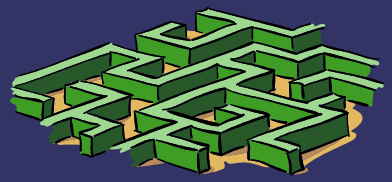
Corso in Diritto dell'Immigrazione

Il soggiorno del cittadino straniero nel territorio dello Stato:

- fase dialogica con l'amministrazione decidente inerente la richiesta del permesso di soggiorno (primo rilascio, suo rinnovo o sua conversione) e

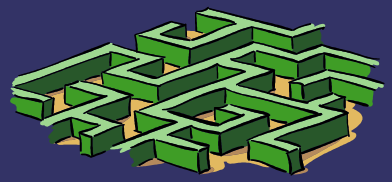
- fase patologica, inerente i rimedi giurisdizionali avverso i provvedimenti reiettivi

relatore: Massimo Urzi



Sommario

- Normativa di riferimento e sistema delle fonti
- Richiesta, rinnovo e conversione del permesso di soggiorno
- Rimedi avverso il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno



Quadro normativo (non esaustivo) di sintesi

Costituzione della Repubblica italiana (art. 10)

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata con legge 848/1955)

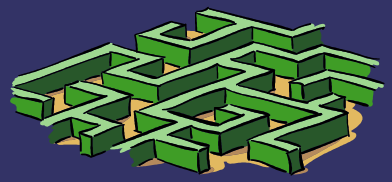
Atti comunitari (regolamenti, direttive, decisioni, pareri, raccomandazioni)

Codice Civile – Disposizioni sulla legge in generale (artt. 1 e 16)

Legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

D.L.vo 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), le cui disposizioni sono state più volte novellate (fra cui, legge 189/2002; legge 94/2009; legge 129/2011; legge 132/2018; legge 130/2020; D.L. 20/2023)

D.P.R. 394/1999 (Regolamento recante norme di attuazione al Testo Unico Immigrazione), da ultimo novellato con D.P.R. 334/2004



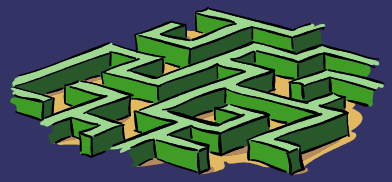
D.L.vo 30/2007 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri)

D.L.vo 251/2007 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonche' norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta)

D.L.vo 25/2008 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato)

D.L. 13/2017, convertito in **legge 46/2017** (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale)

Decreti, Direttive Circolari, **Ordinanze**, **Note**



La gerarchia delle fonti nel diritto dell'immigrazione

Restando ancorati ad una accezione meramente formale del fenomeno, si rammenta che per quanto previsto dal ricordato art. 1 delle Disposizioni sulla legge in generale (c.d. Preleggi), "*Sono fonti del diritto: 1) le leggi, 2) I regolamenti, … 4) gli usi*".

L'avvento della Costituzione della Repubblica italiana ha, peraltro, innovato il previgente sistema delle fonti del diritto. Anzitutto, ha aggiunto ulteriori fonti (Costituzione, leggi costituzionali, *referendum* popolare abrogativo, statuti regionali e delle province autonome) a quelle già contemplate dalla disposizione in esame, rompendo il monopolio della legge ordinaria. Per altro verso, ha modificato i criteri che regolano i rapporti tra le fonti, specificando il principio gerarchico di riferimento (per cui le fonti di grado superiore possono abrogare quelle inferiori e non possono essere modificate da queste ultime) nel senso imposto dal primato della Costituzione.

Peraltro, soltanto alle fonti del diritto è applicabile il principio *jura novit curia*, in virtù del quale spetta al giudice conoscere il diritto applicabile ai fatti provati dalle parti.

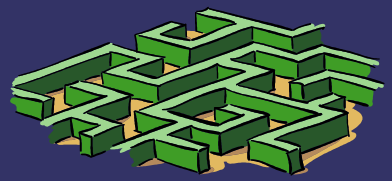
E' opinione del sottoscritto che il principio di gerarchia delle fonti applicato al diritto dell'immigrazione si atteggi in termini del tutto peculiari, tenuto, principalmente, conto del fatto che le disposizioni operative e di prassi (decreti, circolari, direttive, note), adottate per conformare l'azione amministrativa (dei presidi periferici quali le prefetture e le questure) alla interpretazione dicasteriale delle fonti di rango superiore, sono diffuse e talvolta sfociano in provvedimenti *contra legem*.

Caso pratico:

La Prefettura UTG di Siena ha rigettato alcune domande con cui un'impresa artigiana afferente settori stagionali aveva richiesto il rilascio di nulla osta alla emersione di cittadini di nazionalità kosovara dal lavoro irregolare (art. 103 D.L. 34/2020), assumendo come presupposta l'esistenza di un parere negativo reso dalla Questura territoriale fondato su una denuncia, a mente di quanto (sarebbe stato) previsto dal comma 2 dell'art. 31 D.P.R. 394/1999, nei confronti del suo legale rappresentante della datrice di lavoro per uno dei reati presti dal D.L.vo 286/1998 ovvero menzionati dagli artt. 380 e 381 c.p.p..

Il ricorso è stato impostato dando conto dell'illegittimità del mensionato provvedimento reiettivo, per violazione delle fonti di rango superiore, anche in ragione di allegazioni documentali volte ad escludere che il citato legale rappresentante fosse stato effettivamente attinto da una contestazione penale, ancorché nella forma di mera denuncia.

Il giudice amministrativo ha accolto il ricorso sulla scorta del rilievo, dedotto *ex officio*, secondo cui la disposizione posta dall'amministrazione resistente a base del provvedimento reiettivo impugnato (art. 31, comma 2 D.P.R. 394/1999) fosse stata annullata per effetto di sentenza TAR Friuli Venezia-Giulia n.780 del 22 settembre 2005, pubblicata in GU n.2 del 3 gennaio 2006 (**TAR Toscana, sent. 133/2023**).

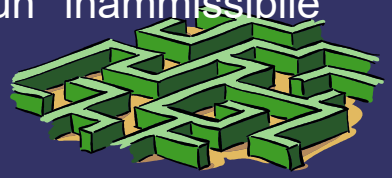


La sentenza da ultimo citata è stata occasionata dal provvedimento con cui, in data 13 luglio 2005, il Questore della Provincia di Gorizia aveva negato la concessione del nulla osta a favore di un cittadino straniero al visto d'ingresso per motivi di lavoro subordinato, con rinvio alla contestata violazione, da parte del datore di lavoro, dell'art. 31, comma 2 D.P.R. 394/1999.

Parte ricorrente ha impugnato il decreto di rigetto sostenendo che la norma fosse "*incostituzionale per gli stessi motivi per i quali, con sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 18.2.2005, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi l'art. 1, 8° comma, lett. c) del D.L. 9.9.2002 n. 195, convertito nella L. 9.10.2002 n. 222 e l'art. 33, 7° comma, lett. c), della medesima legge*".

In via subordinata, per effetto di successiva impugnazione con motivi aggiunti, parte ricorrente ha dedotto "*nel caso in cui* [l'adito] *TAR non* [avesse ritenuto] *sussistenti gli estremi per la disapplicazione dell'art. 31 del DPR 31.8.1999 n.394, di impugnare la citata norma regolamentare e di chiederne l'annullamento, per i motivi già esposti, con conseguente travolgimento del provvedimento questorile attuativo già oggetto di gravame*".

Il giudice amministrativo ha accolto il ricorso e non potendo disapplicare la citata norma regolamentare impugnata, "*vertendosi non in materia di diritti soggettivi ma di interessi legittimi pretensivi*", l'ha annullata, con rinvio alle proprie prerogative di giurisduzione generale di legittimità, giacché "*in contrasto con il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost.*" per vincolare l'autorità decidente ad un parere contrario in applicazione di un inammissibile automatismo (**TAR Friuli Venezia-Giulia, sent. 780/2005**).



Con la pronuncia in commento il giudice amministrativo ha compiuto applicazione analogica di un principio, sancito dall'art. 14 D.P.R. 1199/1971 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), vigente in materia di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (nella parte non abrogata dal D.L.vo 104/2010), poiché gli atti regolamentari o i provvedimenti amministrativi a carattere generale sono immediatamente impugnabili quando il vincolo con i successivi atti esecutivi sia ravvisabile e gli atti da emanare in base al regolamento assumano carattere di mera applicazione delle norme in esso contenute.

In questo senso si è ritenuto che "*Il valore e forza di atto normativo riconosciuti ai regolamenti dell'amministrazione nel sistema gerarchico vigente nel nostro ordinamento non li sottrae al sindacato giurisdizionale previsto dall'art. 113 Cost., in ragione della loro natura di atti formalmente amministrativi, e più precisamente di «atti amministrativi generali a contenuto normativo» (art. 14, comma 2, D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 - Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi, che appunto presuppone l'annullabilità di questa tipologia di atti)*" (**Cons. Stato, sent. 2518/2016**).

Altrimenti, la disposizione regolamentare in contrasto con la fonte di rango superiore è semplicemente disapplicata: è il caso dell'art. 11, comma 1, lett. c-quinquies D.P.R. 394/1999, secondo cui al "*genitore di minore che si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 31, comma 3, del testo unico*" sarebbe rilasciato un permesso "*per cure mediche*" anziché, come conferma la collocazione sistematica dello stesso art. 31 D.L.vo 286/1998 quale permesso per assistenza minore *species* del *genus* dei permessi per motivi familiari (tale da consentire al genitore di svolgere un'attività lavorativa).

Richiesta del permesso di soggiorno

Ottenuto il visto per entrare nel territorio dello Stato, dopo il suo ingresso attraverso i valichi di frontiera e salvo non si tratti di brevi soggiorni (ad esempio, per ragioni di turismo o di giustizia), il cittadino straniero deve presentare tempestiva richiesta (entro 8 giorni, a mente dell'**art. 5, comma 2** D.L.vo 286/1998) di **rilascio del permesso di soggiorno** al Ministero dell'Interno.

Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro 60 giorni dalla data di presentazione della domanda, ove sussitano le condizioni per l'ottenimento del titolo richiesto o di altro titolo (**art. 5, comma 9** D.L.vo 286/1998), salva la facoltà per l'interessato, nelle more del rinnovo, di poter soggiornare e svolgere l'attività lavorativa consentita (**art. 5, comma 9-bis** D.L.vo 286/1998).

L'**art. 5, comma 1** D.L.vo 286/1998, consente, in ogni caso, di "*soggiornare nel territorio dello Stato*" agli stranieri *ivi* entrati regolarmente (**art. 4** D.L.vo 286/1998) ovvero che siano muniti di una carta di soggiorno (oggi "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo", per effetto dell'art. 1 D.L. 3/2007) o di un permesso di soggiorno.

Il successivo **comma 7 dell'art. 5** consente infine l'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato agli "*stranieri muniti del permesso di soggiorno o di altra autorizzazione che conferisce il diritto a soggiornare, rilasciati dall'autorità di uno Stato membro dell'Unione europea e validi per il soggiorno in Italia*".

La **durata del permesso di soggiorno** (indicata nel visto) non può superare:
a) 3 mesi, per visite, affari e turismo (nella prassi questi titoli di soggiorno sono sostituiti dalla dichiarazione di ingresso);
b) 9 mesi, per lavoro stagionale;
c) 1 anno, per frequenza di un corso per studio o formazione certificati con previsione di rinnovo annuale per corsi pluriennali, per attesa occupazione;
d) 2 anni, per lavoro autonomo, per lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimenti familiari;
e) durata legata alle necessità specificamente documentate e negli altri altri previsti.

Si segnala, peraltro, che l'art. 4 D.L. 20/2023 ha novellato l'art. 5 D.L.vo 286/1998, commi 3-*bis* lett. c), 3- *quater* e 3-*sexies*, con la previsione per cui "*Ciascun rinnovo* [del permesso di soggiorno] *non può superare la durata di tre anni*".

Fra gli altri provvedimenti, con **direttiva del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2006** è stato chiarito che il "*cittadino straniero, che ha chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno e che attende la definizione del relativo procedimento, di continuare a permanere sul territorio nazionale con pienezza dei connessi diritti, o delle altre posizioni soggettive giuridicamente rilevanti, senza soluzione di continuità*", inclusa, a questo proposito, la "*facoltà di lasciare il territorio dello Stato e di farvi regolare rientro*" transitando dai soli valichi di frontiera dei paesi di soggiorno e di origine, senza poter, invece, circolare nell'ambito dell'area Schengen.

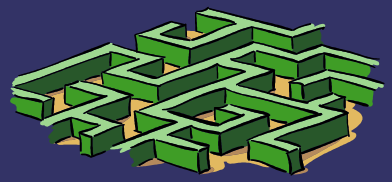
Rinnovo del permesso di soggiorno

Dopo il rilascio, il **permesso di soggiorno deve essere rinnovato** (**art. 5, comma 4 D.L.vo 286/1998**) entro:
- 90 giorni prima della scadenza, per il p.di s. subordinato a tempo indeterminato;
- 60 giorni prima della scadenza, per il p.di s. subordinato a tempo determinato;
- 30 giorni, negli altri casi.

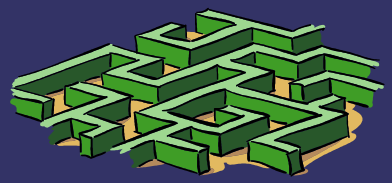
Invero, l'**art. 13 comma 2 lett. b) D.L.vo 286/1998** stabilisce che l'espulsione del citadino straniero può essere disposta "*quando il permesso di soggiorno sia scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo*".

Qualora, quindi, il cittadino straniero presenti una richiesta di rinnovo del proprio titolo di soggiorno entro 60 giorni successivi alla scadenza (perché, ad esempio, ha maturato tardivamente i requisiti per il rinnovo) un eventuale provvedimento di espulsione dovrà considerarsi illegittimo.

Per tale ragione, nella prassi, si accorda al cittadino straniero la facoltà di rinnovare il proprio titolo di soggiorno (a prescindere dal motivo di suo rilascio), al più tardi, entro 60 dalla relativa scadenza.



La richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno deve compiersi, da parte del cittadino straniero, presso la Questura territoriale, previo appuntamento da richiedersi a mezzo applicativo telematico (“https://prenotafacile.poliziadistato.it”) ovvero richiesta scritta (e-mail o PEC) od, infine, recandosi materialmente presso l'ufficio immigrazione) o attraverso la presentazione di kit postale.

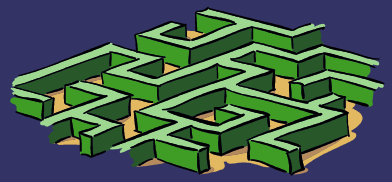


Conversione del permesso di soggiorno

Nella sua formulazione originaria, l'**art. 6, comma 1 D.L.vo 286/1998** (Facoltà ed obblighi inerenti al soggiorno) ammetteva alla conversione solo alcune tipologie (espressamente richiamate) di titoli di soggiorno, quali i permessi per lavoro, per famiglia e per studio e formazione (peraltro, quanto a questi ultimi, la conversione sarebbe stata possibile solo nell'ambito delle quote stabilite a norma dell'art. 3, comma 4 D.L.vo 286/1998),

Nel dare attuazione alla richiamata previsione, l'**art. 14 D.P.R. 394/1999** confermava il principio della "non convertibilità" di un permesso di soggiorno che non fosse menzionato in una delle tipologie espressamente richiamate dalla norma di legge.

Sollecitato da una richiesta di parere consultivo pervenuta dal Ministero dell'Interno "*in relazione alla conversione del permesso di soggiorno da motivi religiosi a lavoro subordinato*", il Consiglio di Stato è giunto ad escluderne la conversione in quanto, pur consentendo al religioso "*di svolgere l'attività lavorativa strettamente collegata al proprio ministero*", il titolo "*deve essere distinto dai permessi di soggiorno rilasciati per motivi lavoro subordinato e autonomo*" poiché teleologicamente preordinato al solo esercizio del ministero religioso e non dettato per consentire percorsi di soggiorno diversi (**Cons. Stato, parere 1048/2015**).



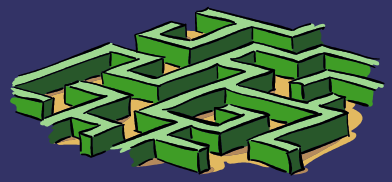
Per un certo periodo la questione ha assunto rilievo in relazione alle richieste di conversione del permesso di soggiorno per motivi religiosi in motivo di lavoro da parte dei ministri di culto e di altro personale religioso che, abbandonando i voti ed ottenendo l'indulto dalla Santa Sede, domandavano la conversione del proprio titolo in altro permesso di soggiorno, mediante il quale poter godere delle prerogative riconosciute ai titoli di soggiorno rinnovabili (quale quella di poter lavorare).

A fronte di un orientamento dei giudici amministrativi di merito per lo più aperto ad ammettere la facoltà di conversione, il menzionato parere del Consiglio di Stato ha segnato una brusca inversione di tendenza, subito raccolta dalle questure territoriali.

Invero, l'indirizzo è stato superato dalla giurisprudenza di merito che, pronunciandosi su diniego adottato a ridosso del citato parere consultivo, ha confermato come l'assenza di preclusioni alla conversione di un permesso di soggiorno non è superata "*dalle considerazioni articolate nel parere della I Sezione del Consiglio di Stato 15 luglio-28 agosto 2015 n. 1048 citato nell'atto impugnato; un qualche ostacolo alla conversione non può, infatti, essere individuato nella necessità di salvaguardare il sistema delle "quote di ingresso" che è espressamente fatto salvo dalla giurisprudenza della Sezione sopra citata (in questo senso, si veda anche T.A.R. Lazio, sez. II-quater 18 gennaio 2016, n. 434, intervenuta dopo il parere citato), né nel carattere di specialità del detto permesso ... apparendo di tutta evidenza come il riscontro positivo dell'istanza di conversione debba essere preceduto anche dall'accertamento della sussistenza dei requisiti necessari per il rilascio del permesso di soggiorno richiesto in sostituzione*" (**TAR Toscana, sent. 865/2017**).

Oggi la questione in commento non mostra più carattere di interesse dopo che gli approdi della giurisprudenza amministrativa hanno condotto il legislatore ad ampliare l'ambito espresso dei permessi di soggiorno convertibili in titoli rinnovabili ed in grado di riconoscere all'interessato la facoltà di poter svolgere un'attività lavorativa (**art. 6, comma 1-*bis*** D.L.vo 286/1998).

Sono, fra gli altri, oggi convertibili in un permesso per motivi di lavoro per espressa previsione di legge i permessi per protezione speciale (lett. a), per residenza elettive (lett. c), per lavoro artistico (lett. f), per motivi religiosi (lett. g), per assistenza minori ex art. 31, comma 3 D.L.vo 286/1998.



Istruttoria amministrativa

La richiesta di permesso di soggiorno avvia un procedimento, che, come detto, dovrebbe concludersi entro i successivi 60 giorni (**art. 5, comma 9** D.L.vo 286/1998) con il rilascio del titolo richiesto o di altro titolo di cui l'interessato dimostra di avere integrato i requisiti, tenuto conto che la sopravvenienza di “nuovi elementi” anche non presenti in origine è valutata ai fini dell'adozione del provvedimento finale (**art. 5, comma 5** D.L.vo 286/1998).

L'*iter* procedimentale è guidato dalle disposizioni previste dalla legge 241/1990 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), tanto in relazione ai principi regolatori della meteria (artt. 1-3-bis) quanto, nel detttaglio, alle disposizioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo (artt. 7-13), inerenti le vicende che possono giustificare una modifica del provvedimento (artt. 21-bis-21-decies) e di accesso agli atti ed ai documenti (artt. 22-28).

Il procedimento è inteso come un percorso nel quale il provvedimento finale risulta la sintesi delle richieste e delle allegazioni prodotte nelle more dal richiedente.

Per tale ragione, ai sensi dell’art. 3, comma 1 legge 241/1990, “*l’atto amministrativo deve recare l’indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l'adozione in relazione alle risultanze dell'istruttoria. In conseguenza sussiste il difetto di motivazione quando non è possibile ricostruire il percorso logico giuridico seguito dall’Autorità emanante ed appaiano indecifrabili le ragioni sottese alla determinazione assunta*” (**TAR Puglia Lecce, sent. 1080/2016**).

Particolare rilievo assume, nella materia che ci occupa, la comunicazione prevista dall'**art. 10-bis** legge 241/1990, recante i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

La previsione prevede, come noto, che "*Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda*" (c.d. "preavviso di diniego"), concedendo loro un termine (non inferiore a 10 giorni) per far pervenire osservazioni.

Per giurisprudenza pacifica, il termine concesso dall'amministrazione decidente al richiedente per le osservazioni non si intende perentorio, allorché questi risponda entro un intervallo temporale ragionevole.

Di sovente, al fine di predisporre osservazioni pertinenti e conferenti si ha necessità di acquisire documentazione prodotta agli atti del procedimento (**artt. 22** legge 241/1990). L'istanza può consentire all'interessato di acquisire atti e documenti non espressamente esclusi (**art. 24**) ovvero concludersi con l'adozione di un silenzio rigetto ove nel termine di 30 giorni l'amministrazione decidente non abbia consentito l'accesso (**art. 25**).

Allorché, quindi, l'interessato cui sia pervenuta comunicazione di preavviso di rigetto eserciti il diritto all'accesso (art. 22), il combinato disposto di quest'ultima previsione con quella del citato art. 10-bis consente di ravvisare come ragionevole un termine per osservazioni non superiore a quello occorrente all'acquisizione della documentazione richiesta.

Protocollo d'Intesa Ministero dell'Interno-ANCI e digitalizzazione della procedure

Il **13 febbraio 2006, Ministero dell'Interno e ANCI** (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) hanno stipulato un **Protocollo d'Intesa** "*inerente alla semplificazione delle procedure amministrative per il rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno*" mediante cui avviare, in alcuni Comuni pilota, una sperimentazione (tre anni) per "*la semplificazione delle procedure per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno dei cittadini stranieri e dei cittadini appartenenti a uno dei paesi dell'Unione Europea presenti in Italia, salvo l'inalterata competenza e controllo degli organi del Ministero dell'Interno preposti*".

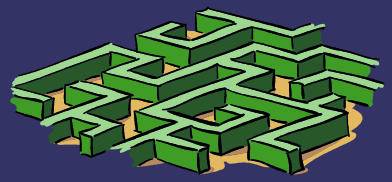
Dentro la cornice costituzionale che riconduce la materia dell'immigrazione (art. 117, comma 3 Cost.) alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, il Protocollo d'Intesa Ministero dell'Interno-ANCI ha provato a creare i presupposti perché la gestione della materia istituzionalmente affidata al comparto sicurezza (Ministero dell'Interno) potesse essere gradualmente gestita dagli Enti Locali, attraverso un contatto diretto tra il cittadino straniero e l'amministrazione di prossimità.

Con **direttiva prot.41 del 5 febbraio 2008 il Ministro dell'Interno** ha poi ribadito che, nella "prospettiva del decentramento della gestione delle procedure concernenti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e del passaggio agli Enti locali della trattazione dei rinnovi dei permessi di soggiorno", sarebbe stato necessario "*avviare una sperimentazione tale da favorire la semplificazione delle procedure in un rapporto diretto tra Comuni e Questure*".

Rimedi giurisdizionali avverso il mancato rilascio, il rigetto del rinnovo e la revoca del permesso di soggiorno

L'**art. 5, comma 5** D.L.vo 286/1998 stabilisce che il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno possono essere rifiutati "*quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso o il soggiorno nel territorio dello Stato, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 9, e sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e che non si tratti di irregolarità amministrative sanabili. Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettivita' dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonche', per lo straniero gia' presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale*".

Il permesso di soggiorno è poi rifiutato o revocato anche nei casi in cui sia accertata la violazione dell'art. 29, comma 1-t*er* D.L.vo 286/1998 (**art. 5, comma 5-*ter***), quando sia accertato il mancato rispetto della condizione di reciprocità, salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (**art. 5, comma 6**).



Controversie dinanzi il giudice ordinario

Come noto, il permesso di soggiorno costituisce un provvedimento concessivo, rispetto al quale il richiedente versa in una posizione di "attesa", riconducibile ad un mero "interesse legittimo", poiché il titolo richiesto dal privato soggiace ad una valutazione discrezionale (più o meno ampia) dell'amministrazione.

Vi sono, tuttavia, ipotesi (sempre più ampie) nei quali l'interesse del soggetto che richiede un titolo di soggiorno assurge a rango di prerogativa piena, di diritto soggettivo, la cui cognizione è rimessa al giudice ordinario.

L'**art. 1, comma 1** D.L. 13/2017 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale) ha istituito "*presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*".

L'**art. 3, comma 1** D.L. 13/2017, convertito in legge 46/2017, ha assegnato alle richiamate Sezioni Specializzate la competenza:

a) per le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari;

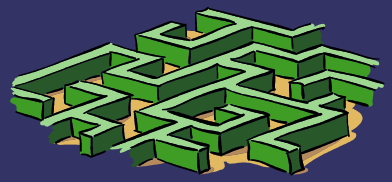
b) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea o dei loro familiari;

c) per le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35 D.L.vo 25/2008, per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'art. 14, comma 6, D.L.vo 142/2015;

d) per le controversie in materia di riconoscimento della protezione speciale (*rectius*: umanitaria) nei casi di cui all'art. 32, comma 3 D.L.vo 25/2008;

d-*bis*) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli artt. 18, 18-*bis*, 19, comma 2, lettere d) e d-*bis*), 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, D.L.vo 286/1998;

e) per le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonchè relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'art. 30, comma 6 D.L.vo 286/1998;



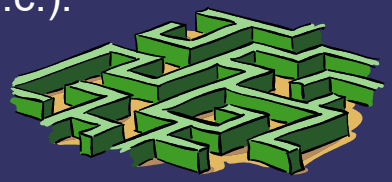
e-bis) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

Il successivo **comma 2** assegna alle Sezioni Specializzate anche le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana.

La previsione in commento contiene, al **comma 3**, una previsione di interesse generale, in grado di attrarre nell'alveo delle Sezioni Specializzate anche le "*cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2".*

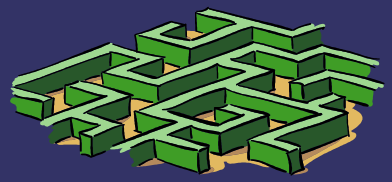
La previsione ha destato interesse giacché costituisce, a ben vedere, una novità nell'ambito del sistema relativamente rigido delle competenze previste per il contenzioso in materia di diritto degli stranieri; invero costruite tutte sul criterio oggettivo del provvedimento che accorda o meno il riconoscimento di un titolo di soggiorno.

La previsione pare offrire ingresso, invece, ad ambiti di competenza più ampi a diversi, che potrebbero intersecarsi con la materia in commento per ragioni di accessorietà (art. 31 c.p.c.) ovvero di cumulo soggettivo (art. 33 c.p.c.) od ancora di incidentalità (art. 34 c.p.c.).



Il D.L.vo 286/1998 contiene una specifica tutela contro le azioni discriminatorie, prevista dall'art. 44, riconducibile ai comportamenti (di un privato o della pubblica amministrazione) discriminatori per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, mediante cui ottenere dall'autorità giudiziaria la condanna del responsabile alla "*cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione*".

Alle controversie previste dalla suddetta previsione si applica l'art. 28 D.L.vo 150/2011 (che prescrive il rito sommario di cognizione).



Controversie dinanzi il giudice amministrativo

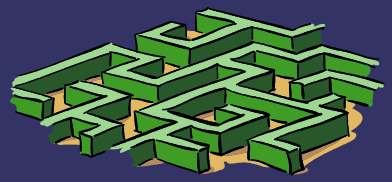
Il contenzioso amministrativo si svolge dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente in relazione alla sede della pubblica amministrazione che ha adottato il provvedimento impugnato e consente di esperire:

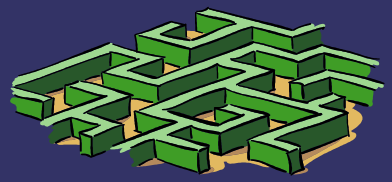
- azione di annullamento, unitamente ad azione di condanna al risarcimento del danno, entro il termine di giorni 60 dalla notificazione del provvedimento lesivo;

- autonoma azione di condanna al risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo pretensivo, entro il termine di giorni 120 dalla notificazione del provvedimento lesivo (art. 30 D.L.vo 104/2010);

- azione avverso il silenzio, da esperirsi entro il termine di 1 anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento (art. 117 D.L.vo 104/2010);

- azione avverso il diritto di accesso, da compiersi entro il termine di giorni 30 dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio (art. 116 D.L.vo 104/2010).



Dinanzi al Consiglio di Stato è possibile esperire, infine, il ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica, quale rimedio alternativo a quello giurisdizionale, ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa (art. 7 comma 8 D.L.vo 104/2010).

Il procedimento è disciplinato dagli artt. 9 e ss. D.P.R. 1199/1971.