
ADiM BLOG
Settembre 2023
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Tribunale Ordinario di Roma,
ordinanza del 21 luglio 2023, n. 12859

Il rifiuto di (re)ingresso in frontiera dei soggiornanti di lungo periodo in Italia*

Francesca Tassinari

Dottoressa di ricerca in scienze giuridiche, diritto dell'UE ed ordinamenti nazionali
Università di Granada e Università di Ferrara

Parole chiave

*Soggiorno di lungo periodo – Validità – Diniego di visto di reingresso – Disparità di trattamento –
Diritto alla vita familiare (art. 8 CEDU)*

Abstract

Con ordinanza n. 12859 del 21 luglio 2023, il Tribunale Ordinario di Roma ha annullato il diniego del visto di reingresso emesso dal Consolato d'Italia a Lagos, riconoscendo quindi il diritto del ricorrente a fare reingresso in Italia. Sulla base dell'art. 9 del Testo Unico sull'immigrazione, e ferma restando l'inapplicabilità delle nuove disposizioni dell'Unione in materia di soggiornanti di lungo periodo, il Tribunale sancisce che, nel 2021, il ricorrente era titolare di un permesso di soggiorno valido per entrare in Italia. Questo post ripercorre ed approfondisce i tre principali punti critici dell'ordinanza, ovvero: 1.

* L'autrice ringrazia la revisione in singolo cieco di ADiM per i commenti ed accorgimenti apportati al post.

l'analisi della sussistenza dei requisiti per il "rinnovo" del permesso di soggiorno; 2. la rilevanza del parere della questura per il rilascio del visto di reingresso, e 3. il diritto alla vita familiare del ricorrente ai fini del ricongiungimento.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. I fatti di causa

I fatti di causa presi in esame dal Tribunale Ordinario di Roma nell'ordinanza n. [12859](#) riguardano un cittadino nigeriano nato a Torino i cui genitori erano immigrati in Italia dal 1991. Il 22 ottobre 2012, il padre e la madre avevano ottenuto un permesso di soggiorno di lungo periodo. Il giudice rileva che tanto il ricorrente, come i suoi fratelli, divenivano titolari dello stesso tipo di autorizzazione; non chiarisce invece, come auspicabile, in che termini il ricorrente adempiva ai requisiti della [permanenza regolare quinquennale](#).

La famiglia e il ricorrente si trasferivano in Nigeria nel 2014 per seguire il padre, affetto da depressione. La madre e i fratelli rientravano in Italia nel 2020; il ricorrente, invece, si recava all'aeroporto di Lagos l'anno successivo per farvi rientro. Qui era trattenuto poiché il soggiorno di lungo periodo era ritenuto "troppo risalente". Il ricorrente si rivolgeva quindi al Consolato italiano competente per ottenere un visto di reingresso, ma la domanda era rifiutata alla luce del parere negativo della Questura di Torino. Il ricorrente chiedeva un nuovo visto nell'anno 2023, ricevendo una risposta negativa.

Il ricorrente chiedeva l'annullamento del provvedimento di rigetto e il rilascio del visto, lamentando l'illegittimità della condotta della pubblica amministrazione per aver preso una decisione solo sulla base del parere della Questura. Il ricorrente allegava anche una lesione del diritto all'unità familiare per essere stato trattenuto in Nigeria ingiustamente.

2. La decisione del Tribunale Ordinario di Roma

Il Tribunale Ordinario di Roma accoglie il ricorso ricordando, innanzitutto, che il parere negativo della Questura non è sufficiente per giustificare il rifiuto di un visto di reingresso (cfr. TAR Lazio, sentenza del 5 febbraio 2009, n. [2085](#)).

Successivamente, il giudice nota che il ricorrente era titolare di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo in corso di validità per tutto il periodo di permanenza nel territorio nigeriano. Tale titolo era stato rilasciato non già al ricorrente, ma ai suoi genitori, nel 2012 per un periodo indeterminato ex art. 9, c. 2, [d.lgs. n. 286/1998](#) – Testo Unico sull'immigrazione (TUI d'ora in poi). Seguendo questo articolo – applicabile al caso di specie poiché l'art. 15 [l. n. 238/2021](#) riguarda solo i nuovi rilasci o i permessi già rilasciati al momento del primo rinnovo decennale – il permesso di soggiorno di lungo periodo del ricorrente avrebbe dovuto essere aggiornato il 22 ottobre 2022.

Di conseguenza, il Tribunale Ordinario di Roma statuisce che il ricorrente poteva fare reingresso in Italia mediante l'esibizione del documento d'identità e il titolo di soggiorno di lungo periodo, senza necessità di chiedere un visto di reingresso (art. 8, c. 2, [d.p.r. n. 394/1999](#)).

B. COMMENTO

1. Il quadro normativo di riferimento

L'art. 9, TUI definisce la disciplina del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo in applicazione della [direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio del 25 novembre 2003. Secondo questa norma, la persona migrante in possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per sé e per determinati membri della famiglia (art. 29, c. 1, TUI) soddisfatti determinati requisiti. Il permesso in questione è valido per dieci anni e "rinnovabile automaticamente" alla sua scadenza.

Le cause di revoca del permesso di soggiorno di lungo periodo sono tassativamente elencate nel c. 7 dell'art. 9 TUI e includono: l'acquisito fraudolento; l'espulsione; quando mancano o vengano a mancare le condizioni per il rilascio; l'assenza dal territorio dell'Unione per un periodo di dodici mesi consecutivi; l'assenza dal territorio dello Stato in cui si trova il soggiornante per un periodo superiore a sei anni.

Nel caso di documento di soggiorno scaduto da non più di sessanta giorni e di richiesta di rinnovo inoltrata, l'art. 8, c. 3, del [d.p.r. n. 394/1999](#) e l'art. 12 dell'allegato al [d.i. n. 850/2011](#) stabiliscono che la persona migrante debba munirsi di visto di reingresso «[...] rilasciato dalla rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel Paese di provenienza, previa esibizione del documento scaduto». Le stesse condizioni si applicano per «[...] comprovati gravi motivi di salute dello straniero, dei suoi parenti di I° grado o del coniuge», estendendosi tale periodo a sei mesi.

La [l. n. 238/2021](#) (già menzionata *supra*) ha introdotto la nuova disciplina del permesso di soggiorno permanente nell'ordinamento italiano. Questa legge è entrata in vigore il 1° febbraio 2022 – pochi mesi prima dalla data di scadenza del permesso di soggiorno del ricorrente. Da quel momento in poi, i permessi di soggiorno UE di lungo periodo – prima di c.d. "durata illimitata" – rilasciati da più di dieci anni non sono più validi. Di conseguenza, il documento di soggiorno di lunga durata del ricorrente poteva ritenersi non più valido qualora fosse stato rilasciato prima del 1° febbraio 2012.

2. Soggiorni di lungo periodo

Seguendo il ragionamento del Tribunale Ordinario di Roma, dobbiamo escludere

l'applicazione della disciplina del visto di reingresso *ex art. 8, c. 3 del [d.p.r. n. 394/1999](#)*. Innanzitutto, il permesso di soggiorno di lungo periodo del ricorrente non era scaduto al momento del tentativo d'imbarco in Nigeria verso l'Italia, essendo il suo "rinnovo" previsto per il 22 ottobre 2022 (non così, invece, nel caso della nuova richiesta avanzata nel 2023). Di qui il giudice evince che l'Ambasciata italiana a Lagos non aveva motivo di procedere alla verifica della perdurante sussistenza del «possesso dei requisiti previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno» *ex art. 8, c. 3 in fine, del [d.p.r. n. 394/1999](#)*. Tuttavia, è bene rammentare l'orientamento di altra giurisprudenza (cfr. TAR Brescia, sentenza del 1° ottobre 2018, n. [585](#)), che considera il permesso di soggiorno di lungo periodo quale titolo di soggiorno a tempo indeterminato. Nel caso di aggiornamento, quindi, le autorità italiane non devono verificare il permanere delle condizioni che ne avevano consentito il rilascio.

In secondo luogo, il giudice allega che l'opinione negativa della Questura di Torino sul rilascio del visto di reingresso, alla luce dell'art. 9, c. 7 lett. d) ed e), TUI, non è pertinente perché il permesso del ricorrente non era stato revocato. Il giudice ricorda anche che il superamento del limite temporale indicato dall'art. 9, c. 7 lett. d) ed e), TUI, non osta al reingresso nel territorio italiano, o alla permanenza sullo stesso. Dall'ordinanza s'intende, però, che la Questura di Torino avrebbe potuto revocare il permesso di soggiorno di lunga durata del ricorrente, essendo quest'ultimo stato assente dal territorio italiano per più di dodici mesi consecutivi, senza avervi fatto ritorno (cfr. il caso [Landeshauptmann von Wien](#)). Anche se così fosse, l'art. 9, c. 9, TUI prevede la possibilità di rilasciare un permesso diverso da quello di lungo periodo nei limiti in cui lo straniero non deve essere allontanato dal territorio italiano. Non ci sembra opportuno invece il richiamo alla disciplina del reingresso, *ex art. 8, c. 3, del TUI*. Questa norma si applica in caso di documenti scaduti (di norma da non più di sessanta giorni) dei quali si è già chiesto il rinnovo. Fermo restando l'inapplicabilità al caso di specie dell'art. 9, c. 8, del TUI, ai fini dell'ingresso regolare nel territorio italiano, il ricorrente avrebbe dovuto ottenere un altro tipo di permesso previsto dal TUI, ad esempio, per ricongiungersi con i propri familiari (art. 29, c. 1, del TUI).

In terzo e ultimo luogo, il Tribunale Ordinario di Roma prende in esame due ulteriori profili: la disparità di trattamento del ricorrente rispetto agli altri membri della famiglia (art. 14 [CEDU](#)) e il diritto al rispetto della vita e dell'unità familiare (art. 8 [CEDU](#)). Mentre sul primo punto il ragionamento apportato è molto succinto, limitandosi l'ordinanza a segnalare come l'anno precedente la famiglia del ricorrente fosse rientrata in Italia senza inconvenienti, sul secondo punto l'argomentazione è più dettagliata. Si richiama anzitutto la sentenza n. [202](#) del 18 luglio 2013, con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 5, c. 5, TUI, nella parte in cui prevedeva che la valutazione discrezionale sul rinnovo o rilascio del permesso di soggiorno si applicasse solo al migrante che esercita il diritto al ricongiungimento familiare o al familiare ricongiunto, e non anche a colui che avesse «legami familiari nel territorio dello Stato». Il giudice sottolinea che l'art. 5, c. 5, TUI stabilisce che «[...] 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 [...] si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale». Nonostante questa previsione si rivolga chiaramente agli stranieri che hanno esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, o siano essi stessi familiari ricongiunti, la *ratio* sarebbe estensibile anche al caso del migrante «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato» per via analogica. Ovvero, nuclei familiari che hanno la stessa composizione prevista dalla disciplina del ricongiungimento, ma riuniti *ab origine*. Nonostante apprezziamo lo sforzo interpretativo risolto dal giudice nell'ordinanza in questione, non si capisce perché, essendo il permesso di soggiorno di lunga durata del ricorrente valido (né scaduto, né revocato), l'amministrazione italiana avrebbe dovuto concedere un permesso di reingresso alla luce del diritto all'unità familiare. La lesione di tale diritto, infatti, giustificerebbe il rilascio di un altro tipo di permesso (cfr. art. 29 del TUI); ma al ricorrente era sufficiente esibire il passaporto o permesso di soggiorno valido *ex art. 8, c. 2, TUI*, come ha fatto notare il giudice stesso nella sua decisione.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Trib. Roma, ordinanza del 21 luglio 2023, n. 12859](#)

Giurisprudenza:

[CGUE, sentenza del 20 gennaio 2022, *Landeshauptmann von Wien*, C-432/20, EU:C:2022:39](#)

[CGUE, sentenza del 10 Marzo 2021, *M.A. c/Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186](#)

[CGUE, sentenza del 17 luglio 2014, *Shamim Tahir c/Ministero dell'Interno, Questura di Verona*, C-469/13, EU:C:2014:2094](#)

[Corte costituzionale, sentenza del 18 luglio 2013, n. 202](#)

[TAR Brescia, sentenza del 1° ottobre 2018, n. 585](#)

[TAR Lazio, sentenza del 5 febbraio 2009, n. 2085](#)

Dottrina:

M. L. BASILIEN-GAINCHE, *Statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (Directive 2003/109/CE): Notion de permis de séjour formellement limité* In *Lettre Actualités Droits-Libertés*, 2012.

R. CHERCHI, [L'aggiornamento o rinnovo del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo tra norme vigenti e cattive pratiche amministrative](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2020.

M. CZAICA, e F. TRAUNER, *EU visa policy. Decision-making dynamics and effects on migratory processes*, in A. RIPOLL SERVENT, e F. TRAUNER (a cura di) *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London, 2018, p. 14.

M. DI FILIPPO, *Contrasto dell'immigrazione irregolare e conseguenze negative sullo status del*

migrante: il caso del richiedente visto nel diritto dell'Unione europea, in M.C. Amato et alia (a cura di), *Immigrazione, marginalizzazione, integrazione*, Giappichelli, 2018, pp. 257-271.

F. DI NOLA, [Stranieri e Reddito di Cittadinanza: per la Consulta è ragionevole il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo](#), ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, marzo 2022.

P. GAIBAZZI, *Sovranità e controllo diffuso della mobilità nel regime dei visti*, in *Antropologia*, n. 2/2016, pp. 47-60.

F.L. GATTA, *Politica dei visti e stato di diritto: il difficile equilibrio tra sovranità e garanzie procedurali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *European Papers*, n. 1/2021, pp. 599-619.

Altri materiali:

ASGI, [Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo](#), 2012.

Per citare questo contributo: F. TASSINARI, *Il rifiuto di (re)ingresso in frontiera dei soggiornanti di lungo periodo in Italia*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, settembre 2023.

Disclaimer: L'Autore è responsabile legale e politico presso la Commissione Europea. Questo post è il risultato dell'analisi derivante dalla sua ricerca. Ogni opinione qui espressa dovrà essere attribuita a lei, compresi eventuali errori.