

LO STRANIERO IN GENERALE

Paolo Bonetti

LO STRANIERO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

- ART. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

- La L. costituzionale 21 giugno 1967, n. 1 ha disposto (con l'articolo unico) che l'ultimo comma dell'art. 10 non si applica ai delitti di genocidio.

LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO (ART. 10, COMMA 2 COST.)

- **E' una riserva di legge**: la condizione dello straniero (cioè tutti la regolazione giuridica di tutti gli aspetti della sua vita) deve essere disciplinata da leggi o atti aventi valore di legge ed è sottratta alla discrezionalità dell'azione amministrativa. Come ogni riserva di legge
 - ha un *fondamento garantista* per il singolo: eventuali norme incostituzionali sono dichiarate tali dalla Corte costituzionale con efficacia estesa a tutti
 - ha un *fondamento democratico*: soltanto il Parlamento, composto di maggioranza e opposizioni, può discutere e votare pubblicamente queste norme, anche con apporto di modifiche
- *** Proprio questa legge generale sugli stranieri è mancata in Italia per molti anni e violando la Costituzione per decenni e tuttora la condizione dello straniero è regolata da norme non legislative o con mere circolari

LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO (ART. 10, COMMA 2 COST.)

- **E' una riserva di legge rinforzata:** la legge sugli stranieri deve essere conforme alle norme del diritto internazionale generale e convenzionale (che si configurano come norme interposte nel giudizio di costituzionalità delle norme sugli stranieri) e soltanto leggi conformi alle norme internazionali possono validamente sostituire, modificare o abrogare una legge concernente la condizione dello straniero, anche se gli stessi trattati devono essere a loro volta conformi alla Costituzione.

*** Il legislatore nazionale non è libero, ma deve rispettare le norme internazionali oltre che le norme europee (art. 117, comma 1 Cost.): enorme importanza delle norme internazionali ed europee

LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO (ARTT. 10, COMMA 2 E 117 COST.)

- E' una **riserva di legge statale**:
 - 1) spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato disciplinare l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica dei cittadini degli Stati extraUE (art. 117, comma 2 lett. a) e b) Cost.)
 - 2) La legislazione regionale può intervenire in materia di stranieri nei casi in cui la legge statale glielo consente perché
 - a) affida alla stessa legge regionale di disciplinare in parte la materia (p.es. integrazione, alloggi, educazione, servizi sociali)
 - b) prevede in una determinata materia (di competenza concorrente od esclusiva regionale) il medesimo trattamento per cittadini e stranieri

STATI, STRANIERI E DIRITTO INTERNAZIONALE

- **il potere di ammettere o di escludere gli stranieri dal territorio nazionale** è riconosciuto dal diritto internazionale consuetudinario quale esplicazione del principio della sovranità territoriale ed implica la potestà di ordinare a stranieri o a gruppi di stranieri di abbandonare il proprio territorio
- Diritto internazionale prevede **limiti al diritto degli Stati di impedire agli stranieri di entrare o di allontanarli dal proprio territorio**
 - Divieto di espulsioni collettive o di gruppo (art. 4 Prot. n. 4 CEDU)
 - artt. 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) CEDU limitano procedimenti di respingimento (anche in alto mare) e di espulsione

STATI, STRANIERI E DIRITTO INTERNAZIONALE

L'evoluzione più recente sembra attenuare l'assolutezza del principio di sovranità dello Stato, sotto vari profili

1) la libertà degli Stati di ammettere o di escludere gli stranieri (salva la sussistenza di particolari obblighi internazionali) appare stemperata dall'**interesse alla legittima e motivata adozione del provvedimento di espulsione secondo le norme del diritto interno e del principio di legalità**

ALCUNE NORME DEL DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE SUGLI STRANIERI

- 2) divieto per lo Stato di soggiorno di precludere l'esercizio del diritto di richiamo dello straniero da parte dello Stato di appartenenza ovvero di trattenere lo straniero contro la sua volontà (fatti salvi gli obblighi di legge);**
- 3) diritto per lo Stato di richiedere anche agli stranieri residenti tributi per beni posseduti nel territorio o per attività in esso svolte o di imporre prestazioni personali o patrimoniali aventi natura o finalità politica;**
- 4) potere di espropriare beni che lo Stato abbia consentito agli stranieri di acquistare, ma pagando ad essi una giusta indennità;**
- 5) obbligo dello Stato di rispettare i diritti acquisiti dallo straniero (tra i quali non c'è il diritto alla residenza nello Stato) e gli interessi economici degli stranieri che abbiano effettuato investimenti o che abbiano crediti pubblici verso lo Stato;**

ALCUNE NORME DEL DIRITTO INTERNAZIONALE GENERALE SUGLI STRANIERI

- 6) obbligo dello Stato di soggiorno di tutelare i diritti patrimoniali dello straniero;
- 7) diritto dello Stato di esercitare la giurisdizione civile o penale e di garantire allo straniero i mezzi giuridici per la difesa;
- 8) obbligo di proteggere gli stranieri e di assicurarne particolari garanzie giurisdizionali dei loro diritti;
- 9) facoltà dello Stato di appartenenza di assicurare la protezione diplomatica del proprio cittadino che si trovi in un altro Stato
- 10) principio di non discriminazione per motivi di razza, quale limite alla libertà dello Stato di ammissione o di non ammissione (o di allontanamento) dello straniero

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI

- L'art. 10, comma 2 Cost. costituisce la norma-principio fondamentale ai fini della **disciplina della condizione di libertà del non cittadino, liberamente regolata da norme legislative nei limiti dei vincoli degli obblighi internazionali**

A) La **disciplina dei diritti fondamentali e delle garanzie dello straniero**, desumibili dai diritti inviolabili della persona previsti dalla Costituzione, dalle norme internazionali e dalle norme europee è vincolata dalle norme costituzionali, internazionali ed europee

B) **L'area liberamente regolabile dal legislatore è quella estranea agli obblighi costituzionali, internazionali ed europei**

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI

I DIRITTI FONDAMENTALI DELLO STRANIERO COMUNQUE PRESENTE IN ITALIA, alla luce di una costruzione “multilivello” dei diritti che tiene conto della disciplina di ognuno di tali diritti fondamentali

- A) nella Costituzione,
- B) nelle norme dell'UE
- C) Nelle norme internazionali, tra cui
 - 1) i diritti consolidati nelle norme consuetudinarie internazionali
 - 2) i diritti previsti nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (nella quale l'art. 1 riconosce tali diritti ad ogni persona soggetta alla giurisdizione degli Stati parte e l'art. 14 li garantisce, senza alcuna distinzione, fondata soprattutto sul sesso, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o su altre opinioni, sull'origine nazionale o sociale, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, sui beni di fortuna, nascita od ogni altra condizione) e nei successivi Protocolli addizionali,
 - 3) I diritti previsti nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (il cui art. 26 prevede che tutti sono uguali davanti alla legge ed hanno diritto senza discriminazione ad un'eguale protezione della legge)
 - 4) I diritti previsti in altri convenzioni e trattati internazionali.

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

- **SECONDO LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

I) il principio di eguaglianza garantito dall'art. 3 Cost. deve essere interpretato in connessione con l'art. 2 Cost., che riferendosi ai diritti inviolabili dell'uomo non distingue tra cittadini e stranieri, ma garantisce i diritti fondamentali anche riguardo allo straniero (sent. n. 199/1986), e con l'art. 10 c. 2 Cost., che rinvia a consuetudini e ad atti internazionali nei quali la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata.

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

II) In ogni caso saldandosi i diritti riconosciuti dalle norme internazionali ed europee costituiscono un minimum sopra il quale il diritto nazionale può in ogni caso portarsi, una soglia che può essere spostata a piacimento.

Norme che riconoscono i diritti di libertà e l'eguaglianza e il principio di cui all'art. 10, comma 2 consentono anche l'allargamento degli spazi di godimento dei diritti a beneficio degli stranieri, anche in deroga alla stessa Costituzione, laddove si dimostri che ciò possa appunto tradursi in un ancora migliore servizio assicurato ai valori suddetti se le norme internazionali o europee lo prevedono, tra le quali vi è pure la norma di diritto internazionale generale, a cui l'ordinamento italiano deve conformarsi ai sensi dell'art. 10, comma 1 cost. sono vietate discriminazioni tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti (Corte cost., sent. n. 306/2008).

All'inverso le norme internazionali potrebbero cedere di fronte a norme nazionali costituzionali più favorevoli

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

III) il principio di eguaglianza garantito dall'art. 3 Cost. vale pure per lo straniero quando si tratta di rispettare i diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale (sent. nn. 120/1967 e 104/1969) e nel rapporto tra stranieri (sent. n. 54/1979): tutti gli stranieri devono ricevere il medesimo trattamento, salvo che una migliore posizione sia accordata ad alcuni stranieri da norme costituzionali (stranieri che godono del diritto d'asilo) o da obblighi internazionali (come quelli derivanti dalla CEDU e dai trattati dell'Unione europea) o da norme europee purché tale differenziazione non riguardi i diritti inviolabili.

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

IV) Ogni straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sent. nn. 203/1997, 252/2001, 432/2005 e 324/2006, n. 148/2008), qualunque sia la sua posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato (sent. n. 252/2001)

- Tali diritti spettano allo straniero non in quanto partecipe di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umano (sent. 105/2001), sicché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi (sent. n. 249/2010).

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

V) Non tutti i diritti fondamentali sono riconosciuti allo straniero, ma soltanto i “diritti inviolabili della personalità”, garantiti dall’art. 2 Cost. e dalle consuetudini e dagli atti internazionali relativi ai diritti dell’uomo richiamati dai primi due commi dell’art. 10 Cost., i quali tuttavia «rappresentano un minus rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino» (sent. nn. 104/1969, 144/1970, 109/1974 e 244/1974).

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

VI) Fin dalla sent. n. 104/1969 la Corte afferma però che «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento» perché **in ogni ordinamento si possono rilevare tra cittadino e straniero differenze di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche**, tra le quali vi sono quelle secondo le quali «il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il cosiddetto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o in determinata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati».

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

VII) Al di fuori dell'area dei diritti fondamentali, dall'art. 10, comma 2 Cost. si deve desumere «da un lato, che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi» e «ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive»(sent. n. 148/2008), mentre «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (sent. n. 206/2006 e ord. n. 361/2007).

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Tutte queste differenze sarebbero fondate, secondo la Corte, «sulla **basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero** consistente nella circostanza che, **mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo**» e su questo presupposto ha ritenuto ragionevoli trattamenti differenziati nel godimento dei diritti fondamentali.

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

VIII) In ogni caso i pubblici poteri italiani hanno il « compito, ineludibile, di **presidiare le proprie frontiere**: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, o anche soltanto derogate di volta in volta con valutazioni di carattere sostanzialmente discrezionale, essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali» (sent. n. 353/1997); la Corte ricorda che «il controllo giuridico dell'immigrazione compete indubbiamente allo Stato», non solo «a presidio di valori di rango costituzionale», ma anche «per l'adempimento di obblighi internazionali» (sent. n. 250/2010) .

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

IX) Corte cost. ricorda la necessità di valutare anche la «“sostenibilità” socio-economica del fenomeno» e che «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un’adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri» (ord. nn. 192 e 44 del 2006, 217 del 2001) e aggiunge che ciò avviene nella cornice di un «quadro normativo (...) che vede regolati in modo diverso – anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) – l’ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. “migranti economici”» (sent. n. 5 del 2004; ord. nn. 302 e 80 del 2004).

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

X) La ragionevolezza si configura quale canone di valutazione delle disparità di trattamento introdotte dal legislatore, anche in presenza di differenziazioni fondate sulla cittadinanza, e anche a prescindere dalla natura delle situazioni soggettive coinvolte (sent. n. 432/2005)

- Perciò il legislatore non può prospettare qualunque valutazione giuridica della condizione dello straniero per poi assumerla come causa giustificativa della disparità di trattamento, ma **nel campo dei diritti fondamentali può trattare diversamente cittadini e stranieri solo quando ciò sia ragionevolmente consentito dalla fattuale diversità delle due situazioni ovvero dalla “normale” valutazione che se ne dà nel nostro e negli altri ordinamenti (democratici).**
- **Diritti soggettivi attribuiti dalla Costituzione al cittadino possono essere riconosciuti anche allo straniero mediante una legge ordinaria**

I DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI STRANIERI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

- L'art. 10, comma 2 Cost. è essenziale anche per la disciplina dell'accesso dello straniero ai diritti sociali che hanno una struttura condizionata dalla mediazione legislativa necessaria per definire le condizioni di accesso e di fruizione del bene o servizio oggetto del diritto, che corrisponde allo spazio di discrezionalità e di decisione politica sull'attuazione intrinseco alla struttura costituzionale del diritto sociale: **mediazione legislativa** e decisione politica che, nei confronti dello straniero, non possono prescindere dalle condizioni specifiche introdotte dalla riserva di conformità alle norme ed ai trattati internazionali; **l'art. 2 Cost. garantisce direttamente il diritto sociale riconosciuto come fondamentale e inviolabile, il cui accesso e godimento vengono, di conseguenza, attribuiti indipendentemente dalla cittadinanza e dalla stessa mediazione legislativa** (la legge che li nega risulta incostituzionale, eventualmente per omissione)

FONTI NORMATIVE SULLA CONDIZIONE DEI CITTADINI UE

- Trattato UE (art. 3)

«L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di **libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne**, in cui sia assicurata la **libera circolazione delle persone** insieme a misure appropriate per quanto concerne i **controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima**»

FONTI NORMATIVE SULLA CONDIZIONE DEI CITTADINI UE

- art. 20 TFUE (cittadinanza europea)
- Art. 21 TFUE (libertà di circolazione e soggiorno)
- Art. 22 TFUE (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e alle elezioni del Parlamento europeo)
- Art. 23 TFUE (protezione diplomatica)
- Art. 24 TFUE (diritto di iniziativa, di petizione, di rivolgersi al Mediatore europeo e di rivolgersi nella propria lingua alle istituzioni europee)
- Artt. 45, 46, 47, 48 (libera circolazione dei lavoratori)

FONTI NORMATIVE SULLA CONDIZIONE DEI CITTADINI UE

- artt. 49 e 50 TFUE (diritto di stabilimento)
- Art. 51 (esclusione dell'accesso ad attività che partecipino all'esercizio dei pubblici poteri)
- Art. 52 (applicabilità delle norme nazionali – derogatorie - sugli stranieri giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica)

FONTI NORMATIVE SULLA CONDIZIONE DEI CITTADINI UE

CITTADINANZA EUROPEA (art. 20 TFUE)

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. **È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce.**

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:

- a) **il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;**
- b) **il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;**
- c) **il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;**
- d) **il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.**

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi.»

FONTI NORMATIVE SULLA CONDIZIONE DEI CITTADINI UE

- **Direttiva 2004/38/CE** relativa al diritto dei cittadini dell'UE e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri
- **D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30** – attuazione italiana della direttiva
(è il testo fondamentale da studiare)

FONTI DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

• A) NORME EUROPEE

Nate a partire dagli anni 2000 dopo che alcuni Stati UE avevano firmato accordi intergovernativi che hanno creato lo Spazio Schengen in cui sono soppressi i controlli alle frontiere interne e unificati i controlli alle frontiere esterne: oggi si applicano a tutti gli Stati UE (esclusi Danimarca, Irlanda e Cipro) e ad alcuni Stati extraUE (Islanda, Norvegia, Svizzera, Liechtenstein):

- nel 1985 accordo di Schengen per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e l'unificazione dei controlli alle frontiere esterne
- nel 1990 convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (entra in vigore nei primi Stati nel 1996)
- nel 1990 la convenzione di Dublino per la determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo

• B) NORME NAZIONALI (anche norme di recepimento di norme UE)

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

- art. 67 TFUE

«L'Unione realizza uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri.**

Essa garantisce che **non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne** e sviluppa una **politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi.** Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.

L'Unione si adopera per **garantire un livello elevato di sicurezza** attraverso **misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia,** attraverso misure di **coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti,** nonché tramite il **riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali** e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali.

L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di **riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile».**

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

Art 77 TFUE Politiche comuni in materia di immigrazione

« 1. L'Unione sviluppa una politica volta a:

a) **garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;**

b) **garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne;**

c) **instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.**

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti:

a) **la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata;**

b) **i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;**

c) **le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;**

d) **qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;**

e) **l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.»**

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

- Art. 79 TFUE

*«1. L'Unione sviluppa una **politica comune dell'immigrazione** intesa ad assicurare, in ogni fase, **la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.***

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure nei seguenti settori:

a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;

b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;

c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;

d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

3. L'Unione può concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri.

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

*4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a **incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.***

*5. Il presente articolo non incide sul **diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo**»*

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

A) Regolamenti UE su molti aspetti della disciplina VIGENTE dell'immigrazione:

- Sistema informativo Schengen (**SIS**)
- Abbattimento dei controlli alle frontiere interne e unificazione controlli alle frontiere esterne (codice unionale relativo al **regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)**)
- Rilascio dei visti e istituzione del **sistema informativo visti (VIS**, in cui sono inseriti i dati anagrafici e biometrici e le informazioni concernenti tutti i richiedenti un visto) (codice visti)
- istituzione del **FAMI** (fondo asilo, migrazione e integrazione) per finanziare iniziative pubbliche e private in ogni Stato membro
- istituzione del sistema europea di sorveglianza sulle frontiere (**EUROSUR**)
- Istituzione dell' Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (**FRONTEX**) che sostiene gli Stati membri dell'UE e i paesi associati a Schengen nella gestione delle frontiere esterne dell'UE e nella lotta contro la criminalità transfrontaliera , che condivide intelligence e competenze con tutti gli Stati membri e con i paesi terzi limitrofi colpiti dalle tendenze migratorie e dalla criminalità transfrontaliera. Con il corpo permanente, il primo servizio di contrasto in uniforme dell'Unione europea, Frontex si è trasformata in un braccio operativo dell'UE: centinaia di agenti partecipano alle operazioni lungo le frontiere esterne dell'UE e oltre, svolgendo compiti quali la sorveglianza delle frontiere, la lotta alla criminalità transfrontaliera e l'assistenza nelle operazioni di rimpatrio e collaborano con le autorità nazionali per salvaguardare lo spazio Schengen
- Istituzione del **Sistema di ingressi e uscite (Entry/Exit System, EES)** per tutti gli attraversamenti delle frontiere esterne dell'UE (entrata in funzione il 18 ottobre 2025)
- Istituzione del **Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)** per i soggiorni fino a 90 gg. dei cittadini extraUE esenti dall'obbligo del visto di ingresso (entrata in funzione rinviata alla fine del 2026)

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

B) Direttive UE di armonizzazione delle norme nazionali sull'immigrazione e sugli stranieri extraUE

- **rimpatri** degli stranieri in situazione di soggiorno irregolare
- **riconoscimento reciproco delle espulsioni**
- **Ricongiungimento familiare** e diritto all'unità familiare
- **Permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo**
- ingressi e soggiorni per ricerca, **studio**, tirocinio, volontariato, scambi di alunni,
- ingresso e soggiorno per **lavoro stagionale**
- ingresso e soggiorno per **lavoro altamente qualificato (Carta blu UE)**
- procedura unica di domanda per il rilascio di un **permesso unico** che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a **un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente** in uno Stato membro
- **repressione del lavoro irregolare degli stranieri**
- **repressione del favoreggiamento dell'immigrazione illegale,**
- **Repressione dello sfruttamento e della tratta delle persone e assistenza alle vittime della tratta**

FONTI UE DELLA DISCIPLINA DEGLI STRANIERI EXTRAUE

C) Regolamenti e direttive UE VIGENTI che regolano Sistema comune europeo di asilo (CEAS):

- Direttiva sulla determinazione delle **qualifiche** dei titolari di protezione internazionale.
- Regolamento sulla **determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale (Dublino III)**
- Regolamento che istituisce la banca dati «**Eurodac**» per il confronto delle impronte digitali degli stranieri o apolidi richiedenti protezione internazionale oppure fermati in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna per concorrere a determinare lo Stato membro competente ad esaminarne la domanda di protezione internazionale
- Direttiva sulle **procedure** di presentazione ed esame delle domande di protezione internazionale
- Direttiva sulle condizioni di **accoglienza** dei richiedenti protezione internazionale
- Direttiva sulle norme minime per la concessione della **protezione temporanea** in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri dell'UE

PATTO UE SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Sono stati pubblicati nella G.U.U.E del 22 maggio 2024 **10 regolamenti e 1 direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024** che compongono il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo.

- Regolamento (UE) 2024/1350, che istituisce un quadro dell'Unione per il **reinsediamento e l'ammissione umanitaria** e modifica il regolamento (UE) 2021/1147: è già in vigore

Invece saranno applicabili dal **12 giugno 2026 (abrogando precedenti regolamenti e direttive del CEAS)** e ogni Stato UE dovrà implementare i seguenti 8 regolamenti e 1 direttiva:

1) Regolamento (UE) 2024/1347 recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della **qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta**, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e che abroga la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio;

PATTO UE SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

- 2) Regolamento (UE) 2024/1348, che stabilisce una **procedura comune di protezione internazionale** nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE;
- 3) Direttiva (UE) 2024/1346, recante norme relative all'**accoglienza dei richiedenti protezione internazionale**
- 4) Regolamento (UE) 2024/1351, sulla **gestione dell'asilo e della migrazione**, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III)
- 5) Regolamento (UE) 2024/1358, che istituisce l'**«Eurodac»** per il confronto dei dati biometrici ai fini dell'applicazione efficace dei regolamenti (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 e della direttiva 2001/55/CE e **ai fini dell'identificazione dei cittadini di paesi terzi e apolidi il cui soggiorno è irregolare, e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto**, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 e che abroga il regolamento (UE) n. 603/2013
- 6) Regolamento (UE) 2024/1349, che stabilisce una **procedura di rimpatrio alla frontiera** e che modifica il regolamento (UE) 2021/1148
- 7) Regolamento (UE) 2024/1352, recante modifica dei regolamenti (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818, allo scopo di introdurre **accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne**
- 8) Regolamento (UE) 2024/1356, che introduce **accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne** e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817
- 9) Regolamento (UE) 2024/1359, concernente le **situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo** e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147

NORME UE DI IMMINENTE PUBBLICAZIONE

- Regolamento che istituisce un bacino di talenti dell'Unione europea (per alcune professioni di scarso reperimento nella UE)
- Regolamento che stabilisce un «sistema comune per il rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nell'Unione è irregolare» (che sostituirà la direttiva sui rimpatri)

TESTI NORMATIVI ITALIANI SUGLI STRANIERI EXTRAUE

Paolo Bonetti

TESTI NORMATIVI ITALIANI SUGLI STRANIERI EXTRAUE

- **d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 - TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'IMMIGRAZIONE E LA CONDIZIONE DELLO STRANIERO** che assorbe la stessa legge n. 40/1998 ed è il testo fondamentale in materia di immigrazione extraUE tuttora in vigore con molte successive modificazioni, anche in attuazione delle norme UE.
- **D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 - REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DEL T.U. DELLE LEGGI SULL'IMMIGRAZIONE** (tuttora in vigore con molte successive modificazioni)

TESTI NORMATIVI ITALIANI SUGLI STRANIERI EXTRAUE

- 1) **codice penale del 1930** (tuttora in vigore) prevede espulsione a titolo di misura di sicurezza per gli stranieri condannati definitivamente in quanto pericolosi socialmente, da eseguirsi alla fine dell'esecuzione della pena detentiva
- 2) **l'art. 16 delle disposizioni preliminari al codice civile (1942)** ribaltò il criterio del codice civile del 1865: lo straniero fu ammesso a godere dei diritti civili garantiti al cittadino italiano soltanto a condizione di reciprocità

TESTI NORMATIVI ITALIANI SUGLI STRANIERI EXTRAUE

- Molte altri testi normativi disciplinano
 - il diritto di asilo (si rinvia al momento della trattazione)
 - Il sistema di accoglienza in Italia
 - I centri di accoglienza aperti dall'Italia in Albania