
Cittadini dell'Unione europea e loro familiari extracomunitari. Familiari extracomunitari di cittadini italiani.

Il Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 che recepisce la direttiva 2004/38/CE stabilisce le condizioni per l'ingresso ed il soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari extracomunitari. Il Decreto è stato modificato con il Decreto legislativo 28 febbraio 2008, n. 32. **Le stesse disposizioni si applicano, quando più favorevoli, anche ai familiari extracomunitari dei cittadini italiani.**

I cittadini dei 26 Paesi dell'Unione europea, in possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio in corso di validità hanno diritto d'ingresso in Italia dove possono soggiornare **per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna condizione o formalità.**

La legge, però, stabilisce che "In ragione della prevista durata del suo soggiorno, il cittadino dell'Unione o il suo familiare può presentarsi ad un ufficio di polizia per dichiarare la propria presenza nel territorio nazionale, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Qualora non sia stata effettuata tale dichiarazione di presenza, si presume, salvo prova contraria, che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi".

In altre parole, il cittadino europeo che entra in Italia non ha alcun obbligo di dichiarare la sua presenza ad un ufficio di polizia. Se vuole, però, può farlo in base alle regole che il Ministro dell'interno dovrà specificare con un apposito decreto da emanare entro il 1 aprile. Se non provvede alla comunicazione, si presume che soggiorni da oltre tre mesi, a meno che egli stesso non dimostri il contrario. Perciò, in assenza della dichiarazione, e se non riuscirà a provare la data del suo ingresso con qualunque mezzo (biglietto aereo, testimonianze?) potrà rischiare la contestazione di non aver richiesto l'iscrizione anagrafica (obbligatoria nel caso di soggiorno ultratrimestrale) con la conseguenza di dover dimostrare la sussistenza dei requisiti imposti dalla legge (disponibilità di un lavoro, di risorse economiche, o della condizione di studente), pena l'allontanamento con un provvedimento del prefetto.

I cittadini di Norvegia, Islanda e Liechtenstein - Stati appartenenti allo Spazio Economico Europeo sono equiparati ai cittadini dell'Unione europea agli effetti del decreto legislativo in esame. Sono equiparati ai cittadini dell'Unione anche i cittadini della Svizzera e della Repubblica di San Marino.

Analogo diritto è riconosciuto anche ai familiari comunitari ed extracomunitari quando accompagnano o raggiungono in Italia il cittadino dell'Unione.

Quando si tratta di familiari extracomunitari costoro devono essere in possesso del visto d'ingresso nei casi in cui questo è previsto (ad esempio il familiare di cittadinanza cinese in quanto appartiene ad un paese i cui cittadini sono sempre sottoposti all'obbligo del visto, mentre nel caso di un familiare di cittadinanza argentina o canadese tale obbligo non sussiste).

Il diritto di ingresso e di soggiorno è riconosciuto in favore del coniuge e dei seguenti familiari che per chiarezza sono definiti "familiari articolo 2":

- il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione o con il cittadino italiano un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione italiana equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla stessa legislazione. Poiché ad oggi la legislazione italiana non riconosce tale equiparazione il partner non può vantare un diritto alla coesione familiare con il cittadino comunitario o italiano;
- i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner (per il quale valgono le considerazioni fatte sopra);
- gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner (per il quale valgono le conside-

razioni fatte sopra).

Per gli altri familiari (solo del cittadino comunitario e non del coniuge) che per chiarezza sono definiti “familiari articolo 3” non sussiste un analogo diritto d’ingresso e soggiorno, ma è comunque consentito il loro ingresso e soggiorno a condizioni diverse come in seguito illustrato. Appartengono a questa categoria di familiari:

- ogni altro familiare, se è a carico o convive, nel paese di provenienza, con il cittadino dell’Unione che ha diritto di soggiornare in Italia, o con il cittadino italiano, o se gravi motivi di salute impongono che il cittadino dell’Unione o il cittadino italiano lo assista personalmente;
- il partner con cui il cittadino dell’Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell’Unione.

Anche se il familiare “articolo 2” extracomunitario del cittadino comunitario o del cittadino italiano fosse sprovvisto dei documenti di viaggio o del visto di ingresso, non è consentito il respingimento alla frontiera se l’interessato, entro ventiquattro ore dalla richiesta, fa pervenire i documenti necessari ovvero dimostra con altra idonea documentazione, secondo la legge nazionale, la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

Il diritto di soggiorno fino a tre mesi è comunque subordinato alla disponibilità di risorse economiche che gli impediscono di diventare un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato italiano, e finché non costituiscano un pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica.

I **soggiorni superiori a tre mesi**, invece, sono subordinati ad alcuni adempimenti in quanto il diritto al soggiorno non è incondizionato ma viene riconosciuto solo se sussistono i seguenti presupposti, alternativi:

- a) si tratta di un lavoratore subordinato o autonomo;
- b) il cittadino dell’Unione dispone, per se stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell’assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un’assicurazione sanitaria o di altra analoga copertura che garantisca tutti i rischi in Italia;
- c) si tratta di studente iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi a titolo principale un corso di studi o di formazione professionale e dispone, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, da attestare attraverso una dichiarazione, o con altra idonea documentazione, e di un’assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo.

Quando sussistono le condizioni ora elencate, il cittadino dell’Unione, che intende soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi, deve richiedere l’iscrizione anagrafica presso l’anagrafe del comune dove intende stabilire la residenza. L’ufficio dell’anagrafe rilascia una attestazione di richiesta dell’iscrizione anagrafica contenente l’indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta. Dopo la verifica dei requisiti richiesti dalla legge per ottenere l’iscrizione anagrafica, il comune rilascia una nuova certificazione con la quale si attesta l’avvenuta iscrizione a comprova del diritto di soggiorno.

Per poter ottenere l’iscrizione anagrafica (che sostituisce a tutti gli effetti la vecchia carta di soggiorno per cittadini dell’Unione europea abolita dall’11 aprile 2007) il richiedente deve dimostrare con idonea documentazione la sussistenza dei requisiti sopra indicati e cioè l’attività lavorativa esercitata, ovvero la disponibilità di risorse economiche e di una assicurazione sanitaria, oppure, nel caso di studenti, l’iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto, la titolarità di un’assicurazione sanitaria e la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari. La dimostrazione della disponibilità delle risorse economiche

può essere fornita anche mediante autocertificazione.

Se l'iscrizione anagrafica è richiesta anche dal familiare extracomunitario, costui deve presentare:

- a) un documento di identità o il passaporto in corso di validità, nonché il visto di ingresso quando richiesto;
- b) un documento che attesti la qualità di familiare e, qualora richiesto, di familiare a carico (secondo la circolare del 6 aprile 2007 del Ministero dell'interno, la qualità di vivenza a carico può essere attestata dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di cui all'art. 46 del D.P.R. 445/2000);
- c) l'attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare cittadino dell'Unione.

L'ufficiale d'anagrafe è tenuto a trasmettere le richieste di iscrizioni anagrafiche dei familiari del cittadino dell'Unione che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro alla questura competente per territorio.

Essendo l'iscrizione anagrafica dello straniero - nel quadro normativo attuale - subordinata alla regolarità del soggiorno (art. 6, c. 7, d.lgs. n. 286/1998), deve ritenersi che per questa categoria di soggetti l'iscrizione anagrafica resti subordinata al rilascio da parte della questura della carta di soggiorno.

Per questo motivo l'adempimento relativo alla richiesta d'iscrizione anagrafica sarà successivo all'acquisizione della carta di soggiorno, sebbene non debba negarsi all'interessato la possibilità di richiedere l'iscrizione in un momento antecedente all'ottenimento della carta.

In tale caso il perfezionamento del procedimento d'iscrizione conseguirà all'esibizione della carta di soggiorno che nel frattempo sarà rilasciata dalla questura all'interessato secondo le procedure in vigore.

Infatti, mentre per i cittadini comunitari gli adempimenti si esauriscono con l'iscrizione anagrafica, i familiari extracomunitari, trascorsi tre mesi dall'ingresso nel territorio nazionale, devono richiedere alla questura competente per territorio di residenza la **“Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione”** che ha una validità di cinque anni.

Fino a quando il Ministro dell'interno non avrà approvato il decreto che definisce le caratteristiche di questa “Carta” al familiare è rilasciato un titolo di soggiorno in formato cartaceo la cui durata è di cinque anni.

Per richiedere la “Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione” occorre produrre i seguenti documenti:

- a) passaporto, o documento equivalente, in corso di validità, nonché del visto di ingresso, qualora richiesto;
- b) documento che attesti la qualità di familiare e, qualora richiesto, di familiare a carico;
- c) attestato della richiesta d'iscrizione anagrafica del familiare cittadino dell'Unione;
- d) fotografia dell'interessato, in formato tessera, in quattro esemplari.

La carta di soggiorno mantiene la propria validità anche in caso di assenze temporanee del titolare non superiori a sei mesi l'anno, nonché di assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero di assenze fino a dodici mesi consecutivi per rilevanti motivi, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato.

Il rilascio della carta di soggiorno è gratuito, salvo il rimborso del costo degli stampati e del materiale usato per il documento. Però l'Agenzia delle entrate ha recentemente disposto che la richiesta della carta di soggiorno, come pure le richieste di iscrizione anagrafica presentate all'anagrafe dal cittadino europeo, devono essere in bollo. Poiché l'orientamento dell'Agenzia è del tutto opinabile - peraltro non è condiviso neppure dal Ministero dell'interno - si attende un definitivo chiarimento da parte della Commissione europea. Fino a quel momento, però, l'imposta di bollo deve essere corrisposta, pena le sanzioni a carico del pubblico ufficiale che ne ometta la riscossione.

Nel caso di morte del cittadino dell'Unione, il familiare extracomunitario può continuare a soggiornare in Italia, mantenendo la carta di soggiorno di familiare, alle seguenti condizioni:

- a) se ha soggiornato in Italia per almeno un anno prima del decesso del familiare ed aveva acquisito il diritto al soggiorno permanente (cinque anni di regolare soggiorno con il familiare comunitario) oppure dimostra di esercitare un'attività lavorativa subordinata od autonoma, o di disporre per sé e per i familiari di risorse sufficienti e di una assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi nello Stato;
- b) se, invece, non dimostra di aver soggiornato almeno un anno prima della morte del familiare, la carta potrà essere convertita in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio;
- c) nel caso in cui il familiare extracomunitario sia un figlio iscritto in un istituto scolastico o il genitore che ne ha l'affidamento, se essi risiedono in Italia, hanno comunque il diritto di proseguire il soggiorno fino al termine degli studi.

Nel caso di divorzio e di annullamento del matrimonio, i familiari extracomunitari conservano il diritto al soggiorno a condizione che essi abbiano acquisito il diritto al soggiorno permanente (se hanno soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni in Italia unitamente al cittadino dell'Unione) oppure se è verificata una delle seguenti condizioni:

- a) il matrimonio è durato almeno tre anni, di cui almeno un anno nel territorio nazionale, prima dell'inizio del procedimento di divorzio o annullamento;
- b) il coniuge extracomunitario ha ottenuto l'affidamento dei figli del cittadino dell'Unione in base ad accordo tra i coniugi, o a decisione giudiziaria;
- c) l'interessato risulti parte offesa in procedimento penale, anche definito con sentenza di condanna, per reati contro la persona commessi nell'ambito familiare;
- d) il coniuge extracomunitario beneficia, in base ad un accordo tra i coniugi o a decisione giudiziaria, di un diritto di visita al figlio minore, a condizione che l'organo giurisdizionale ha ritenuto che le visite devono obbligatoriamente essere effettuate nel territorio nazionale, e fino a quando sono considerate necessarie.

Nei casi indicati nelle lettere a), b), c) e d) il diritto di soggiorno è comunque subordinato al requisito che essi dimostrino di esercitare un'attività lavorativa subordinata o autonoma, o di disporre per sé e per i familiari di risorse sufficienti affinché non divengano un onere per il sistema di assistenza sociale dello Stato durante il soggiorno, nonché di una assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi nello Stato, ovvero di fare parte del nucleo familiare, già costituito nello Stato, di una persona che soddisfa tali condizioni.

Infine, il diritto al soggiorno può essere mantenuto anche quando non si verificano le condizioni di cui alle lettere a), b), c) e d) in quanto la carta di soggiorno potrà essere convertita in un permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo o per studio.

Il **mantenimento del diritto di soggiorno** è garantito ai cittadini comunitari ed ai loro familiari anche extracomunitari finché soddisfano le condizioni sopra indicate e pertanto se queste vengono a mancare nei loro confronti possono essere adottati anche provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

Però, ferme restando le disposizioni concernenti l'allontanamento per motivi di ordine e sicurezza pubblica, un provvedimento di allontanamento non può essere adottato nei confronti di cittadini dell'Unione o dei loro familiari qualora: a) i cittadini dell'Unione siano lavoratori subordinati o autonomi; b) i cittadini dell'Unione siano entrati nel territorio dello Stato per cercare un posto di lavoro. In tal caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere iscritti nel centro per l'impiego da non più di sei mesi, ovvero di aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come sostituito dal decreto legislativo 19

dicembre 2002, n. 297 e di non essere stati esclusi dallo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297.

In mancanza dei requisiti previsti dalla legge, l'ufficiale d'anagrafe - per quanto riguarda le iscrizioni del cittadino comunitario - o la questura - per quanto riguarda il rilascio della carta di soggiorno al familiare extracomunitario - **adottano i relativi provvedimenti di rifiuto e revoca del diritto di soggiorno** fino a tre mesi e del diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi. Contro tali provvedimenti è ammesso ricorso al tribunale in composizione monocratica del luogo in cui risiede lo straniero, il quale provvede sentito l'interessato nei modi di cui agli articoli 737 del codice di procedura civile.

Quando vengono a mancare le condizioni che determinano il diritto di soggiorno del cittadino comunitario e/o del familiare extracomunitario **il prefetto può adottare un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale**. Il provvedimento è adottato tenendo conto della durata del soggiorno dell'interessato, della sua età, della sua salute, della sua integrazione sociale e culturale e dei suoi legami con il Paese di origine e, se la persona non conosce la lingua italiana, è accompagnato da una traduzione in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, se ciò non è possibile, in inglese, francese, spagnolo o tedesco, e riporta le modalità di impugnazione, nonché il termine per lasciare il territorio nazionale, che non può essere inferiore ad un mese. Il prefetto può disporre l'allontanamento ma non può prevedere il divieto di reingresso sul territorio nazionale.

Unitamente al provvedimento di allontanamento è consegnata all'interessato una attestazione di obbligo di adempimento dell'allontanamento, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro degli affari esteri, da presentare presso il consolato italiano del Paese di cittadinanza dell'allontanato.

Contro il provvedimento del prefetto può essere presentato ricorso, entro venti giorni, al tribunale in composizione monocratica del luogo in cui ha sede l'autorità che lo ha disposto.

Qualora i tempi del procedimento dovessero superare il termine entro il quale l'interessato deve lasciare il territorio nazionale ed è stata presentata istanza di sospensione, il giudice decide con priorità sulla stessa prima della scadenza del termine fissato per l'allontanamento.

Infatti, contestualmente al ricorso può essere presentata istanza di sospensione dell'esecutorietà del provvedimento che ha efficacia sospensiva fino alla decisione del tribunale.

Al cittadino comunitario o al suo familiare, qualunque sia la sua cittadinanza, cui è stata negata la sospensione del provvedimento di allontanamento è consentito, a domanda, l'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale per partecipare alle fasi essenziali del procedimento di ricorso, salvo che la sua presenza possa procurare gravi turbative o grave pericolo all'ordine pubblico o alla pubblica sicurezza. L'autorizzazione è rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta dell'interessato.

Nel caso in cui il ricorso venga respinto, l'interessato presente sul territorio dello Stato deve lasciare immediatamente il territorio nazionale.

Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare allontanato sia individuato sul territorio dello Stato oltre il termine fissato nel provvedimento di allontanamento, senza aver provveduto alla presentazione dell'attestazione all'autorità consolare italiana, è punito con l'arresto da un mese a sei mesi e con l'ammenda da 200 a 2.000 euro. La norma non prevede la possibilità di eseguire l'accompagnamento alla frontiera.

Il provvedimento di allontanamento per mancanza dei requisiti ai fini del soggiorno non può essere adottato nei confronti dei cittadini dell'Unione entrati nel territorio dello Stato per cerca-

re un posto di lavoro. In tale caso i cittadini dell'Unione e i membri della loro famiglia non possono essere allontanati fino a quando possono dimostrare di essere iscritti nel Centro per l'impiego da non più di sei mesi, ovvero di aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa, e di non essere stati esclusi dallo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 297 del 2002.

I cittadini comunitari ed i loro familiari anche extracomunitari acquistano il diritto al soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale.

La continuità del soggiorno non è pregiudicata da assenze che non superino complessivamente sei mesi l'anno, nonché da assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero di assenze fino a dodici mesi consecutivi per motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un paese terzo.

Dopo avere acquisito il diritto di soggiorno permanente, questo si perde nel caso di assenze dal territorio italiano di durata superiore a due anni consecutivi.

Ai fini del calcolo dei cinque anni di soggiorno, si considera come data di decorrenza la data d'inizio di validità del titolo di soggiorno (permesso o carta di soggiorno) già posseduto dall'interessato, il quale è sufficiente a dimostrare la regolarità del soggiorno.

Coloro che sono già iscritti in anagrafe in quanto sono stati titolari, sulla base della precedente disciplina loro applicabile, di un permesso o di una carta di soggiorno, attualmente scaduti, qualora non abbiano già maturato il diritto di soggiorno permanente devono documentare all'ufficio d'anagrafe il possesso dei requisiti di soggiorno previsti dal decreto legislativo.

In tali ipotesi il comune rilascerà la ricevuta della richiesta dell'attestato e ritirerà il permesso scaduto, che sarà restituito alla questura competente.

Qualora il cittadino dell'Unione che ha un titolo di soggiorno in corso di validità chieda l'iscrizione anagrafica non già precedentemente effettuata, nei suoi confronti si procederà alla sola verifica della dimora abituale, in quanto il possesso dei requisiti di soggiorno è già documentato dal possesso del titolo di soggiorno ancora valido. Il comune procederà al ritiro della carta e del permesso di soggiorno, che sarà trasmesso alla questura, e alla consegna all'interessato della relativa attestazione prevista dal decreto legislativo.

Il Comune dovrà provvedere anche al ritiro e alla consegna alla questura della ricevuta della richiesta di carta di soggiorno, qualora esibita all'anagrafe.

L'articolo 15 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, al quale si rimanda, stabilisce alcune deroghe al requisito del soggiorno continuativo di cinque anni. Si richiama in particolare il trattamento **in favore del comunitario che ha un autonomo diritto di soggiorno ed al tempo stesso è coniuge del cittadino italiano. In questo caso egli acquista il diritto al soggiorno permanente senza necessità di maturare il requisito del soggiorno di cinque anni.**

La condizione di titolare del diritto di soggiorno permanente del cittadino comunitario è certificata da un attestato rilasciato dal comune di residenza. Tale attestato, dopo l'approvazione di un apposito decreto del Ministro dell'interno, potrà essere sostituito da una istruzione contenuta nel microchip della carta di identità elettronica.

Invece, la condizione di titolare del diritto di soggiorno permanente del familiare extracomunitario è attestata da una **"Carta di soggiorno permanente per familiari di cittadini europei"** rilasciata dalla questura. Le interruzioni di soggiorno che non superino, ogni volta, i due anni consecutivi, non incidono sulla validità della carta di soggiorno permanente.

Quando il cittadino dell'Unione ed i familiari extracomunitari acquistano il diritto al soggiorno permanente, salvi i casi di assenza continuativa superiore a due anni dall'Italia, non possono più essere privati di tale diritto se non per gravi motivi di ordine o di sicurezza pubblica.

Le facoltà derivanti dal diritto di soggiorno e dal diritto di soggiorno permanente dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari consistono nel diritto di esercitare qualsiasi attività economica autonoma o subordinata, escluse le attività che la legge riserva ai cittadini italiani, quali l'accesso a specifici settori del pubblico impiego che comportano l'esercizio di pubbliche funzioni e precisamente:

- a) i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, individuati ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché i posti dei corrispondenti livelli delle altre pubbliche amministrazioni;
- b) i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia;
- c) i posti dei magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, nonché i posti degli avvocati e procuratori dello Stato;
- d) i posti dei ruoli civili e militari della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero di grazia e giustizia, del Ministero della difesa e del Ministero delle finanze, eccettuati i posti a cui si accede in applicazione dell'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

Le tipologie di funzioni delle amministrazioni pubbliche per il cui esercizio si richiede il requisito della cittadinanza italiana sono le seguenti:

- funzioni che comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi;
- funzioni di controllo di legittimità e di merito.

I cittadini dell'Unione ed i familiari extracomunitari possono essere allontanati dall'Italia per motivi di sicurezza dello Stato; motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Ciò significa che la normativa in tema di espulsioni riguardante i cittadini comunitari si applica anche ai loro familiari, se nei loro confronti ed a causa dei loro personali comportamenti vi sia motivo di intervenire anche quando essi abbiano una cittadinanza diversa e non siano cittadini dell'Unione. Si intendono per "familiari", secondo l'articolo 2 del decreto legislativo n. 30 del 2007 i seguenti soggetti: il coniuge; i discendenti diretti di età inferiore ai 21 anni o a carico del coniuge; gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge.

I motivi imperativi di pubblica sicurezza sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza. Ai fini dell'adozione del provvedimento, si tiene conto anche di eventuali condanne, pronunciate da un giudice italiano o straniero, per uno o più delitti non colposi di particolare gravità.

Si presentano tre distinte situazioni:

- 1) I cittadini dell'Unione europea che hanno soggiornato nel territorio nazionale nei precedenti dieci anni o che siano minorenni possono essere allontanati solo per motivi di **sicurezza dello Stato e per motivi imperativi di pubblica sicurezza**, salvo quando l'allontanamento sia necessario nell'interesse stesso del minore, secondo quanto contemplato dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Il provvedimento di allontanamento può essere disposto solo dal Ministro dell'interno.

2) I cittadini dell'Unione ed i loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, che abbiano acquisito il **diritto di soggiorno permanente** possono essere allontanati dal territorio dello Stato per motivi di sicurezza dello Stato, per motivi imperativi di pubblica sicurezza o per altri gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Il provvedimento di allontanamento può essere disposto dal Ministro dell'interno per motivi di sicurezza dello Stato e nei casi di gravi motivi di ordine pubblico, e dal prefetto nei casi di gravi motivi di pubblica sicurezza.

3) Tutti gli altri cittadini europei che soggiornano in Italia, ed i loro familiari, qualsiasi sia la loro cittadinanza, possono essere allontanati. Per motivi di sicurezza dello Stato; motivi imperativi di pubblica sicurezza; altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza.

Il provvedimento di allontanamento può essere disposto dal Ministro dell'interno, nei casi di motivi di sicurezza dello Stato e di ordine pubblico, e dal prefetto nei casi di motivi di pubblica sicurezza.

In tutti questi casi il provvedimento è adottato nel rispetto del principio di proporzionalità ed in relazione a comportamenti della persona, che deve rappresentare una minaccia concreta e attuale tale da pregiudicare la sicurezza dello Stato, l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, mentre l'esistenza di condanne penali non giustifica automaticamente l'adozione di tale provvedimento. Inoltre si deve tenere conto della durata del soggiorno in Italia dell'interessato, della sua età, del suo stato di salute, della sua situazione familiare ed economica, della sua integrazione sociale e culturale nel territorio nazionale e dell'importanza dei suoi legami con il Paese d'origine.

Se il destinatario non comprende la lingua italiana, il provvedimento è accompagnato da una traduzione del suo contenuto, anche mediante appositi formulari, sufficientemente dettagliati, redatti in una lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione del provvedimento in tale lingua, comunque in una delle lingue francese, inglese, spagnola o tedesca, secondo la preferenza indicata dall'interessato. Il provvedimento è notificato all'interessato e riporta le modalità di impugnazione e indica il termine stabilito per lasciare il territorio nazionale che non può essere inferiore ad un mese dalla data della notifica e, nei casi di comprovata urgenza, può essere ridotto a dieci giorni. Il provvedimento indica anche la durata del divieto di reingresso che non può essere superiore a dieci anni nei casi di allontanamento per i motivi di sicurezza dello Stato e a cinque anni negli altri casi.

Il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato e quello adottato per motivi imperativi di pubblica sicurezza è immediatamente eseguito dal questore. Negli altri casi, se il destinatario del provvedimento non si allontana dal territorio italiano entro il termine stabilito, nel caso di rintraccio è accompagnato immediatamente alla frontiera con provvedimento del questore.

Il questore, prima di procedere all'accompagnamento della persona da allontanare, deve richiedere la convalida del provvedimento al tribunale ordinario.

Il destinatario del provvedimento di allontanamento che rientra nel territorio nazionale in violazione del divieto di reingresso, è punito con la reclusione fino a due anni, nell'ipotesi di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato, ovvero fino ad un anno, nelle altre ipotesi.

I provvedimenti di allontanamento sono adottati tenendo conto anche delle segnalazioni motivate del sindaco del luogo di residenza o di dimora del destinatario del provvedimento.

Quando il destinatario del provvedimento di allontanamento con accompagnamento immediato è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carce-

re, il questore, prima di eseguire la misura, deve richiedere il nulla osta all'autorità giudiziaria. L'A.G. può negare il nulla osta solo in presenza di inderogabili esigenze processuali relative all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti ed all'interesse della persona offesa. In questi casi l'esecuzione del provvedimento è sospesa fino a quando l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali. Il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quarantotto ore dalla data di ricevimento della richiesta.

Nel caso di arresto in flagranza o di fermo, il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi la misura della custodia cautelare in carcere oppure sussistano le esigenze processuali sopra indicate.

Definizioni

Premesso che la Corte di giustizia delle Comunità europee ha sempre sottolineato che l'eccezione di ordine pubblico costituisce una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle persone, da intendersi in modo restrittivo, si possono individuare le seguenti definizioni:

I motivi di sicurezza dello Stato

sussistono anche quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, ovvero vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

I motivi imperativi di pubblica sicurezza

sussistono quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio è incompatibile con la civile e sicura convivenza. Ai fini dell'adozione del provvedimento, si tiene conto anche di eventuali condanne, pronunciate da un giudice italiano o straniero, per uno o più delitti non colposi, consumati o tentati, contro la vita o l'incolumità della persona, o per uno o più delitti corrispondenti alle fattispecie indicate nell'articolo 8 della legge 22 aprile 2005, n. 69, di eventuali ipotesi di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per i medesimi delitti, ovvero dell'appartenenza a taluna delle categorie di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, o di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché di misure di prevenzione o di provvedimenti di allontanamento disposti da autorità straniere.

I motivi di ordine pubblico

L'ordine pubblico è inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

I motivi di pubblica sicurezza

possono desumersi dalla definizione di pericolosità data dall'art. 1 della legge 6 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dalla legge n. 327 del 1988:

- 1) coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;
- 2) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
- 3) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che

sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

Però, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, si deve trattare sempre di comportamenti che danno luogo ad una minaccia effettiva ed abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività.

Tutte le disposizioni relative al diritto di soggiorno fanno riferimento alla circostanza che il cittadino extracomunitario accompagna o raggiunge dall'estero il cittadino dell'Unione.

Quando invece il rapporto familiare si instaura in Italia, a seguito di matrimonio o comunque perché il familiare già si trova regolarmente nel Paese ad altro titolo, soccorre la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee (in particolare la Sentenza del 9 gennaio 2007, nel procedimento C-1/05) secondo la quale anche in questi casi può trovare applicazione la normativa europea.

Non è del tutto chiara la soluzione del caso in cui il cittadino extracomunitario si trovi irregolarmente in Italia e contragga matrimonio con il cittadino dell'Unione o vanti uno dei vincoli familiari previsti dalla normativa di attuazione della direttiva. Potrebbe sostenersi il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per famiglia, ai sensi dell'art. 19 del testo unico e relativa disposizione regolamentare, operando una estensione del divieto di espulsione previsto in favore del coniuge del cittadino italiano - e degli altri parenti conviventi fino al quarto grado - in base al principio di non discriminazione tra cittadino e cittadino dell'Unione. La questione, però, dovrebbe essere sollevata nell'ambito di un eventuale ricorso avverso il provvedimento di rifiuto di rilascio del permesso di soggiorno, al fine di promuovere una questione di pregiudizialità alla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Potrebbe sostenersi, al contrario ed altrettanto validamente, che in ogni caso mancherebbe la base giuridica per allontanare dall'Italia il coniuge extracomunitario del cittadino comunitario. Infatti, dovendosi fare riferimento alle disposizioni del decreto legislativo n. 30, non si potrebbe disporre l'allontanamento per difetto dei requisiti di soggiorno in quanto essi sussistono in ragione della effettività del matrimonio con il cittadino europeo. Di conseguenza si dovrebbe comunque procedere alla regolarizzazione con rilascio della carta di soggiorno.

Per quanto riguarda il trattamento dei "familiari articolo 3" indicati in premessa si registra un preciso orientamento del Ministero dell'interno al quale, pur con qualche riserva, questo testo ritiene di uniformarsi.

Premesso che l'articolo 3 del decreto legislativo n. 30 prevede che lo Stato, conformemente alla legislazione nazionale, agevoli l'ingresso ed il soggiorno del familiare del cittadino dell'Unione europea non compreso fra quelli indicati nel precedente articolo 2, a carico o convivente nel Paese di provenienza, o assistito personalmente dal medesimo cittadino per gravi motivi di salute, nonché del partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata dallo Stato del cittadino dell'Unione, si sottolinea che tale disposizione ha la finalità di preservare le relazioni del cittadino dell'Unione con le persone che non rientrano nella definizione di familiare stabilita nell'articolo 2, anche in considerazione di una eventuale loro dipendenza finanziaria o fisica ovvero della relazione di stabile convivenza con il cittadino dell'Unione.

Le formalità previste per l'iscrizione anagrafica dei "familiari articolo 3" europei sono le seguenti:

- a) documentazione dello Stato del cittadino dell'Unione (ovvero, anche se la circolare non lo stabilisce, dallo Stato di provenienza), titolare del diritto di soggiorno, dalla quale risulti il rapporto parentale ovvero la relazione stabile, registrata nel medesimo Stato;
- b) autodichiarazione del cittadino dell'Unione della qualità di familiare a carico o convivente, ovvero della sussistenza di gravi motivi di salute che impongono l'assistenza persona-

- le da parte del cittadino dell'Unione avente autonomo diritto di soggiorno;
- c) assicurazione sanitaria ovvero altro titolo comunque denominato idoneo a coprire tutti i rischi nel territorio nazionale;
 - d) autodichiarazione del cittadino dell'Unione della disponibilità di risorse sufficienti per sé ed il familiare o il convivente, secondo i criteri di cui all'articolo 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Invece, per quanto riguarda i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea che rientrano nelle categorie del citato articolo 3 e che non sono titolari di un autonomo diritto di soggiorno, essi possono chiedere il rilascio del permesso di soggiorno per residenza elettiva, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

A tal fine il loro ingresso sarà subordinato al rilascio del visto di ingresso per residenza elettiva.

Tutte le disposizioni esaminate si applicano anche ai familiari extracomunitari dei cittadini italiani, fatte salve le disposizioni più favorevoli contenute nel testo unico dell'immigrazione.

Dalla comparazione delle due normative discende il seguente quadro:

A. si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 30 di recepimento della direttiva 2004/38/CE nei seguenti casi:

- 1) **definizione dei familiari che hanno il diritto** a seguire o raggiungere il cittadino italiano;
- 2) **procedure semplificate per il rilascio del visto d'ingresso** in favore dei familiari;
- 3) requisiti richiesti al cittadino italiano per esercitare il diritto alla coesione familiare (dimostrazione del vincolo familiare, condizione di familiare a carico quando richiesto, e l'iscrizione all'anagrafe, ma non la dimostrazione del reddito);
- 4) rilascio ai familiari del cittadino italiano della **Carta di soggiorno di familiare di un cittadino dell'Unione** che ha validità di cinque anni, in luogo del permesso di soggiorno per famiglia previsto dall'art. 30 del Testo unico immigrazione;
- 5) **rilascio della carta di soggiorno senza oneri, tranne le spese necessarie per la produzione del documento;**
- 6) **diritto di esercitare qualunque attività, anche nella pubblica amministrazione, con il solo limite delle attività che comportano esercizio di poteri pubblici;**
- 7) le **garanzie contro i provvedimenti di allontanamento dei familiari.**

B. si applicano le disposizioni del TU immigrazione nei seguenti casi:

- 1) i parenti fino al quarto grado del cittadino italiano, anche non a carico, ma che convivono con il medesimo, in condizione di irregolarità, non possono essere espulsi, salvi i motivi di ordine e sicurezza pubblica ed hanno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari della durata di due anni (art. 19 del testo unico immigrazione).

C. casi dubbi:

- 1) non è del tutto chiaro se al coniuge extracomunitario del cittadino italiano debba essere rilasciata la carta di soggiorno permanente a prescindere dalla durata del suo soggiorno, ovvero se la carta debba essere rilasciata inizialmente con validità quinquennale;
- 2) poiché come si è detto le disposizioni contenute nel decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria si riferiscono alla situazione dei familiari che accompagnano o raggiungono il cittadino dell'Unione in Italia, ovvero già vi soggiornano ma regolarmente, non è chiaro il trattamento da riservare allo straniero in condizione di irregolarità che contrae matrimonio con il cittadino italiano. In questo caso non sembrerebbe potersi applicare la norma del decreto legislativo che prevede il rilascio di una

carta di soggiorno, ma sembrerebbe doversi applicare l'art. 19 del testo unico immigrazione che, come detto, prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia. In un momento successivo potrà richiedersi il rilascio della carta di soggiorno;

- 3) Il testo unico immigrazione stabilisce all'art. 30, comma 1 *bis*, primo periodo, che il permesso di soggiorno rilasciato a seguito di matrimonio contratto dallo straniero regolarmente soggiornante con il cittadino italiano o comunitario è immediatamente revocato nel caso si accerti che non è seguita "l'effettiva convivenza". Alla luce dell'art. 10, comma 5, del decreto legislativo di recepimento della direttiva n. 38, il provvedimento di revoca - stando anche agli orientamenti della Corte di Giustizia - dovrebbe essere adottato solo nel caso in cui si accerti che si tratta di matrimonio fittizio, contratto per eludere le norme sul soggiorno.

Aggiornato al 10 marzo 2008

