'acquisto di un immobile ad uso abitativo.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

-Svolgimento di attività economico-imprenditoriali, ecc.

I crediti maturati si possono perdere nei seguenti casi:

- a) sentenze penali di condanna;
- b) applicazione anche non definitiva di misure di sicurezza personali;
- c) irrogazione definitiva di sanzioni pecuniarie di importo non inferiore a 10 mila euro, in relazione a illeciti amministrativi e tributari.

L'Accordo viene verificato alla scadenza dei due anni.

Un mese prima della scadenza dell'accordo, lo Sportello Unico avvia la procedura di verifica e ne dà comunicazione al cittadino straniero. Entro 15 giorni dalla comunicazione il cittadino straniero deve presentare la documentazione necessaria ad ottenere il riconoscimento dei crediti, compresa **la certificazione relativa all'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli minori e quella relativa alla conoscenza dell'Italiano almeno al livello A2.**

In mancanza della documentazione relativa alla conoscenza della lingua italiana e della cultura civica, il cittadino straniero potrà richiedere allo Sportello Unico per l'Immigrazione di sostenere un test che accerti tale conoscenza.

La verifica si conclude con l'attribuzione dei crediti finali e con una delle seguenti decisioni:

- a) **crediti superiori a 30 e conseguimento del livello A2 della conoscenza della lingua italiana parlata e conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia:** estinzione dell'accordo per adempimento.
- b) **crediti finali superiori a zero ma inferiori a 30** (ovvero non sono stati conseguiti i livelli della conoscenza della lingua italiana parlata, della cultura civica e della vita civile in Italia), è dichiarata la **proroga** dell'accordo per un anno alle medesime condizioni. La verifica verrà effettuata un mese prima della scadenza dell'anno di proroga. Qualora non sia comunque adempiuto l'accordo, il Prefetto decreta l'inadempimento parziale, di cui l'autorità competente tiene conto per l'adozione dei provvedimenti discrezionali in materia di immigrazione.
- c) **crediti finali pari o inferiori a zero**, è decretata la risoluzione dell'accordo per inadempimento, con la revoca del permesso di soggiorno o il rifiuto del suo rinnovo e l'espulsione dello straniero dal territorio nazionale. Qualora lo straniero non sia espellibile, si tiene conto dell'inadempimento per l'adozione dei provvedimenti discrezionali in materia di immigrazione.

In ogni caso, l'efficacia dell'accordo può essere sospesa o prorogata, su richiesta del cittadino straniero, in presenza di gravi motivi di salute, gravi motivi di famiglia, motivi di lavoro, frequenza di corsi o tirocini di formazione, aggiornamento od orientamento professionale, motivi di studio all'estero.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

#### 4.3 Il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno.

Le cause ostative al rilascio (e al rinnovo) e che prevedono la revoca (quando sono cause sopravvenute) sono le **stesse ostative all'ingresso di cui all'art. 4 del t.u. immigrazione**.

Rilascio, rinnovo e conversione: entro 60 gg. termine ordinario.

Nelle more del rilascio, il cedolino della richiesta è valido a tutti gli effetti come titolo di soggiorno e consente di lavorare.

Rinnovo: va richiesto entro 60 gg. dalla scadenza (termine perentorio)

Esistono **2 deroghe** alla possibilità di negare il rilascio e rinnovo e di revocare il pds.

- 1) **Ricongiungimento familiare.** Come per il visto di ingresso, non vi è automatismo per rifiuto, diniego di rinnovo e revoca p.d.s per ricongiungimento familiare. Art. 5, co. 5: *Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale.*

Il diritto all'unità familiare è diritto soggettivo, tutelato da norme internazionali, comunitarie e interne. Si tratta di un diritto umano fondamentale, sebbene condizionato. In particolare, in questo caso il bilanciamento deve avvenire con l'interesse dello Stato a tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza.

In particolare quando si parla di unità familiare, dobbiamo sempre fare riferimento all'articolo 8 della CEDU, che come abbiamo visto nelle lezioni precedenti, ha natura di trattato internazionale che entra nell'ordinamento giuridico interno con legge di ratifica, che ha natura di fonte primaria interposta tra la legge ordinaria e la Costituzione (ex art. 117 Cost).

L'art. 8 CEDU va sempre riferito alla giurisprudenza interpretativa della Corte Europea.

L'art. 5, co.5, fa riferimento al ricongiungimento familiare di cui all'art. 29. Tuttavia esso va interpretato come riferito all'unità familiare in generale, e dunque anche ai casi in cui la famiglia si sia formata in Italia, e non è stato effettuato il ricongiungimento dall'estero, per consolidato indirizzo giurisprudenziale a cui è seguita nel 2013 una sentenza della Corte Costituzionale (n. 202/2013) in tal senso.

Questa interpretazione estensiva del divieto di automatismo tra cause di ingresso e soggiorno illegali e rifiuto, diniego di rinnovo e revoca del pds è stata estesa per giurisprudenza del C.d.S. anche al caso di persona che non abbia ancora formulato istanza di permesso per motivi familiari, che si trovi sul territorio italiano irregolarmente e abbia familiari in Italia con cui è possibile richiedere il ricongiungimento/coesione familiare.

- 2) La seconda deroga alla disciplina del rifiuto, diniego, revoca è sempre nell'art.5, co.5: *"sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio"*. Si tratta di una clausola di salvaguardia, che permette la permanenza legale sul territorio per esempio



Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

nel caso di sopravvenute sentenze di assoluzione dopo il primo grado di giudizio. Oppure in caso di richiesta di rinnovo per cui non vi sarebbero le condizioni, ad es. per motivi di lavoro se il reddito pregresso è inferiore al requisito ma si instaura un nuovo rapporto di lavoro.

**ATTENZIONE:** precedentemente al primo decreto sicurezza (Legge n. 132/2018) esisteva una deroga importantissima alla possibilità di rifiuto e revoca del permesso di soggiorno.

Il **comma 6 dell'art. 5** prevedeva, infatti la formula "salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" Questa norma permetteva il rilascio da parte del Questore del **permesso di soggiorno per motivi umanitari** con le modalità previste dall'art. 11, c.1, lett c) ter del Regol. attuazione.

Il medesimo permesso veniva rilasciato dal Questore su indicazione della Commissione Territoriale Asilo, nei casi in cui **non** sussistevano i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 32, c. 3, del dlgs n. 25/2008).

La legge n. 132/2018 ha abolito questa tipologia di permesso di soggiorno "aperta", che permetteva di dare attuazione al dettato costituzionale di cui all'art. 10, c.3., sostituendola con 5 tipologie di permessi di soggiorno, alcune delle quali già esistenti, che tuttavia non possono coprire l'ampiezza delle ipotesi in cui lo straniero non può essere rimpatriato.

Le cinque tipologie sono le seguenti:

- 1) Casi speciali:
  - Vittime di tratta e sfruttamento sessuale (ex art. 18 t.u.)
  - Vittime di violenza domestica (art. 18 bis t.u.)
  - Particolare sfruttamento lavorativo (art. 22,c.4)
- 2) Protezione speciale: riconoscimento dei presupposti di cui all'art. 19, c. 1 e c. 1.1. del t.u., ossia in caso di rischio di tortura e rischio di persecuzione. Viene rilasciato su indicazione della Commissione territoriale, quando non può riconoscere allo straniero la protezione internazionale ma al contempo lo straniero non può essere rimpatriato perché a rischio di tortura o persecuzione per motivi di sesso, razza, religione, cittadinanza, opinione politica, condizioni personali o sociali. Durata: 1 anno, rinnovabile su parere della Commissione Territoriale, consente di lavorare ma **non è convertibile** per lavoro.
- 3) Calamità (nuovo articolo 20 bis t.u.): il Paese di rientro versa in una contingente e eccezionale calamità che non consente il ritorno in sicurezza (durata semestrale, rinnovabile, non convertibile in lavoro). La valutazione delle condizioni è demandata al questore: ampia discrezionalità amministrativa.
- 4) Valore civile (nuovo articolo 42 bis t.u.): per compimento di atti eroici, per arresto di malfattori, per progresso della scienza e bene dell'umanità, per tenere alti nome e prestigio della Patria. Deve essere autorizzato dal Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, e rilasciato dal Questore. Durata: 2 anni, rinnovabile e convertibile per lavoro.
- 5) Cure mediche per "particolare gravità" (art. 19, c. 2 lett. d-bis). Va letto anche in congiunzione con assistenza sanitaria agli irregolari per cure mediche urgenti e comunque essenziali, ancorchè continuative (art. 35, c.3 t.u.). Durata max 1 anno, rinnovabile.

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

#### **4.4 L'utilizzo del permesso di soggiorno e la sua conversione.**

V. art. 14 Regolam. Attuazione.

In linea generale possiamo dire che tutte le tipologie di permessi di soggiorno possono essere convertiti in altre tipologie, salvo che non sia espressamente vietato dalla legge, per consolidata giurisprudenza amministrativa.

Tuttavia i vari permessi consentono il loro utilizzo non solo per lo scopo per cui sono stati rilasciati, ma anche per altri scopi:

- il pds per lavoro subordinato non stagionale consente il lavoro autonomo;
- il pds per motivi familiari consente di lavorare
- il pds per protezione internazionale consente di lavorare
- il permesso di studio o formazione può essere convertito in lavoro nell'ambito delle quote, e comunque permette di lavorare per un massimo di 20 ore settimanali.

#### **4.5. Tutela giurisdizionale.**

Contro il rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo o conversione il ricorso va fatto al TAR competente territorialmente.

Come abbiamo già visto, fa eccezione la materia dell'unità familiare, per cui i provvedimenti amministrativi in materia di diritto all'unità familiare sono ricorribili innanzi alle sezioni specializzate presso il Tribunale ordinario.

Sono competenti le sezioni specializzate del Tribunale ordinario anche per tutte le tipologie di permesso di soggiorno che hanno sostituito il permesso umanitario, eccezion fatta per il permesso di soggiorno al valor civile, per cui è competente il giudice amministrativo.

#### **4.6. Obbligo di esibizione del permesso di soggiorno alla p.a.**

Ai sensi dell'art. 6.c.2, il p.d.s. deve essere esibito alla p.a. per il rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni e altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati, ad eccezione di:

- attività sportive e ricreative a carattere temporaneo;
- accesso alle prestazioni sanitarie;
- prestazioni scolastiche obbligatorie.

#### **5. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (introdotto dalla direttiva 2003/109/CE modif. dalla Direttiva 2011/51/UE che ha esteso il permesso anche ai titolari di protezione internazionale).**

Il permesso può essere richiesto per sè e per i familiari ai sensi dell'art. 29 t.u. (ricongiungimento)

Requisiti:

Corso di laurea magistrale in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali  
a.a.2019/2020  
LM87  
Diritto dell'Immigrazione

Prof.ssa Stefania Dall'Oglio

- 5 anni di permesso di soggiorno (assenze inferiori a 6 mesi consecutivi e non superiori a 10 mesi). I 5 anni di permesso di soggiorno devono averli anche i familiari, ai sensi di una sentenza della Corte di Giustizia che ha così interpretato la direttiva (C 469/13 del 2014)
- per i richiedenti asilo, i 5 anni decorrono dalla data di richiesta di asilo (previsione favorevole che si è avvalsa della massima discrezionalità lasciata dalla direttiva)
- Reddito non inferiore a importo annuo dell'assegno sociale (5.824 c.a. nel 2017)
- Alloggio idoneo secondo i parametri dell'edilizia residenziale pubblica o dotato dei requisiti di idoneità igienico sanitaria accertati dalla ASL.  
La legislazione di riferimento è dunque una legislazione regionale, che stabilisce i parametri di edilizia: numero dei metri quadri e servizi igienici rapportato al numero di persone.

Per i titolari protezione internazionale, vi è esenzione dal requisito dell'idoneità dell'alloggio e il requisito del reddito è attenuato: l'alloggio a titolo gratuito è considerato il 15% in meno sul reddito.

Condizione: superamento del test di lingua italiana (disciplinato dal D.M. 4.6.2010). I titolari di protezione internazionale sono esentati dal test.

Il test di lingua si prenota e si effettua on line e deve accertare la conoscenza almeno di livello A2. Ne sono esonerati anche i minori di 14 anni.

Cause ostative al rilascio di questa tipologia di permesso di soggiorno: pericolo per ordine pubblico e sicurezza dello Stato (si tiene conto anche di misure di prevenzione e condanne penali)

Diritti: il titolare di questo pds usufruisce di tutti i diritti del cittadino italiano, compreso il diritto alle prestazioni sociali ed assistenziali e agli alloggi edilizia residenziale pubblica.

Questo permesso non scade, è a tempo indeterminato, sebbene aggiornato ogni 5 anni. Consente di lavorare con lavoro subordinato o autonomo.

Non possono richiederlo:

- chi ha un permesso breve durata (lavoro stagionale, ragioni di giustizia, ecc.)
- permesso da agente diplomatico
- richiesta asilo
- studio o formazione
- protezione temporanea o protezione speciale

**6. Ingresso in Italia per motivi di lavoro. I decreti flussi.** (v. *Lineamenti della normativa italiana in materia di immigrazione*, par. 6 pagg. 25-29)