

Ingresso in Italia ai tempi dell'emergenza COVID 19

Scheda pratica

(aggiornata al 16 giugno 2020)

SOMMARIO

Introduzione	3
Il diritto al rientro nel proprio Paese di residenza	5
Il diritto al ritorno nello Stato UE di residenza	5
La condizione del cittadino italiano o comunitario, nonché dei suoi familiari, che intendano fare rientro nel Paese europeo in cui hanno residenza	6
La condizione del cittadino straniero non comunitario residente in Italia	8
1. La validità del permesso di soggiorno	8
2. Il rientro in Italia dei cittadini stranieri regolarmente residenti nel territorio e, in particolare, di tutti coloro che sono titolari di un permesso di soggiorno scaduto prima del 31 agosto 2020	11
2a. Titolari di permesso di soggiorno scaduto prima del 31 agosto 2020	12
2b. Scali internazionali o ulteriori passaggi/transiti di frontiera terrestre	13
2c. Titolari di permesso di soggiorno rilasciato da altro Stato dell'UE attualmente domiciliati in Italia	14
3. Effetti della prolungata assenza dal territorio italiano sul diritto al rinnovo del permesso di soggiorno	15
4. Procedimenti amministrativi su istanza di parte relativi all'ingresso in Italia, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data e non ancora conclusi	17
Brevi considerazioni finali	18

Introduzione

Il D.L. n. 33 del 2020 ha revocato ogni previgente limitazione allo spostamento internazionale da e per l'Italia a partire dal 3 giugno 2020, facendo però salva la possibilità che restrizioni siano imposte mediante D.P.C.M. anche solo con riferimento a specifici Stati o territori, qualora ciò si renda necessario in ragione del rischio epidemiologico dovuto al COVID 19¹.

Sulla base di tale facoltà per ultimo il D.P.C.M. 11 giugno 2020 ha previsto un regime diversificato per gli ingressi a seconda della provenienza, all'art. 6:

- nessuna limitazione è prevista per coloro che giungano da o vogliono recarsi in Stati membri dell'UE, o aderenti alla Convenzione di Schengen o in Gran Bretagna e Irlanda del Nord, al pari di Andorra, Principato di Monaco, San Marino e la Città del Vaticano.
- Per tutte le altre mete o provenienze restano vietati gli spostamenti quantomeno sino al 30 giugno, salvo che avvengano per comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza o per motivi di salute.

Viene comunque fatto salvo il diritto al rientro al proprio domicilio.

Alle persone cui è permesso l'ingresso all'interno dei confini italiani, anche se asintomatiche, viene comunque richiesto di autocertificare i motivi del viaggio e di rispettare un periodo di due settimane di sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario.

¹ Sino al 3 giugno u.s. l'ingresso nel Paese non era interdetto, ma limitato, al pari degli spostamenti interni, ai soli casi in cui sussistano *“comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute”* ai sensi per ultimo dell'art. 1, lett. a, del D.P.C.M. 26 aprile 2020. La norma faceva rientrare tra le situazioni di necessità anche l'incontro con i congiunti, mentre limitava la possibilità di spostamenti tra le regioni ai soli casi di sussistenza di comprovate esigenze lavorative, di assoluta urgenza, o per motivi di salute. Infine ai sensi del successivo art. 6 del medesimo D.P.C.M. era vietato l'imbarco di passeggeri in navi da crociera battenti bandiera italiana e l'ingresso nei porti per quelle estere, salvo deroghe specifiche e temporanee previste da decreti interministeriali in presenza di esigenze di protezione dei cittadini all'estero o di adempimento di obblighi internazionali.

L'accesso al territorio nazionale era comunque condizionato all'adozione di una serie di cautele sanitarie indicate prima nei decreti congiunti dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e della salute del 28 marzo 2020 e del 3 marzo 2020, il cui contenuto era stato poi sostanzialmente ribadito dal D.P.C.M. 26 aprile 2020 con previsioni sia generali (art. 4), che specifiche con riferimento ai transiti e soggiorni di breve durata (art. 5) e al trasporto navale (art. 6).

L'art 5. esenta dal periodo di isolamento bisettimanale gli ingressi in Italia per non più di 72 ore (prorogabili di ulteriori 48 ore) motivati da ragioni di lavoro o assoluta urgenza o salute.

Infine, indipendentemente dalla durata del soggiorno, non sono sottoposti ad alcuna prescrizione coloro che facciano accesso in Italia per comprovati motivi di lavoro o studio specificatamente previsti all'art. 4, comma 9, del D.P.C.M., oppure provengano da San Marino o la Città del Vaticano².

Tuttavia molti altri Paesi hanno disposto la sospensione o la limitazione del traffico aereo, marittimo e terrestre da e per l'Italia³ al fine di arginare la propagazione del virus COVID 19 che ha gravemente colpito la nostra penisola.

Anche al di fuori di tali previsioni il trasferimento da una Nazione a un'altra risulta estremamente ostico, anche ora che la pandemia pare parzialmente arginata rispetto alla situazione dei mesi scorsi .

A causa di tali limitazioni, giuridiche e di fatto, un numero amplissimo di persone, siano esse italiani, cittadini dell'Unione europea o di altri Stati - molti dei quali titolari di permesso di soggiorno - che si trovavano all'estero al momento dello scoppio dell'emergenza globale, non sta riuscendo a far rientro in Italia.

Il presente documento vuole provare a fare una ricognizione giuridica delle conseguenze di questa inedita situazione e a fornire spunti per gestire l'emergenza nella piena tutela dei diritti umani fondamentali, inclusi quelli all'emigrazione dal proprio Stato di provenienza (riconosciuto, *ex multis*, dagli artt. 13, comma 2, e 14

² si veda l'art. 4 comma 9 del D.P.C.M. che esenta dall'isolamento sanitario le seguenti categorie di soggetti: a) all'equipaggio dei mezzi di trasporto; b) al personale viaggiante; c) ai cittadini e ai residenti nell'Unione Europea, negli Stati parte dell'accordo di Schengen, in Andorra, Principato di Monaco, Repubblica di San Marino, Stato della Città del Vaticano e nel Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord che fanno ingresso in Italia per comprovati motivi di lavoro; d) al personale sanitario in ingresso in Italia per l'esercizio di qualifiche professionali sanitarie, incluso l'esercizio temporaneo di cui all'art. 13 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18; e) ai lavoratori transfrontalieri in ingresso e in uscita dal territorio nazionale per comprovati motivi di lavoro e per il conseguente rientro nella propria residenza, abitazione o dimora; f) al personale di imprese aventi sede legale o secondaria in Italia per spostamenti all'estero per comprovate esigenze lavorative di durata non superiore a 72 ore, salvo motivata proroga per specifiche esigenze di ulteriori 48 ore; g) ai movimenti da e per la Repubblica di San Marino o lo Stato della Città del Vaticano; h) ai funzionari e agli agenti, comunque denominati, dell'Unione europea o di organizzazioni internazionali, agli agenti diplomatici, al personale amministrativo e tecnico delle missioni diplomatiche, ai funzionari e agli impiegati consolari; i) agli alunni e agli studenti per la frequenza di un corso di studi in uno Stato diverso da quello di residenza, abitazione o dimora, nel quale ritornano ogni giorno o almeno una volta la settimana (identica previsione si rinviene all'art. 5, comma 10, del D.P.C.M. con riguardo ai soggiorni di breve durata)..

³ Per informazioni e aggiornamenti si vedano <http://www.viaggiareassicuri.it> .

della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo) e a far rientro nel Paese di residenza.

Considerato il rapido evolversi della normativa in materia è corretto evidenziare che le informazioni sono da ritenersi aggiornate alla data indicata nello scritto.

Il diritto al rientro nel proprio Paese di residenza

Secondo un principio di diritto internazionale consuetudinario ogni Paese ha l'obbligo di riammettere i propri cittadini: questo diritto è sancito in diversi strumenti di diritto internazionale dei diritti umani (si vedano ad esempio il summenzionato art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'art. 12(4) del Patto sui diritti civili e politici, l'art. 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e l'art. 3(2) del Protocollo 4 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo).

Si ritiene quindi che tale diritto non possa essere interdetto, anche in una situazione emergenziale quale quella che ci troviamo ad affrontare, ma eventualmente possano essere richieste motivate cautele sanitarie a chi lo esercita.

*

Il diritto al ritorno nello Stato UE di residenza

La Commissione europea con la comunicazione C(2020) 2050 del 30 marzo 2020⁴ ha riconosciuto che “gli Stati membri devono sempre ammettere i loro cittadini e quelli dell'UE o di Paesi terzi che risiedono regolarmente sul loro territorio”. Conseguentemente le nazioni dell'Unione hanno l'obbligo di derogare alle restrizioni agli accessi e al transito in tutti i casi in cui i loro cittadini o quelli di Stati terzi - il cui *status* è regolato dalla normativa dell'Unione nonché i loro familiari - abbiano necessità di far ritorno al proprio luogo di residenza sito nel loro territorio europeo.

⁴ “COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_543 .

Vengono inoltre indicate categorie di soggetti che analogamente devono essere esentati dalle restrizioni alla circolazione, ossia: medici, lavoratori transfrontalieri, personale viaggiante, lavoratori stagionali dell'agricoltura, diplomatici, militari, personale umanitario, passeggeri in transito e, non certo per ultimi, soggetti che intendono richiedere il riconoscimento della protezione o umanitaria.

Nelle stesse linee guida la Commissione invita gli Stati membri a mantenere aperte le rappresentanze diplomatiche e a trattare le domande di visto di particolari categorie di viaggiatori⁵.

*

La condizione del cittadino italiano o comunitario, nonché dei suoi familiari, che intendano fare rientro nel Paese europeo in cui hanno residenza

Sulla base delle suesposte considerazioni non sono ravvisabili limitazioni al diritto di ritorno in Italia in favore dei cittadini italiani e comunitari che nel Paese abbiano residenza o stabile domicilio.

Tale facoltà è stata prevista prima dall'art. 1, lett. a, ultimo inciso, del D.P.C.M. 26 aprile 2020, e, per ultimo, dall'art. 6, comma 2, del D.P.C.M. 17 maggio 2020 ai sensi del quale *“resta in ogni caso consentito il rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza”*.

Tuttavia preme indicare delle situazioni di particolare interesse ed esprimere delle raccomandazioni per permettere un effettivo e generalizzato esercizio di tale facoltà.

⁵ queste le categorie:

- familiari di cittadini dell'UE;
- personale e ricercatori medici;
- lavoratori frontalieri;
- personale viaggiante;
- diplomatici, personale di organizzazioni internazionali, personale militare e addetti agli aiuti umanitari nell'esercizio delle loro funzioni;
- passeggeri che necessitano di attraversare le area di transito aeroportuali extra Schengen;
- passeggeri che stanno viaggiando per imperative ragioni familiari.

1. Il governo italiano deve garantire il trasporto per il ritorno sicuro di tutti i cittadini italiani che si trovano all'estero, siano o meno registrati all'AIRE, ed esprimano la volontà di tornare nel proprio Paese. L'organizzazione di voli charter, resa per ora nota attraverso i siti internet del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (di seguito anche "MAECI"), di "Viaggiare sicuri" e di alcuni media, dovrebbe essere rafforzata. Le diverse autorità consolari si devono attivare affinché l'informazione e l'assistenza siano rese conoscibili ed effettive per tutti gli italiani che ora si trovano all'estero, anche in località remote.
2. Il governo italiano deve anche cooperare efficacemente con le autorità di qualsiasi altro Paese al fine di garantire il rientro degli italiani nei propri Stati di residenza all'estero qualora sussistano comprovate condizioni di necessità e per l'esercizio del diritto all'unità familiare ai sensi, fra tutti, dell'art. 8 CEDU.
3. Le disposizioni normative che regolano le condizioni per l'ingresso nel territorio nazionale al fine di contrastare il diffondersi dell'emergenza epidemiologica da covid-19, devono tener conto del diritto del cittadino italiano a tornare in Italia insieme al proprio nucleo familiare. Si precisa che deve intendersi come familiare il figlio/a e il partner, sia all'interno del matrimonio che in caso di convivenze *more uxorio*; sono ricomprese dunque le coppie di fatto e le unioni civili, anche di persone di nazionalità differente o di diverso comune d'iscrizione AIRE, come sancito dalla direttiva europea 2004/38/CE e dalla Corte di Giustizia (si vedano C. Giust. UE, 8 maggio 2013, n. 87, causa C-87/12, Ymeraga c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration) in virtù del diritto all'unità familiare tutelato dall'art. 8 CEDU. Si precisa che la libertà di movimento insieme al proprio nucleo familiare deve quindi essere tutelata e rispettata anche nei casi di spostamenti interregionali di tali nuclei.
4. Il governo italiano deve poter fornire assistenza logistica ed economica a coloro che, trovandosi all'estero per un periodo di tempo limitato e privi di mezzi, sono in condizione d'indigenza e costretti a prolungare il proprio soggiorno e a dover cancellare o posticipare il proprio viaggio di rientro in Italia a causa delle restrizioni imposte al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da covid-19.

5. All'art. 4, comma 6, del D.P.C.M. 17 maggio 2020 si stabilisce che un cittadino italiano che faccia rientro in Italia, qualora venga sottoposto a isolamento fiduciario e non disponga di un proprio domicilio dove trascorrere la quarantena, debba farne richiesta alla Protezione civile, ma dovrà poi provvedere da solo al rimborso del dovuto. Inoltre viene fatto divieto di raggiungere il domicilio con mezzi pubblici. Si chiede che su questo punto le autorità statali deputate adottino una valutazione caso per caso, coprendo le spese per il trasporto e la domiciliazione forzata in quarantena per quelle persone che, avendo fatto ritorno dall'estero, si trovino in questo momento in situazione di indigenza in Italia.
6. L'informativa per gli Italiani all'estero sui siti del MAECI dedicati all'emergenza Covid-19 deve essere consolidata includendo riferimenti alla normativa dell'Unione europea che prevede il diritto per i cittadini italiani che si trovano in qualsiasi Paese del mondo a chiedere l'aiuto dell'ambasciata o del consolato di qualsiasi altro Stato membro dell'Unione europea (Direttiva 2015/637 del Consiglio). I cittadini italiani devono pertanto essere informati del proprio diritto alla parità di trattamento come sancito dagli artt. 20(2)(c) e art 23 del TFUE e dall' art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dai quali si evince che qualsiasi Stato membro dell'UE deve assistere i cittadini di un altro Stato dell'UE non rappresentato all'estero alle stesse condizioni dei propri cittadini.
7. Alla luce degli art. 20(2)(c) e art. 23 del TFUE, dell' art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Direttiva 2015/637 del Consiglio si chiede che il MAECI, in cooperazione con le proprie rappresentanze consolari operanti in paesi terzi, rafforzi l'informativa riguardante l'obbligo all'assistenza consolare anche nei confronti di cittadini di altri Stati dell'UE e dei loro familiari ove richiesta da questi ultimi.

La condizione del cittadino straniero non comunitario residente in Italia

1. La validità del permesso di soggiorno

Come si è visto in premessa il cittadino straniero regolarmente residente in Italia ha diritto a farvi rientro, così come indicato nelle summenzionate linee guida della Commissione europea.

Considerato che l'esercizio di tale facoltà è subordinato alla dimostrazione della legittimità del soggiorno nel territorio, si procederà ad analizzare le misure emergenziali adottate dal governo relativamente alla validità dei permessi di soggiorno e ai procedimenti di rinnovo.

L'art. 9, c. 1, lett. b), del D.L. 2 marzo 2020, n. 9, ha previsto che *“a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto (2.3.2020, NDR), al fine di consentire la piena utilizzazione del personale della Polizia di Stato, **sono sospesi per la durata di trenta giorni** [...] i termini per la presentazione della richiesta di primo rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno previsti, rispettivamente, in otto giorni lavorativi dall'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato e in almeno sessanta giorni prima della scadenza o nei sessanta giorni successivi alla scadenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 4, e dell'articolo 13, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*

L'art. 9, c. 2, let. a), del D.L. 2 marzo 2020, n. 9, ha invece stabilito la sospensione per trenta giorni, sempre a far data dal 2 marzo 2020, dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi relativi al soggiorno degli stranieri. A titolo esemplificativo, restano sospesi, per tale periodo, sia il termine di sessanta giorni previsto per la conclusione dei procedimenti amministrativi di rilascio, rinnovo o conversione dei permessi di soggiorno (art. 5, c. 9, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286) sia il termine di novanta giorni previsto per la conclusione del procedimento di

rilascio del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, c. 2, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

L'art. 103, c. 1, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ha ulteriormente prorogato il predetto termine prevedendo che nei procedimenti amministrativi avviati a istanza di parte, quali sono le richieste di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra tale data e il 15 aprile 2020.

Ancora più recentemente il D.L. 23 dell'8 aprile 2020, all'art. 37, ha di nuovo posticipato il periodo di sospensione dei procedimenti amministrativi al 15 maggio 2020.

Ad oggi, quindi, non si deve tener conto del periodo tra il 23 febbraio 2020 e il 15 maggio 2020 nel computo dei termini procedurali, comunque denominati, relativi allo svolgimento di tutti i procedimenti relativi al rilascio o rinnovo dei titoli di soggiorno o di viaggio.

L'art. 103, c. 2 quater, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ha inoltre stabilito che i **permessi di soggiorno conservano la loro validità fino al 31 agosto 2020⁶**.

Alla data di redazione del presente documento non vi sono disposizioni relative ai permessi in scadenza dall'1 settembre 2020, per cui per gli stessi allo stato valgono le regole ordinarie relative allo spirare del termine di validità.

La norma, inoltre, non chiarisce entro quale data devono essere scaduti i permessi per vedere prorogata la loro validità sino al 31 agosto 2020⁷.

Per la presentazione delle domande di primo rilascio, infine, i termini ricominceranno a decorrere dal 16 maggio 2020⁸.

*

⁶ Tale previsione non è stata modificata dal D.L. n. 23 del 2020.

⁷ A.S.G.I. ritiene che in mancanza di una specifica limitazione dell'estensione di validità si debba ritenere che tutti i permessi scaduti prima del 31 agosto 2020 siano prorogati *ex lege* sino a tale data. Tuttavia, in attesa di un orientamento giurisprudenziale o comunque di un chiarimento tecnico da parte del Ministro degli Interni con apposita circolare, in attesa del consolidamento di un orientamento giurisprudenziale, si suggerisce a chi ha visto scadere il proprio titolo di soggiorno in un periodo molto lontano e comunque precedente al 31 gennaio 2020 (data indicata come termine *a quo* nella versione dell'art. 103 precedente alla Legge di conversione) di rivolgersi a un legale prima di qualsiasi iniziativa.

⁸ Sempre dal 16 maggio 2020 possono essere fatti decorrere i termini per il rinnovo dei titoli di soggiorno scaduti entro 60 giorni prima del 23 febbraio 2020, ovvero sia dal momento in cui è iniziata la sospensione dei termini amministrativi ex art. 103, comma 1, del D.L. 18/2020.

2. Il rientro in Italia dei cittadini stranieri regolarmente residenti nel territorio e, in particolare, di tutti coloro che sono titolari di un permesso di soggiorno scaduto prima del 31 agosto 2020

Come osservato nel paragrafo precedente, l'art. 103, c. 2 quarter, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 ha stabilito che i permessi di soggiorno conservano la loro validità sino al 31 agosto 2020.

Lo straniero titolare di permesso di soggiorno italiano in corso di validità o scaduto prima del 31 agosto 2020, potrà dunque rientrare in Italia fino a tale giorno soggiacendo, al pari del cittadino italiano o europeo, ai limiti al reingresso e alle cautele imposte dal DPCM 17 maggio 2020 (es. quarantena di 14 giorni).

Nel caso di permesso di soggiorno nominalmente non scaduto non sembrano esservi problemi ulteriori a quelli che dovrà affrontare il cittadino italiano/comunitario che deve rientrare in Italia di cui al precedente paragrafo del presente lavoro.

Al contrario, specifiche problematiche riguardano le ipotesi in cui il permesso di soggiorno riporti una data di scadenza anteriore al giorno di partenza, ma sia in corso di validità (fino al 31 agosto 2020) in forza dell'art.103 c. 2 quarter, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18; ulteriori complicazioni, in tale ultima ipotesi, si avranno allorquando lo straniero raggiunga il territorio italiano con scalo aereo in altro Paese o comunque dovendo varcare altre frontiere terrestri o marittime.

Nel presente paragrafo saranno analizzate le due fattispecie sopra menzionate con indicazioni utili per i diretti interessati e raccomandazioni all'autorità italiana; brevi cenni saranno inoltre svolti in ordine ad altre ipotesi (ad es. titolare di permesso rilasciato da altro Stato membro; ricongiungimento con straniero titolare di permesso italiano per protezione internazionale) al fine di sollecitare le autorità europee ad intervenire sul tema armonizzando la normativa di settore (a partire dalla proroga generalizzata ed uniforme dei permessi UE rilasciati dagli Stati membri).

2a. Titolari di permesso di soggiorno scaduto prima del 31 agosto 2020

La compagnia del vettore italiano (che operi per via aerea, marittima o terrestre) è sicuramente tenuta a conoscere la disposizione da ultimo citata e dovrà quindi emettere il biglietto in favore dello straniero con permesso scaduto e consentire allo stesso di imbarcarsi il giorno della partenza. Del pari, l'autorità di polizia di frontiera italiana è vincolata alla legge italiana e dovrà quindi consentire l'ingresso nel territorio italiano dello straniero con permesso scaduto. Profili problematici possono sorgere al momento del controllo dei documenti da parte della polizia di frontiera del Paese dal quale si sta partendo in quanto detta autorità straniera non è tenuta a conoscere la disposizione legislativa in commento mentre è tenuta - in forza della normativa di settore (accordi internazionali, etc.)- a reprimere l'immigrazione irregolare e a impedire al trasgressore di oltrepassare la frontiera. Pertanto, nonostante la validità legale, per l'autorità italiana, del permesso di soggiorno nominalmente scaduto prima del 31 agosto 2020, onde evitare problemi alla frontiera si consiglia ai cittadini stranieri di munirsi di un'attestazione dell'Ambasciata italiana competente nei modi indicati nel prosieguo del presente paragrafo.

Del pari, nel caso in cui l'interessato intenda acquistare un biglietto (di un vettore che operi per via aerea, marittima o terrestre) per l'Italia da una compagnia straniera, è opportuno munirsi di una attestazione dell'Ambasciata italiana che informi la compagnia estera dell'estensione temporale del permesso di soggiorno.

Se in linea teorica può ritenersi che in questi casi l'interessato vanti un diritto a rientrare in Italia senza alcuna ulteriore autorizzazione da parte delle rappresentanze diplomatiche italiane, proprio perché titolare di un permesso di soggiorno in corso di validità (e per quanto riguarda i titolari di protezione internazionale, anche di un titolo di viaggio in corso di validità), nell'auspicio che anche il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale emani a strettissimo giro una circolare in merito, si suggerisce di contattare la rappresentanza diplomatica italiana competente al fine di richiedere ogni informazione e attestazione necessaria al fine di scongiurare la possibilità che venga rifiutato l'imbarco o dalla polizia di frontiera del Paese di partenza o dal vettore operante il volo o il viaggio terrestre o marittimo.

Il Ministero degli affari esteri ha sinora solo informalmente indicato che *“Questo Ministero ha informato le rappresentanze diplomatiche straniere accreditate in Italia, e per loro tramite le competenti autorità degli Stati accreditatari, che con tali permessi di soggiorno (ovverosia quelli la cui validità è estesa sino al 31 agosto 2020, n.d.R.) sarà possibile far rientro in Italia senza necessità di munirsi di visto di reingresso. Analoga informativa è stata diramata alle Rappresentanze diplomatiche all'estero. Le Ambasciate e i Consolati italiani restano naturalmente a disposizione nei limiti del consentito, per ulteriore assistenza, ove necessario ai predetti lavoratori stranieri per il loro rientro in Italia”*⁹.

Allo stato attuale il visto di reingresso è, invece, necessario solo per coloro che vorranno rientrare in Italia con un permesso scaduto dopo l'1 agosto 2020.

E' pertanto indispensabile che le Ambasciate italiane diano assistenza e informazioni ai cittadini stranieri residenti in Italia, ma che si trovano al di fuori del territorio dello Stato anche per le incombenze relative al rinnovo del permesso di soggiorno, nonché si adoperino per facilitarne il rientro in Italia.

Si suggerisce, infine, ai migranti che necessitano di assistenza nella procedura di rientro in Italia di rivolgersi, oltre che alle Ambasciate italiane, all'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni¹⁰ o, se titolari dello *status* di rifugiato, all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (A.C.N.U.R. – U.N.H.C.R.)¹¹.

*

2b. Scali internazionali o ulteriori passaggi/transiti di frontiera terrestre

Alle problematiche sopra esposte se ne aggiungono ulteriori nel caso in cui per raggiungere l'Italia siano previsti scali (in caso di trasporto per via aerea) o transiti in altri Paesi; ciò in quanto in diverse Nazioni è stata disposta la sospensione o la limitazione del traffico aereo, marittimo e terrestre da e per l'Italia¹² al fine di arginare la propagazione del virus COVID 19.

⁹ Nota della direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del M.A.E.C.I. alle Confederazioni sindacali del 4 maggio 2020, Prot. 51362.

¹⁰ <https://italy.iom.int/it/contatti> .

¹¹ <https://www.unhcr.it/chi-siamo/contatti> .

¹² Per informazioni e aggiornamenti si vedano <http://www.viaggiareassicuri.it/> .

Come evidenziato in precedenza, nelle linee guida del 30 marzo 2020 la Commissione europea ha sollecitato tutti gli Stati membri a garantire il transito nel territorio dell'U.E., non solo dei cittadini dell'Unione, ma anche di Stati terzi muniti di permesso di soggiorno.

In mancanza di disposizioni cogenti, tuttavia, l'interessato dovrà informarsi non solo delle restrizioni o limitazioni esistenti nel Paese dal quale proviene o vuole giungere, ma anche di quelli ove è previsto lo scalo aereo o il passaggio o transito terrestre o marittimo.

Ancora, l'interessato, nel caso in cui il permesso di soggiorno gli sia scaduto durante la permanenza all'estero, per le medesime ragioni esposte nel paragrafo precedente potrà valutare l'opportunità di munirsi di un visto di transito o di altra autorizzazione comunque denominata, che eviti problematiche nel Paese di scalo o passaggio, nel corso delle attività di controllo poste in essere dalla polizia di frontiera.

*

2c. Titolari di permesso di soggiorno rilasciato da altro Stato dell'UE attualmente domiciliati in Italia

Non infrequenti sono i casi di cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno rilasciato da altro Stato membro, che si sono trovati bloccati in Italia a causa della chiusura della circolazione tra il nostro Paese e quello che ha concesso loro il titolo di soggiorno.

Ordinariamente in queste ipotesi il cittadino straniero può risiedere in Italia per 3 mesi, ai sensi dell'art. 5, comma 7 bis, del D.Lgs. n. 286 del 1998, trascorsi i quali il Questore può intimargli di lasciare il territorio nazionale e, in caso di trasgressione a tale invito, può essere emesso un decreto di espulsione nei confronti del migrante.

Ai sensi dell'art. 103, comma 2 quater, del D.L. 18/2020 le autorizzazioni al soggiorno di tale specie sono prorogate sino al 31 agosto 2020.

Tale previsione è assolutamente condivisibile, dato che il protrarsi del soggiorno nel territorio nazionale è giustificato da un'impossibilità oggettiva di lasciarlo sino alla cancellazione delle restrizioni alla circolazione internazionale.

Ciò appare in linea con le più volte menzionate linee guida della Commissione europea che indicano agli Stati membri, qualora il superamento del termine di tre mesi sia dovuto all'emergenza da COVID-19, di non sanzionarne la violazione, ma di rilasciare agli interessati visti o permessi di soggiorno che ne autorizzino la regolare permanenza nel territorio.

Si evidenzia, infine, che in tali casi potrebbe essere ipotizzabile anche l'attribuzione all'interessato di un permesso temporaneo per calamità naturali di cui all'art. 20 bis del D.Lgs. n. 286 del 1998.

*

3. Effetti della prolungata assenza dal territorio italiano sul diritto al rinnovo del permesso di soggiorno

Si segnala che numerose norme prevedono la cessazione del diritto di soggiorno in Italia del cittadino straniero non comunitario in caso di prolungata permanenza all'estero, se non giustificata da gravi ragioni.

Tali previsioni vanno distinte in base al permesso di soggiorno di cui è titolare l'interessato:

- il cittadino non comunitario titolare di permesso di soggiorno di durata inferiore ai due anni non può soggiornare all'estero per un periodo continuativo superiore ai sei mesi, salvo che detta interruzione sia dovuta dalla necessità di adempiere al servizio militare o da altri gravi e comprovati motivi (art. 13, comma 4, del D.P.R. n. 394 del 1999);
- allo stesso modo e con le medesime eccezioni il titolare di un permesso di durata almeno biennale non può permanere all'estero per un periodo continuativo superiore alla metà della validità del titolo di soggiorno (art. 13, comma 4, del D.P.R. n. 394 del 1999);
- il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo UE, invece, può essere revocato in caso di assenza dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi (art. 9, comma 7, let. d, del D.Lgs. n. 286 del 1998)¹³ ;

¹³ mentre, per completezza, si segnala che le assenze dal territorio dello Stato interrompono il periodo quinquennale necessario per l'ottenimento del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo UE se superiori a sei mesi

- infine l'espatrio dall'Italia del cittadino dell'Unione familiare di persona extracomunitaria che abbia ottenuto il rilascio della carta di soggiorno ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 30 del 2007 in ragione di tale legame parentale o affettivo, può determinare la perdita del diritto di soggiorno nei casi previsti dal successivo art. 11.

Più in generale l'impossibilità di far ritorno in Italia, e quindi di svolgervi l'attività lavorativa, di studio o di ricerca di una nuova occupazione, può incidere sulla dimostrazione dei requisiti per il rinnovo del permesso di soggiorno alla prossima scadenza.

Ciò premesso è evidente che il mancato rientro in Italia motivato dal blocco dei trasferimenti verso tale Paese costituisce ragione giustificatrice dell'assenza dal territorio nazionale oltre i limiti normativamente previsti e, quindi, non può determinare conseguenze, nemmeno indirette, sul diritto al permesso di soggiorno.

Tuttavia si suggerisce ai cittadini stranieri che si trovino in tale situazione di:

- raccogliere e conservare copia delle disposizioni nazionali che impediscono il viaggio verso l'Italia, dei provvedimenti di diniego dell'espatrio, così come dei biglietti acquistati che non è stato possibile utilizzare;
- se materialmente possibile, di inviare una pec, personalmente o tramite le organizzazioni di assistenza dei migranti, o una raccomandata A/R al Questore della provincia in cui si risiede con la quale si comunichi l'impossibilità di far rientro in Italia a causa della interdizione ai viaggi internazionali¹⁴;
- di recapitare analoga comunicazione al datore di lavoro¹⁵ o all'istituto in cui si sta svolgendo il corso di studio¹⁶;
- di non prolungare la permanenza all'estero dopo la cessazione dei divieti.

Sulla base di tali considerazioni, al fine di evitare le suestese problematiche, si ritiene opportuno che:

continuativi o, comunque, alla durata complessiva di dieci mesi nell'arco del quinquennio, salvo che dette interruzioni sia motivata dalla necessità di adempiere agli obblighi militari, da gravi e documentati motivi di salute ovvero da altri gravi e comprovati motivi (art. 9, comma 6, del D.Lgs. n. 286 del 1998).

¹⁴ gli indirizzi delle Questure sono reperibili a questo indirizzo <https://indicepa.gov.it/documentale/index.php>.

¹⁵ gli indirizzi delle imprese sono reperibili a questo indirizzo <http://www.registroimprese.it>.

¹⁶ molti degli indirizzi degli istituti scolastici e universitari sono reperibili a questo indirizzo <https://indicepa.gov.it/documentale/index.php>.

- il Legislatore disponga la sospensione *ex lege* della decorrenza di tutti i termini in materia di stranieri relativi alla decadenza dal diritto di soggiorno in caso di mancato tempestivo rientro in Italia, quantomeno sino alla cessazione dello stato di emergenza per COVID19. Oppure il Ministero dell'interno, tramite circolare, quantomeno riconosca espressamente che i periodi d'assenza dal territorio italiano dovuti all'impossibilità di farvi rientro a causa delle limitazioni alla circolazione internazionale non sono conteggiabili ai fini della decadenza del diritto a un titolo di soggiorno in Italia;
- che anche a tutti coloro che si trovano bloccati all'estero non venga richiesta, ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno, la dimostrazione dei requisiti di reddito, occupazione lavorativa, di frequenza del corso di studio o superamento degli esami, quantomeno per il periodo di assenza dal territorio dello Stato italiano dovuta all'emergenza sanitaria.

4. Procedimenti amministrativi su istanza di parte relativi all'ingresso in Italia, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data e non ancora conclusi

L'attuale situazione di emergenza ha plurimi effetti sulla condizione del cittadino straniero che abbia fatto domanda d'ingresso in Italia, per sé o i propri congiunti.

Come in precedenza illustrato sono, infatti, sospesi sino al 15 maggio 2020 - ai sensi del combinato disposto dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18 del 2020 e dell'art. 37 del D.L. 23 del 2020 - i termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, dei procedimenti su istanza di parte o d'ufficio, pendenti dalla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data¹⁷, e in quindi anche quelli relativi al:

¹⁷In tal senso si è espresso anche il Ministero dell'Interno con la circolare del 21 marzo 2020, avente ad oggetto il tenore dell'art. 103 del D.L. 18/2020 precedente alla Legge di conversione.
https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/circolare_ministero-interno_18.pdf.

- rilascio del nulla osta all'ingresso di lavoratori per casi particolari (artt. 27 e ss. del D.lgs. 286/98 – ingresso per ricerca, blue card trasferimenti infra-societari) o autonomi;
- rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare ai sensi degli artt. 29 e ss del D.lgs. 286/98;
- rilascio di tutti i visti d'ingresso e di reingresso, inclusi quelli per soggiorni brevi, quali ad esempio per turismo, affari e missione.

Sono prorogati inoltre, fino al 31 agosto 2020, i documenti già rilasciati quali: i nulla osta all'ingresso per motivi di lavoro o famiglia e, si ritiene, per analogia anche le certificazioni del Paese di origine, da allegare e depositare nell'ambito dei procedimenti di acquisizione della cittadinanza italiana, per matrimonio o residenza.

Brevi considerazioni finali

Ogni situazione di crisi, purtroppo, vede tra le prime vittime i diritti umani e ciò va soprattutto a discapito di coloro che più anelano la loro tutela.

Quanto stiamo vivendo a causa della pandemia da Covid19 non si discosta, purtroppo, da tale tragica consuetudine.

L'emergenza globale ha portato a una diffusa restrizione dei diritti di circolazione internazionale di cui si trovano a subire gli effetti sia cittadini italiani che stranieri, tutti accomunati dalla analoga condizione di "migranti", ovverosia dalla necessità di attraversare i confini nazionali spesso per procurarsi i mezzi di sostentamento o riabbracciare i propri familiari.

Ma tale circolazione internazionale era già prima dell'attuale crisi sanitaria connotata da un'estrema diseguaglianza tra lo status di chi in ragione della propria nazionalità privilegiata poteva attraversare facilmente i confini e chi, invece, provenendo da un Paese dei vari Sud del mondo, vedeva tale diritto negato.

Anche le attuali limitazioni, seppur spesso motivate da condivisibili ragioni sanitarie, rischiano d'impattare in maniera diversificata a seconda della nazionalità dei soggetti coinvolti, discriminando tra chi ha l'accesso a una tutela legale e chi non ne ha la possibilità.

Ciò appare ancor più grave se si tiene in considerazione che le summenzionate limitazioni stanno incidendo sulla vita, e persino sulla sopravvivenza, di centinaia di migliaia di migranti che avrebbero bisogno di fuggire dalle condizioni di persecuzione, disagio, vulnerabilità in cui si trovano nel Paese di residenza e che non possono farlo in ragione della chiusura dei confini nazionali. L'invito quindi è agli Stati e alle organizzazioni internazionali, governative e non, di muoversi per dare assistenza a tutte queste persone e a garantire la mobilità internazionale in condizioni di sicurezza, immediatamente.

Perché proprio ora che ci è stata fortemente limitata la libertà di circolazione è il momento di prendere atto di quanto essa sia un bene essenziale per la tutela delle esistenze di tutte e di tutti, e come tale debba essere garantita permanentemente a tutti.