

Torino/Roma, li 21 agosto 2020

*A mezzo PEC*

Spett.le  
on. Luigi di Maio  
**Ministero degli Affari Esteri e della  
Cooperazione Internazionale**  
segreteria.ministro@cert.esteri.it  
gabinetto.ministro@cert.esteri.it

Spett.le  
on. Luciana Lamorgese  
**Ministero dell'Interno**  
gabinetto.ministro@pec.interno.it

Spett.le  
on. Roberto Speranza  
**Ministero della Salute**  
gab@postacert.sanita.it

**Oggetto:** *Reingresso in Italia dei cittadini stranieri titolari di valido titolo*

Spett.li Ministeri,

l'Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e l'Associazione Ricreativa Culturale Italiana (ARCI), anche grazie all'iniziativa dei diretti interessati e di Mercedes Frias, hanno raccolto diverse segnalazioni in merito alla notifica ed esecuzione di provvedimenti di respingimento, con conseguente trattenimento *de facto* alla frontiera aerea di Milano Malpensa, di cittadini stranieri (in specie provenienti dalla Repubblica di Santo Domingo, ma presumibilmente la questione attiene anche a coloro che provengono da altri Paesi).

Tra tali segnalazioni se ne evidenziano alcune relative a persone, anche minori, in attesa di ricongiungimento con le proprie famiglie, e comunque a cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio italiano anche in virtù di permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 9, d.lgs. 286/1998.

In data 7 agosto 2020, risultando intervenuto anche un trattenimento *de facto*, gli scriventi, hanno effettuato una segnalazione al Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (all. 1).

Queste segnalazioni mettono in luce alcune insopportabili conseguenze della più recente normativa emergenziale in vigore, in particolare quella che incide sui diritti dei titolari di regolare permesso di soggiorno ovvero di altro titolo di ingresso ma attualmente nei loro Paesi d'origine.

In premessa va sottolineato che 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<sup>1</sup>.

Si ritiene che tale diritto debba essere garantito non solo ai propri cittadini, ma anche a tutti coloro che siano regolarmente e stabilmente residenti in un Paese e che esso non possa essere immotivatamente e genericamente interdetto, anche in una situazione emergenziale quale quella che ci troviamo ad affrontare. Appare viceversa ragionevole che possano essere richieste motivate cautele sanitarie a chi esercita tale diritto, indipendentemente dalla sua nazionalità o condizione sociale e familiare, a tutela della salute individuale e collettiva.

In questo senso, la stessa Commissione europea, con la comunicazione C(2020) 2050 del 30 marzo 2020<sup>2</sup>, 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”* con la conseguenza che gli Stati 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.

Sulla base di tale quadro, invece, verifichiamo l'esistenza di distonici interventi emergenziali, come dai punti che seguono.

**A)** In base alle ordinanze del Ministero della Salute del 9 luglio 2020, del 16 luglio 2020 e del 24 luglio 2020, poi di fatto confluite nel D.P.C.M. 7 agosto 2020 (art. 4, co. 2), si è disposto un divieto generalizzato di ingresso e transito nel territorio nazionale italiano in capo alle persone che hanno transitato o soggiornato negli Stati e territori di cui all'elenco F dell'allegato 20

---

1 Cfr., a titolo esemplificativo: art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 12(4) del Patto sui diritti civili e politici, art. 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, art. 3(2) del Protocollo 4 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

2 *“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](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_543).

al citato D.P.C.M. (nella specie: Armenia, Bahrein, Bangladesh, Bosnia Erzegovina, Brasile, Cile, Kuwait, Macedonia del nord, Moldova, Oman, Panama, Perù, Repubblica dominicana, Kosovo, Montenegro e Serbia) nei quattordici giorni antecedenti. Tale divieto è tuttavia derogato per:

1) le persone di cui al comma 1, lettere f) e g), con residenza anagrafica in Italia da data anteriore a quella indicata nell'elenco F dell'allegato 20 (dunque "*cittadini di Stati membri dell'Unione europea, di Stati parte dell'accordo di Schengen, del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord, di Andorra, del Principato di Monaco, della Repubblica di San Marino, dello Stato della Città del Vaticano*"; nonché "*familiari delle persone fisiche di cui alla lettera f), come definiti dagli articoli 2 e 3 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.....*");

2) OMISSIS;

3) OMISSIS.

Nessuna deroga è invece prevista per i cittadini di Stati terzi soggiornanti di lungo periodo nonché per i cittadini di Stati terzi che derivano il diritto di residenza da altre disposizioni europee o dalla normativa nazionale per i quali l'art. 4 co. 1 del medesimo D.P.C.M. prevede espressamente la possibilità di ingresso in Italia da tutti i Paesi non compresi in altri elenchi specifici.

Proprio in considerazione delle ragionevoli esigenze che il suddetto D.P.C.M. del 7 agosto 2020 vuole tutelare (*in primis* il contenimento della diffusione del virus COVID-19), la prevista distinzione delle persone che avrebbero titolo di ingresso in Italia, sulla base della mera nazionalità o della condizioni di familiare di una persona avente una determinata nazionalità, appare irragionevole e quindi rendendo la scelta normativa lesiva di principi fondamentali della Repubblica o di altre istanze e diritti costituzionalmente garantiti, *in primis* il diritto alla vita privata e familiare.

Si tratta, all'evidenza ed in ogni caso, di persone regolarmente residenti e in alcuni casi lungo-soggiornanti in Italia ovvero con titolo per l'ingresso nel territorio dello Stato, titolari in Italia di rapporti di lavoro e che in Italia hanno familiari e parenti, relativamente alle quali dovrebbero valere le medesime condizioni di tutela della salute pubblica applicate nei confronti di cittadini italiani o di altri Stati che, al pari dei primi, provengono dai Paesi indicati al superiore punto 1. Non esistendo esigenze sanitarie specifiche (impossibili da desumersi dalla mera nazionalità) e non difettando i requisiti per l'ingresso di cui all'art. 4, d.lgs. 286/1998, sembra logico ritenere che a tali persone debba essere garantito il reingresso in Italia in condizioni di parità di trattamento con il cittadino italiano o con i cittadini comunque ricompresi nell'art. 1, lett. f) e g), D.P.C.M. citato, con obbligo di attenersi alle previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del D.P. C.M. del 7 agosto 2020.

Peraltro, un divieto di ingresso in Italia ovvero un respingimento alla frontiera nei confronti di tali individui e nuclei familiari appare in contrasto anche con quanto previsto dall'art. 6 del Codice Frontiere Schengen, in base al quale tra i requisiti di ingresso per i cittadini di paesi terzi, la condizione di non essere considerato una minaccia per la salute pubblica rileva solo con riferimento a soggiorni previsti nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni. In base alla medesima disposizione (par. 6 lett. a) i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano tutte le condizioni di cui al par. 1, tra cui non essere un pericolo per la salute pubblica, ma che sono in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata, sono ammessi a entrare nel territorio degli altri Stati membri ai fini di transito, affinché possano raggiungere il territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, a meno che non figurino nell'elenco nazionale delle persone segnalate dallo Stato membro alle cui frontiere esterne essi si presentano e che tale segnalazione sia accompagnata da istruzioni di respingere o rifiutare il transito.

**Si chiede, conseguentemente, che tale disparità di trattamento sia con ogni urgenza eliminata a mezzo di un provvedimento di pari gerarchia nelle fonti dell'Ordinamento.**

**B)** Come noto, in virtù dell'art. 103, co. 2 *quater*, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, come convertito dalla L. n. 27 del 24 aprile 2020, emanato per far fronte all'emergenza Covid-19, i permessi di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi conservano la loro validità fino al 31 agosto 2020<sup>3</sup>.

Lo straniero titolare di permesso di soggiorno italiano in corso di validità o scaduto prima del 31 agosto 2020 (ovvero di uno dei titoli già indicati), 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 dai provvedimenti normativi ed amministrativi del caso (es. quarantena di 14 giorni).

Il divieto di ingresso dai noti 16 paesi è tuttavia da ritenersi efficace, invece, fino al 7 settembre 2020 (cfr. art. 12, D.P.C.M. 7 agosto 2020) e salvo ulteriori proroghe. Ciò comporta che, pur indipendentemente dalla auspicata modifica normativa di cui alla precedente lettera, per le persone straniere (non

---

<sup>3</sup> Egualmente prorogate per legge sino alla medesima data sono le autorizzazioni al soggiorno di cui all'articolo 5, co. 7, d.lgs. 286/98, i documenti di viaggio di cui all'art. 24, d.lgs. 251/07, i nulla osta rilasciati per lavoro stagionale e quelli rilasciati per il ricongiungimento familiare ovvero per lavoro per casi particolari. Quanto si scrive in questa nota va riferito anche a tali titoli.

solo cittadini, ma anche solo) provenienti dai citati Paesi è certo il sorgere di complesse questioni pratiche che ne limiteranno o impediranno l'ingresso o il reingresso in Italia da parte delle autorità amministrative o dei vettori con tutto quanto ne può logicamente conseguire sul piano del rispetto dei diritti civili e sociali (ad esempio, in ambito lavorativo, familiare, relazionale, etc.).

Tra le numerose problematiche che hanno riguardato e riguardano i cittadini stranieri che non riescono a rientrare in Italia spiccano ovviamente quelle di coloro che provengono dai già indicati 16 Paesi, per i quali è presumibile che non sarà più possibile (anche e proprio in virtù delle disposizioni di cui sopra) rientrare in Italia nemmeno dopo il 31.8.2020, allorché il loro titolo di soggiorno o di ingresso non avrà più non solo validità nominale, ma anche legale, tenuto conto anche dell'obbligo di visto ancora sussistente per molti di questi Paesi.

**Diviene a questo punto urgente provvedere alla ulteriore proroga legale dei titoli di soggiorno e/o di ingresso in Italia, almeno per tali cittadini stranieri, per un tempo utile a realizzare concretamente il reingresso, attraverso una modifica dell'art. 103 c. 2 - quater del D. L. 18/2020 conv. L. 27/2020 e successive modifiche, quanto meno al pari di quanto previsto dall'art. 104 del medesimo D. L. per i documenti di riconoscimento.**

**C) La situazione di cui sopra ha conseguenze pratiche di grandissimo rilievo.** A quanto risulta, 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”*<sup>4</sup>.

Una tale indicazione è oggi ampiamente superata dal contesto fattuale e normativo di riferimento.

I cittadini stranieri che si trovano in uno dei Paesi compresi nell'elenco F dell'allegato 20 al citato D.P.C.M. e che sono titolari di un permesso di soggiorno scaduto e prorogato al 31 agosto 2020 o con scadenza immediatamente successiva rischiano infatti, come già sopra evidenziato,

---

4 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

essere costretti a richiedere un visto di reingresso per poter far rientro in Italia, oltre a dover affrontare tutte le incombenze necessarie al rinnovo del proprio titolo di soggiorno.

Peraltro risulta altresì quasi impossibile trovare voli utili per il rientro in Italia.

E' pertanto indispensabile che le Ambasciate italiane siano correttamente istruite della necessità di fornire rapida e concreta assistenza (oltre che informazioni) ai cittadini stranieri residenti in Italia o che hanno titolo per recarvisi, 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 anche attraverso contatti diretti con le compagnie aeree.

**Per questi motivi si chiede che gli On.li Ministri in indirizzo vogliano assumere ogni opportuno provvedimento al fine di:**

- 1) eliminare la disparità di trattamento segnalata e, per l'effetto, consentire anche ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia o con valido titolo di ingresso in Italia ed attualmente nei Paesi di cui all'elenco F dell'allegato 20 al D.P.C.M. 7 agosto 2020 l'ingresso ed il transito in Italia;**
- 2) in ogni caso, disporre la proroga legale dei titoli di soggiorno e di ingresso in Italia per i cittadini stranieri provenienti da Paesi di cui all'elenco F dell'allegato 20 al D.P.C.M. 7 agosto 2020 per un periodo di tempo adeguato a consentire loro l'effettivo esercizio dei loro diritti;**
- 3) siano fornite chiare indicazioni alle Ambasciate italiane in ordine alla necessità di fornire rapida e concreta assistenza ai cittadini stranieri attualmente non in Italia ma ivi residenti o che hanno titolo per recarvisi in ordine alle modalità di reingresso in Italia;**
- 4) garantire materialmente il reingresso ovvero prevedere la possibilità di organizzare il rientro delle persone illegittimamente respinte anche attraverso adeguati accordi con le compagnie aeree, tali da consentire voli diretti al fine di evitare problematiche connesse al transito in altri Paesi UE.**

Si ritiene opportuno sottolineare quanto il rispetto rigoroso della normativa fondamentale in materia di immigrazione costituisca la base per l'esercizio dei diritti sociali, civili e politici connessi al regolare soggiorno in

Italia e quanto, conseguentemente, possa incidere in maniera negativa (quale fonte di danno economico ed esistenziale, ad esempio) sulla condizione sociale delle persone straniere il mancato rispetto del diritto alla parità di trattamento in materia di ingresso e/o reingresso in Italia.

In attesa di riscontro, si ringrazia per l'attenzione e si informa che i riscontri alla presente saranno resi pubblici.

Mercedes Frias

Lorenzo Trucco  
Presidente dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione  
(ASGI)

Filippo Miraglia  
Vice presidente Associazione Ricreativa Culturale Italiana(ARCI)