Università di Pisa

Facoltà di Giurisprudenza

Corso di laurea in Diritto dell'impresa, del lavoro e delle Pubbliche Amministrazioni

IL DIRITTO ALL'UNITÀ FAMILIARE DEL CITTADINO EXTRACOMUNITARIO

CANDIDATO

Chiara Puglisi

RELATORE

Prof. Paolo Passaglia

Anno accademico 2011/2012

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

L'evoluzione legislativa in materia di ricongiungimento familiare: dalla legge Turco-Napolitano alla normativa attuale

1.1. Il ricongiungimento familiare nella legge Turco-Napolitano

1.2. Le modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini

1.3. L'attuazione della direttiva comunitaria

1.4. Le recenti modifiche

CAPITOLO 2

La giurisprudenza: le pronunce della Corte costituzionale sul diritto all'unità familiare

CAPITOLO 3

La disciplina vigente del ricongiungimento familiare

3.1. I familiari che possono ricongiungersi

3.2. I requisiti necessari per poter ottenere l'autorizzazione al ricongiungimento

3.3. La procedura

3.4. Il permesso di soggiorno per motivi familiari

APPENDICE

L'esperienza di tirocinio presso le Acli di Pisa

CONCLUSIONI

Bibliografia e documentazione

INTRODUZIONE

Il diritto al ricongiungimento familiare è espressione del diritto al mantenimento dell'unità familiare, in quanto lo straniero legittimato a soggiornare in Italia può far entrare anche talune categorie di familiari.

Nelle pagine seguenti si affronterà l'argomento facendo riferimento alle diverse normative che si sono succedute nel tempo: dalla legge Turco-Napolitano all'attuale redazione del Testo unico sull'immigrazione.

Trattandosi di una materia su cui più volte si è pronunciata la Corte costituzionale, sarà interessante esaminare la giurisprudenza che intorno ad essa si è sviluppata, focalizzando l'attenzione sui "cambiamenti di rotta" che hanno contribuito a caratterizzare le pronunce dei giudici.

Osserveremo poi nel dettaglio l'istituto, analizzando la procedura per il ricongiungimento ed elencando i requisiti necessari al cittadino extracomunitario per poter presentare la domanda.

Infine parlerò della mia esperienza di tirocinio alle Acli di Pisa, presso lo Sportello Immigrati, dove ho avuto modo di conoscere concretamente l'istituto.

CAPITOLO 1

L'evoluzione legislativa in materia di ricongiungimento familiare: dalla legge Turco-Napolitano alla normativa attuale

1.1. Il ricongiungimento familiare nella legge Turco-Napolitano

Il titolo IV della legge n. 40 del 1998[1] è dedicato al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori.

L'art. 26, primo comma, stabilisce che il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità familiare nei confronti dei familiari stranieri spetta agli stranieri titolari di carta di soggiorno[2] o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno per lavoro subordinato o autonomo, asilo, studio o motivi religiosi.

La sfera dei familiari che possono ricongiungersi, secondo l'art. 27, comprende:

a) il coniuge non separato legalmente;

[1] Legge 6 marzo 1998 n.40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. È nota come legge Turco-Napolitano.
[2] La denominazione "carta di soggiorno" è stata modificata in "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo".

b) i figli minori di diciotto anni a carico, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati o separati, a condizione che l'altro genitore dia il proprio consenso. I minori adottati, affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli;

c) genitori a carico;

d) parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro secondo la nostra legislazione.

Venendo ai requisiti necessari per poter richiedere il ricongiungimento, la norma impone allo straniero di dimostrare la disponibilità di un alloggio idoneo[3] e di un reddito annuo derivante da fonti lecite[4].

È inoltre consentito l'ingresso, agli stessi familiari con i quali è possibile attuare il ricongiungimento, al seguito dello straniero titolare di carta di soggiorno o di un visto di ingresso per lavoro, studio o motivi religiosi.

Può ricongiungersi anche il genitore naturale del figlio minore regolarmente soggiornante in Italia, dimostrando, entro un anno dall'ingresso, di avere disponibilità di alloggio e reddito.

---

[3] L'alloggio deve rientrare nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, oppure, nel caso di un figlio di età inferiore ai quattordici anni al seguito dei genitori, è richiesto il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà.

[4] Il reddito non deve essere inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo stesso per due o tre familiari, al triplo per quattro o più familiari. Per la determinazione del reddito si tiene conto anche di quello dei familiari conviventi con il richiedente.

La domanda per ottenere il nulla osta al ricongiungimento deve essere presentata, insieme con la documentazione prescritta, alla questura del luogo di dimora del richiedente; il questore emette il provvedimento richiesto oppure un provvedimento di diniego del nulla osta.

Dopo novanta giorni dalla richiesta del nulla osta, l'interessato può ottenere il visto di ingresso dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, esibendo la copia degli atti contrassegnata dalla questura.

Allo straniero che è entrato in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari della stessa durata del permesso del richiedente. In alcuni casi, tale permesso può essere convertito in permesso per lavoro o studio[5].

Contro il diniego del nulla osta e del permesso, si può presentare ricorso al pretore del luogo di residenza (art. 28).

In ottemperanza a quanto contenuto nella delega prevista dalla legge n. 40/1998, il Governo ha emanato il decreto legislativo n. 286/1998, contenente il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (di cui

[5] Nei casi di separazione legale o scioglimento del matrimonio, o per il figlio che non possa ottenere la carta di soggiorno al compimento dei diciotto anni.

esamineremo le varie modifiche, fino ad arrivare alla disciplina vigente).

1.2. Le modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini

La legge Bossi-Fini[6] è stata approvata con l'intento di modificare il decreto legislativo n. 286/1998 (testo unico), dunque è andata ad incidere anche sulla materia di nostro interesse.

Per quanto riguarda i familiari che possono ricongiungersi, sono aggiunti i figli maggiorenni a carico totalmente invalidi, mentre i genitori a carico possono entrare solo se non abbiano altri figli nel Paese di origine o provenienza oppure se abbiano più di sessantacinque anni e gli altri figli siano impossibilitati, per documentati gravi problemi di salute, al loro sostentamento. Inoltre, non è più consentito il ricongiungimento dei parenti entro il terzo grado[7].

La domanda di nulla osta non deve più essere presentata alla questura, bensì allo Sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura; nella documentazione, da esibire insieme con la domanda, deve essere

[6] Legge 30 luglio 2002 n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*.
[7] Art. 29, comma 1, del testo unico.

inserita anche l'attestazione di rapporti di parentela, coniugio e minore età[8].

Infine, il permesso di soggiorno per motivi familiari può essere convertito in permesso per lavoro o studio, anche nel caso di morte del familiare in possesso dei requisiti per il ricongiungimento[9].

1.3. L'attuazione della direttiva comunitaria

Il decreto legislativo n. 5 del 2007 stabilisce le condizioni per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini di Paesi terzi, legalmente soggiornanti in Italia, in applicazione della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre del 2003.

All'art. 2 del decreto sono riportate le modifiche al testo unico: il diritto a mantenere o riacquistare l'unità familiare è riconosciuto anche allo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari[10].

I figli minori di diciotto anni devono essere tali al momento della presentazione della domanda di ricongiungimento[11].

Sono aggiunti requisiti di idoneità igienico-sanitaria dell'alloggio, accertati dall'Azienda unità sanitaria locale; per il ricongiungimento di

[8] Art. 29, comma 7, del testo unico.
[9] Art. 30, comma 5, del testo unico.
[10] Art. 28, comma 1, del testo unico.
[11] Art. 29, comma 2, del testo unico.

due o più figli di età inferiore ai quattordici anni, è richiesto un reddito minimo non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale[12].

Al familiare autorizzato dal Tribunale per i minorenni all'ingresso o alla permanenza sul territorio nazionale, per gravi motivi connessi alle condizioni del minore che si trova in Italia, è rilasciato un permesso per assistenza del minore; tale permesso è rinnovabile ed è il Tribunale a stabilirne la durata[13].

La richiesta di ricongiungimento familiare è respinta se si accerta che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo al solo scopo di permettere all'interessato di entrare o soggiornare in Italia; per lo stesso motivo è rigettata la richiesta di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno ed è revocato il permesso stesso[14].

Le disposizioni suddette non si applicano: quando il soggiornante chiede il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la sua domanda non è ancora stata decisa definitivamente; agli stranieri destinatari di misure di protezione temporanea o delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, di cui all'art. 20 del testo unico;

---

[12] Art. 29, comma 3, del testo unico.
L'assegno sociale è una prestazione di assistenza sociale erogata dall'INPS a coloro che abbiano almeno 65 anni e non arrivino a totalizzare un reddito annuo di 5.577 euro. Spetta a cittadini italiani, comunitari ed extracomunitari.
[13] Art. 29, comma 6, del testo unico.
[14] Artt. 29, comma 9, e 30, comma 1-*bis*, del testo unico.

nelle ipotesi di rifiuto o revoca del permesso di soggiorno di cui all'art. 5, comma 6, del testo unico[15].

Dal decreto legislativo n. 5 del 2007 è stato poi inserito nel testo unico l'art. 29-*bis*, che riguarda il ricongiungimento familiare dei rifugiati: in merito, è interessante segnalare che, qualora un rifugiato non possa fornire documenti ufficiali in ragione del suo *status*, sono le rappresentanze diplomatiche o consolari a rilasciare le certificazioni richieste.

1.4. Le recenti modifiche

Arrivati quasi alla fine del percorso storico, dobbiamo menzionare ancora due interventi legislativi e vedere come essi abbiano inciso in tema di ricongiungimento familiare.

Il primo è il decreto legislativo n. 160 del 2008, che ha modificato ed integrato il decreto legislativo n. 5 del 2007, quindi il testo unico: il coniuge per cui si chiede il ricongiungimento non deve essere, oltre che legalmente separato, minore di diciotto anni (art. 29, comma 1, lett. a); se gli stati di figlio minore, maggiorenne a carico e genitore a carico non possano essere documentati in modo certo dalle competenti autorità straniere, le rappresentanze diplomatiche o consolari

[15] Art. 29, comma 10, del testo unico.

provvedono al rilascio di certificazioni (art. 29, comma 1-*bis*); il reddito minimo annuo, per poter richiedere il ricongiungimento, non deve essere inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere (art. 29, comma 3, lett. b); lo straniero deve dimostrare anche la disponibilità di un'assicurazione sanitaria a favore del genitore ultrasessantacinquenne o la sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale (art. 29, comma 3, lett. b-*bis*).

Il secondo intervento è costituito dalla legge n. 94 del 2009, recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, che ha apportato ulteriori modifiche al testo unico: non è consentito il ricongiungimento di coniuge e genitori a carico, quando il familiare di cui si chiede il ricongiungimento è coniugato con un cittadino straniero regolarmente soggiornante con altro coniuge in Italia (art. 29, comma 1-*ter*); oltre alla disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, per richiedere il ricongiungimento è necessario l'accertamento di idoneità abitativa da parte dei competenti uffici comunali (art. 29, comma 3, lett. a); l'ingresso del genitore naturale per ricongiungimento al figlio minore è consentito nel caso in cui quest'ultimo sia regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore (art. 29, comma 5); il nulla osta al ricongiungimento familiare è rilasciato entro centottanta giorni dalla richiesta (art. 29, comma 8).

CAPITOLO 2

La giurisprudenza: le pronunce della Corte costituzionale sul diritto all'unità familiare

Il diritto all'unità familiare ha ricevuto un ampio riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale.

La **sentenza n. 28 del 1995**[16] afferma che l'istituto del ricongiungimento familiare protegge diritti tutelati dalla Costituzione e riconosciuti da una molteplicità di atti internazionali: il lavoratore immigrato ha un vero e proprio diritto al ricongiungimento della sua famiglia, che implica l'ammissione e il soggiorno del coniuge e dei figli minori. È garantita quindi un'esigenza – la convivenza del nucleo familiare – radicata delle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia, e in particolare ai figli minori. La pronuncia aggiunge che il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i

[16] Giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge n. 943 del 1986 (*Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*), nella parte in cui non consente il ricongiungimento di un figlio minore di un extracomunitario residente in Italia quale coniugato con un cittadino italiano, anche ove non svolga attività lavorativa retribuita. Secondo la Corte, anche la cittadina extracomunitaria che presti lavoro in Italia nella propria famiglia deve essere ricompresa nel novero dei lavoratori aventi diritto al ricongiungimento con figli minori residenti all'estero.

figli, e quindi tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità familiare sono diritti fondamentali della persona, che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri.

Il ricongiungimento viene pertanto concepito come un diritto di rango costituzionale e non legislativo. La giurisprudenza costituzionale sopra richiamata riconosce pienamente il radicamento della convivenza del nucleo familiare nelle norme che proteggono la famiglia, ed in questo contesto valorizza in modo particolare il rapporto tra genitori e figli minori.

Proprio tale valorizzazione del rapporto genitori-figli ha indotto la Corte ad operare un'importante apertura nei confronti della famiglia di fatto: con la **sentenza n. 203 del 1997** è stato, infatti, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, primo comma, della legge n. 943 del 1986, nella parte in cui non prevede, a favore del genitore straniero extracomunitario, il diritto al soggiorno in Italia per ricongiungersi al figlio minore, legalmente residente e convivente in Italia con l'altro genitore, ancorché non unito al primo in matrimonio.

Dunque, se il ricongiungimento coinvolge figli minori, non può essere subordinato alla circostanza che i genitori siano uniti da vincolo matrimoniale. Il diritto fondamentale del minore di poter vivere con

entrambi i genitori ed il conseguente diritto dei genitori di realizzare il ricongiungimento con il figlio, sono, secondo la Corte, violati da una disciplina normativa che ignora la situazione di coloro i quali siano titolari dei diritti-doveri derivanti dalla loro condizione di genitori. Il diritto al ricongiungimento familiare, in questo caso, non concerne il rapporto dei genitori tra loro, ma quello tra i genitori e il figlio minore.

La giurisprudenza della Corte, che nella sua prima fase era stata segnata da un chiaro indirizzo garantista, nei suoi sviluppi più recenti appare invece orientata a ridimensionare la portata delle sue precedenti affermazioni.

La **sentenza n. 224 del 2005**[17] circoscrive il diritto all'unità familiare alla sola famiglia nucleare (coniuge e figli minori), escludendo quindi gli ascendenti ed i figli maggiorenni. La Corte ha osservato che il diritto all'unità familiare deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori; mentre nel rapporto tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori, l'unità familiare perde la caratteristica di

[17] Giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lett. c), del testo unico, come modificato dalla legge n. 189 del 2002. La Consulta ha escluso che la nuova e più restrittiva disciplina introdotta dalla legge n. 189 del 2002 costituisca un ostacolo all'esercizio inviolabile ad una vita familiare.

diritto inviolabile costituzionalmente garantito, aprendosi contestualmente margini che consentono al legislatore di bilanciare "l'interesse all'affetto" con altri interessi di rilievo.

La decisione introduce una netta distinzione tra "unità familiare" ed "affetto familiare": la prima, riguardante la sola famiglia nucleare, dà luogo ad un diritto fondamentale; il secondo, concernente ascendenti e figli maggiorenni, si risolve in un semplice interesse, che il legislatore può apprezzare o meno e bilanciare con altri interessi.

La successiva **ordinanza n. 464 del 2005**, nel riprendere le stesse argomentazioni, ribadisce che il diritto al godimento della vita familiare va garantito senza condizioni a favore dei coniugi e dei nuclei familiari con figli minori, mentre negli altri casi esso può anche subire restrizioni. Inoltre, la Corte precisa che la scelta del legislatore non può ritenersi lesiva né dell'art. 29, né dell'art. 3 della Costituzione[18], dato che tale ultimo parametro si riferisce agli stranieri soltanto laddove si deduca che la violazione del principio di

[18] Art. 29 Cost. "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.
Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare."

Art. 3 Cost. "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
E` compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

uguaglianza e ragionevolezza coinvolga diritti fondamentali e inviolabili dell'uomo, ciò che è da escludere con riguardo al rapporto con i figli maggiorenni. Sta dunque al legislatore soppesare, con un ampio margine di discrezionalità, l'interesse agli affetti degli immigrati.

In conclusione, il ricongiungimento familiare, concepito dalla giurisprudenza costituzionale in termini di inviolabilità, come un istituto compatto, nelle pronunce più recenti viene a scomporsi in "famiglia nucleare" ed in altre "relazioni affettive" che, pur rientranti nella sfera familiare, sono discrezionalmente apprezzabili dal legislatore, con il solo limite della ragionevolezza. Ciò segna un arretramento e la riemersione di marcati elementi di differenziazione tra straniero e cittadino nella titolarità di diritti della personalità, da leggere nell'ambito del moto oscillatorio tra fasi di espansione e fasi di recessione, spesso presente negli sviluppi normativi e giurisprudenziali relativi alla materia dell'immigrazione.

CAPITOLO 3

La disciplina vigente del ricongiungimento familiare

3.1. I familiari che possono ricongiungersi

L'ingresso per ricongiungimento familiare è possibile previo rilascio del visto per ricongiungimento familiare che consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata, ad alcuni familiari di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Si può chiedere il ricongiungimento per:

- coniuge non legalmente separato, maggiorenne e non coniugato con altro coniuge regolarmente soggiornante;

- figli minori, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati, se l'altro genitore abbia dato il suo consenso. La stessa cosa vale per i minori adottati, affidati o sottoposti a tutela;

- figli maggiorenni a carico, con invalidità totale;

- genitori a carico, se non abbiano altri figli nel Paese di origine o provenienza, e non coniugati con altri coniugi regolarmente soggiornanti;

- genitori ultrasessantacinquenni, se gli altri figli non possano provvedere al loro sostentamento per gravi problemi di salute;

- genitore naturale del figlio minore regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore;

- ascendenti diretti di primo grado di minore non accompagnato titolare dello *status* di rifugiato.

3.2. I requisiti necessari per poter ottenere l'autorizzazione al ricongiungimento

Per poter presentare la domanda di ricongiungimento il richiedente deve dimostrare, innanzitutto, di avere un reddito minimo annuo non inferiore a 5.577 euro[19], aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli minori di quattordici anni è richiesto un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale. Per dimostrare la disponibilità

[19] Importo dell'assegno sociale per l'anno 2012.

del reddito, si può tenere conto anche di quello prodotto dai familiari conviventi.

In ogni caso, la valutazione sulle risorse economiche sufficienti non può portare ad un'applicazione automatica del limite minimo stabilito, ma dovrà invece tenere conto della natura e solidità dei vincoli familiari, della durata dell'unione matrimoniale, della durata del soggiorno nello Stato membro e dei legami familiari, culturali o sociali con il Paese di origine[20].

La documentazione attestante il reddito, da presentare, si differenzia a seconda che il richiedente sia lavoratore dipendente, domestico o autonomo e, all'interno di quest'ultima categoria, si distingue ulteriormente tra ditta individuale, società, collaborazione a progetto, socio lavoratore, libero professionista.

La disponibilità di un alloggio che risponda ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa, è altra condizione indispensabile per richiedere il ricongiungimento. La certificazione è rilasciata dai competenti uffici comunali.

Nel caso di ricongiungimento con un figlio minore di quattordici anni, l'idoneità abitativa può essere sostituita dal consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà.

[20] Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 marzo 2010, causa C-578/08.

Il richiedente può essere ospitato: in tal caso, è necessaria una dichiarazione autenticata del titolare dell'alloggio che attesti il consenso ad ospitare anche i familiari ricongiunti.

Qualora il richiedente indichi un alloggio diverso da quello in cui risiede, il requisito si intende soddisfatto nel caso in cui si accerti l'intenzione dell'interessato di trasferirsi in quell'alloggio quando arriverà il familiare, oppure nel caso in cui egli intenda assicurare al familiare un alloggio diverso dal proprio.

Per quanto riguarda i criteri attualmente applicabili per l'idoneità abitativa, la circolare n. 7170 del 18 novembre 2009 specifica che i Comuni possono fare riferimento alla normativa contenuta nel Decreto del Ministero della Sanità del 5 luglio 1975, il quale stabilisce i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione e i requisiti minimi di superficie degli alloggi, in relazione al numero degli occupanti.

Devono inoltre essere presentati:

- la certificazione attestante il rapporto familiare, tradotta e legalizzata dall'autorità consolare italiana nel Paese di appartenenza o provenienza;

- il certificato di stato di famiglia in caso di ricongiungimento in favore del coniuge;

- il certificato di matrimonio del genitore in caso di ricongiungimento con quest'ultimo.

Nel caso di richiesta di ricongiungimento di un genitore ultrasessantacinquenne è necessaria un'assicurazione sanitaria.

A corredo della domanda sono la copia del permesso di soggiorno di cui si è titolari (di durata non inferiore a un anno), la copia del passaporto ed una marca da bollo da euro 14,62 (il numero della marca da bollo dovrà essere inserito nella domanda telematica e l'originale della marca da bollo andrà esibito all'atto della convocazione allo Sportello unico).

3.3. La procedura

La procedura per il ricongiungimento familiare si articola in due fasi strettamente connesse tra loro: la prima, presso lo Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura, riguarda la verifica dei requisiti oggettivi per il rilascio del nulla osta (titolo di soggiorno, reddito, alloggio); la seconda, presso la rappresentanza consolare, riguarda la verifica dei requisiti soggettivi per il rilascio del visto di ingresso (legami di parentela e altri requisiti dei soggetti da ricongiungere).

Una volta inoltrata la domanda di ricongiungimento mediante procedura telematica, disponibile sul sito internet del Ministero dell'Interno, anche per il tramite di un Patronato, il sistema inoltra un avviso di avvenuta ricezione della domanda con data e ora di accettazione. Successivamente il richiedente viene convocato, attraverso comunicazione scritta, per la consegna in duplice copia della documentazione attestante il possesso dei requisiti; se la documentazione presentata è completa, ne viene consegnata una copia contrassegnata e da questo momento decorre il termine dei centottanta giorni previsti dalla normativa per la definizione della pratica.

L'ufficio, acquisito il parere dalla questura relativo all'insussistenza di motivi ostativi all'ingresso del familiare in Italia e verificata l'esistenza dei requisiti, rilascia il nulla osta, oppure emette un provvedimento di diniego dello stesso, contro il quale si può fare ricorso presso il tribunale ordinario del luogo di residenza.

Il cittadino straniero deve presentare i documenti che provano il rapporto di parentela presso l'Ambasciata italiana nel proprio Paese di origine, che effettua gli accertamenti necessari: se la verifica ha esito positivo, l'Ambasciata rilascia, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, il visto per ricongiungimento nei confronti del familiare per cui è stato rilasciato il nulla osta.

Il rilascio del visto è subordinato all’effettivo accertamento dell’autenticità della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età o stato di salute.

Entro quarantotto ore dall’ingresso in Italia del familiare autorizzato al ricongiungimento, il familiare ospitante deve dare comunicazione scritta all'autorità locale di pubblica sicurezza, del fatto di avergli messo a disposizione l’alloggio.

Per quanto riguarda i familiari al seguito, si applica la medesima procedura prevista per il ricongiungimento ed è necessaria la stessa documentazione, avvalendosi di un procuratore speciale che si trovi in Italia e svolga la pratica per lo straniero.

3.4. Il permesso di soggiorno per motivi familiari

Il familiare ricongiunto deve presentarsi, entro otto giorni dall’ingresso, allo Sportello unico della Prefettura, per formalizzare la richiesta di primo permesso di soggiorno; successivamente egli dovrà recarsi presso un ufficio postale per spedire la richiesta rilasciatagli dallo Sportello unico, che provvederà a fissare un appuntamento in Questura.

La Questura comunicherà la data della convocazione per effettuare i rilievi foto-dattiloscopici e successivamente procederà ad un'ulteriore comunicazione per la consegna del permesso di soggiorno.

Il permesso di soggiorno per motivi di famiglia viene rilasciato per una durata pari a quella del permesso del familiare che ha richiesto il ricongiungimento. Esso consente l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro subordinato o autonomo e, in alcuni casi[21], può essere convertito in permesso per lavoro o studio.

Nel caso in cui il cittadino straniero che abbia chiesto il ricongiungimento sia titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, al familiare ricongiunto viene comunque rilasciato un normale permesso di soggiorno per motivi familiari.

[21] Vedi art. 30, comma 5, del testo unico.

APPENDICE

L’esperienza di tirocinio presso le Acli di Pisa

Ho svolto il tirocinio curriculare, previsto dal mio corso di laurea, presso lo Sportello Immigrati delle Acli di Pisa.

Lo Sportello rientra tra le prestazioni offerte dal Patronato Acli, un ente di diritto privato che svolge gratuitamente servizi di pubblica utilità, ed è volto a dare informazioni, orientamento e assistenza ai cittadini extracomunitari su diversi aspetti legati alla loro permanenza nel nostro Paese: in particolare, sulla legislazione italiana relativa all’immigrazione, sull’accesso ai servizi pubblici, sui diritti che possono esercitare.

Gli operatori dello Sportello seguono gli stranieri nella preparazione della documentazione relativa a diverse pratiche, compresa la richiesta di ricongiungimento familiare: lo straniero può prendere un appuntamento per la compilazione della domanda telematica da inviare alla Prefettura oppure per chiedere informazioni su quello che deve fare.

Riporto qui alcuni casi di ricongiungimento che ho avuto modo di seguire durante il tirocinio:

1) Caio, sposato con Tizia, regolarmente soggiornante in Italia, entrambi cittadini ucraini, è entrato con visto per turismo, valido per novanta giorni. Alla scadenza del termine Caio non è rientrato nel suo Paese di origine, ma è rimasto in Italia, divenendo così immigrato irregolare[22]. In questo caso sarebbe stato possibile ricorrere alla coesione familiare[23], che si differenzia dal ricongiungimento in quanto la persona da riunire è già in Italia.

La coesione è un procedimento che consente ai familiari del cittadino straniero regolare di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di famiglia; i requisiti sono gli stessi di quelli richiesti per il ricongiungimento, quanto a rapporto di parentela, reddito e alloggio.

È necessario che il familiare per il quale si chiede la coesione sia titolare di un permesso di soggiorno, che verrà convertito in permesso di soggiorno per motivi familiari; la conversione può essere richiesta entro un anno dalla scadenza del titolo di soggiorno originariamente posseduto.

---

[22] La nozione di "irregolare" si distingue da quella di "clandestino", in quanto la prima si riferisce all'immigrato che, entrato legalmente in Italia, perde poi i requisiti per poterci rimanere; la seconda invece fa riferimento a colui che entra già illegalmente.

[23] Art. 30, comma 1, lett. c), del testo unico sull'immigrazione.

Per i soggiorni di breve durata (fino a tre mesi) non è più necessario il permesso di soggiorno, ma sussiste l'obbligo di dichiararsi presenti sul territorio nazionale entro otto giorni dall'ingresso. In questi casi, ai fini della conversione, si valuterebbe la scadenza del visto, ma tale previsione è di dubbia interpretazione, in quanto molte Questure negano questa possibilità.

Tuttavia Caio non ha effettuato la dichiarazione di presenza quando è entrato, quindi deve tornare in Ucraina; a quel punto la moglie potrà fare domanda per il ricongiungimento familiare in favore del coniuge.

2) Tizia, cittadina ecuadoriana coniugata con cittadino italiano, vuole far venire il figlio minorenne dall'Ecuador. Quando il richiedente ha un rapporto di parentela con un cittadino italiano la pratica di ricongiungimento è notevolmente semplificata rispetto alla procedura classica.

Nel caso di specie Tizia dovrà chiedere un visto per ricongiungimento familiare con cittadino comunitario, in quanto figlio di coniuge di cittadino italiano, direttamente all'Ambasciata italiana in Ecuador.

3) Tizia, cittadina senegalese, è entrata in Italia con un visto per cure mediche ed ha ottenuto il relativo permesso di soggiorno; anche il

figlio senegalese si trova in Italia, dove soggiorna regolarmente. I due decidono di riunirsi tramite coesione familiare, in modo che la madre possa iscriversi al Servizio sanitario nazionale per continuare a curarsi risparmiando considerevolmente sui costi: infatti i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per cure mediche non possono iscriversi al SSN e devono pagare le cure di cui beneficiano direttamente alla struttura ospedaliera.

4) Tizio, cittadino siriano, svolge un dottorato di ricerca in Italia e vuole far venire anche sua moglie dalla Siria, data la tragica situazione in cui si trova a causa della guerra civile. Il problema che si pone in questo caso riguarda il requisito dell'idoneità abitativa, in quanto Tizio alloggia in una camera presso un collegio universitario che normalmente è predisposta per un solo studente.

In alternativa la moglie potrebbe richiedere un permesso di soggiorno per asilo o motivi umanitari, ma non è semplice dimostrarne la necessità.

Fortunatamente il pensionato in questione è convenzionato con il Comune relativamente alla certificazione di idoneità abitativa, quindi è possibile fare domanda per il ricongiungimento familiare.

5) Tizio, cittadino albanese, ha un permesso di soggiorno per motivi di studio. Durante la permanenza in Italia si è sposato con una cittadina albanese, titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, e vuole chiedere la conversione del suo titolo di soggiorno in permesso per motivi familiari (coesione familiare).

Essendosi i due coniugi sposati all'Ambasciata albanese in Italia, è come se si fossero sposati in Albania, quindi il certificato di matrimonio deve essere tradotto e legalizzato dall'autorità consolare italiana in Albania; tuttavia possono provare a chiedere la legalizzazione in Prefettura mediante apostille[24]. A quel punto potranno procedere alla richiesta di coesione familiare.

[24] L'apostille è una certificazione che convalida per l'uso internazionale l'autenticità di un atto pubblico. Sostituisce quindi la legalizzazione presso l'ambasciata, ha validità nei soli Paesi sottoscrittori della Convenzione dell'Aia del 1961 e deve essere apposta da una della Autorità identificate nella Convenzione stessa.

Di seguito, allego una domanda di ricongiungimento familiare.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

La informiamo che il modulo informatico è stato ricevuto correttamente.

Per le attività inerenti la pratica potrà utilizzare i seguenti dati:

Identificativo domanda: PI14031[redacted]

Codice verifica: 4ddab55df72027fd2c116412[redacted]

I dati inerenti la domanda da Lei inoltrata sono i seguenti:

DATI

Cognome e Nome del richiedente: [redacted]VANNA

Data e ora di ricezione domanda: 05-04-2012 10:00:16.618

Tipo domanda presentata:

Richiesta di Nulla Osta per ricongiungimento familiare - Modulo S

La presente ricevuta non abilita all'instaurazione di un rapporto di lavoro.

Non costituisce documento per il regolare soggiorno dello straniero sul territorio Italiano.

Per le procedure di ricongiungimento familiare questa ricevuta non costituisce titolo per richiedere il visto d'ingresso ai sensi dell'art. 29 comma 8 del D.Lgs. 286/98

IL SOTTOSCRITTO

Consapevole delle sanzioni penali specificamente previste sia nei confronti di chiunque presenti una falsa dichiarazione al fine di eludere le disposizioni in materia di immigrazione, sia in caso di dichiarazioni mendaci o non veritiere, in tutto o in parte, nonchè di formazione o uso di atti falsi

PRESENTA

Richiesta nominativa di nulla osta per ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. n. 286 /98 e art. 6 D.P.R. n. 394/99 e successive modifiche ed integrazioni per congiunti non presenti sul territorio nazionale

FORNISCE I SEGUENTI DATI

DATI DEL RICHIEDENTE

Codice Fiscale [redacted]

Cognome [redacted]

Nome IVANNA

Stato civile Coniugato/a Sesso F

Nato/a il [redacted]-1982 Stato di nascita Ucraina

Provincia di nascita / Città di nascita /

luogo di UCRAINA

Residente in PISA Provincia Pisa

Indirizzo VIA [redacted]

Numero 8 CAP 56124

Cittadinanza Ucraina

tipo documento Passaporto ordinario

Rilasciato da Governo

N° EK42[redacted]

Data rilascio [redacted]2009 Data scadenza [redacted]2019

Titolare di Permesso di soggiorno

per motivi di: lavoro subordinato

Permesso già rilasciato SI

numero del permesso I0055[redacted]

scadenza del [redacted]2012

Richiesta rinnovo NO data richiesta /

Assicurata /

Da compilare qualora il permesso di soggiorno non fosse già stato

Data richiesta primo rilascio / Assicurata N. /

1) FAMILIARE NON PRESENTE SUL TERRITORIO NAZIONALE

Codice Fiscale (se in possesso) /

Cognome [redacted]

Nome NIKITA

Sesso M Stato civile Stato Libero Parentela Figlio

Nato/a il [redacted]-2005 Stato di nascita Ucraina

Provincia di nascita / Città di nascita /

luogo di nascita estero UCRAINA Cittadinanza Ucraina

Residente in (Stato estero) Ucraina

2) FAMILIARE NON PRESENTE SUL TERRITORIO NAZIONALE

Codice Fiscale (se in possesso) /

Cognome [redacted]

Nome [redacted]

Sesso M Stato civile Coniugato/a Parentela Coniuge

Nato/a il [redacted]1978 Stato di nascita Ucraina

Provincia di nascita / Città di nascita /

luogo di nascita estero UCRAINA Cittadinanza Ucraina

Residente in (Stato estero) Ucraina

3) FAMILIARE NON PRESENTE SUL TERRITORIO NAZIONALE

Codice Fiscale (se in possesso) /

Cognome /

Nome /

Sesso / Stato civile / Parentela /

Nato/a il / Stato di nascita /

Provincia di nascita / Città di nascita /

luogo di nascita estero / Cittadinanza /

Residente in (Stato estero) /

DICHIRAZIONI DEL RICHIEDENTE

Dichiara di aver richiesto / ottenuto Nulla Osta per altri NO

In data /

Sezione da compilare se in possesso di un permesso / carta di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo

Attività lavorativa subordinata

Lavora attualmente presso [redacted]

Provincia Pisa Città PISA

Indirizzo VIA [redacted]

N° civico 8 CAP null

In qualità di DOMESTICO FAMILIARE

Tipologia contratto Tempo indeterminato

con regolare contratto dal 03-10-2011 al /

di avere un reddito lordo annuo da lavoro subordinato / autonomo risultante dalla dichiarazione dei

relativi all'anno / di € /

compilare qualora la data di assunzione / inizio attività fosse inferiore ad un

di avere percepito dalla data di assunzione/inizio attività ad oggi 5400

di avere un reddito annuo lordo presunto da lavoro autonomo / 12000

Compilare se in possesso di un permesso / carta di soggiorno per studio, motivi religiosi o umanitari, famiglia, protezione sussidiaria

di avere un reddito lordo mensile di € /

di avere un reddito lordo annuo di € /

Derivante da /

Sistemazione alloggiativa

Disponibilità di alloggio Altro

se altro specificare CONVIVENTE CON IL DATORE DI LAVORO

Certificato di conformità dell'alloggio ai requisiti igienico-sanitari, nonche' di idoneita' abitativa rilasciato

dal Comune di PISA

in data 29-03-2012

Dichiara che nell'alloggio indicato nel certificato di idoneita' alloggiativa abitano n. 2

Richiesta visto

Richiesta visto presso la Rappresentanza Diplomatica Italiana Ambasciata-KIEV

Recapiti del Dichiarante

Indirizzo PATRONATO ACLI PISA

Telefono / Telefono [redacted]

Fax /

E-mail /

Imposta di bollo € 14,62

Estremi della marca da bollo telematica 01110261816814

Data pagamento 24-01-2012

Al momento della firma del Nulla Osta presso lo Sportello Unico Immigrazione dovrà essere consegnato l'originale della ricevuta della Marca da Bollo i cui estremi sono stati indicati nel

[redacted]

CONCLUSIONI

Se una legge limitasse il diritto a vivere con i nostri cari, criticheremmo il sistema, insorgerebbero proteste.

Ebbene, delle limitazioni sono imposte allo straniero che vive regolarmente nel nostro Paese e vuole riunirsi con i propri familiari. Il che appare del tutto normale secondo la visione comune: l'immigrato viene in Italia e deve sottostare alle nostre leggi, per godere di certi diritti deve rispettare delle condizioni.

Ma se andassimo un po' più a fondo alla questione dubiteremmo, a mio avviso, del fatto che sia giusto distinguere tra cittadini e stranieri con riguardo al diritto all'unità familiare.

L'art. 2 della nostra Costituzione afferma che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo". Ci si può chiedere se il diritto all'unità familiare non vada considerato un diritto inviolabile. Si può davvero pretendere di decidere con quali familiari lo straniero possa ricongiungersi e quali invece debbano essere esclusi? Come abbiamo visto, infatti, il diritto al ricongiungimento familiare può essere esercitato soltanto nei confronti di determinati soggetti, distinguendo peraltro tra quella che il legislatore sceglie di definire "famiglia nucleare" (coniuge e figli minori) ed altre "relazioni

affettive” (ascendenti e figli maggiorenni, ai quali non è riconosciuto il pieno diritto di riunirsi con il familiare regolarmente soggiornante in Italia).

Sarà pur vero che i flussi migratori devono essere in qualche modo limitati, ma non si può ammettere, se si accetta la teoria per la quale il diritto all'unità familiare debba essere fatto rientrare tra quelli inviolabili, di restringere le garanzie costituzionali, limitando un diritto fondamentale dell'uomo, quindi anche dello straniero. Partendo da questo presupposto, secondo la mia opinione, dovremmo intraprendere un percorso volto a ridurre il divario tra cittadino e straniero, specialmente quando si tratta di riconoscere diritti per cui essere italiani o extracomunitari non rileva.

Bibliografia e documentazione

Camera.it, sito ufficiale della Camera dei deputati.

Interno.it, portale del Ministero dell'Interno.

Normattiva.it, portale della legge vigente.

EUR-Lex.europa.eu, l'accesso al diritto dell'Unione europea.

Cortecostituzionale.it, sito ufficiale della Corte costituzionale italiana.

S. Magnanensi, P. Passaglia, E. Rispoli, *LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO EXTRACOMUNITARIO*, *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*, Madrid, 25-26 settembre 2008.

B. Nascimbene, *La condizione giuridica dello straniero*, Cedam, 1997, pp. 16-21, 60-66.

Meltingpot.org, progetto per la promozione dei diritti di cittadinanza.

Materiale raccolto durante il tirocinio.