

EMN FOCUSED STUDY 2012

Misuse of the Right to Family Reunification: marriages of convenience and false declarations of parenthood

National Contribution from Italy

Disclaimer: The following responses have been provided primarily for the purpose of completing a Synthesis Report for the above-titled EMN Focussed Study. The contributing EMN NCPs have provided information that is, to the best of their knowledge, up-to-date, objective and reliable within the context and confines of this study. The information may thus not provide a complete description and may not represent the entirety of the official policy of an EMN NCPs' Member State.

Section 1

Top-line 'Factsheet' (National Contribution) / Executive Summary (Synthesis Report)

National Contribution (one page only)

Overview of the National Contribution – drawing out key facts and figures from across all sections of the Study, with a particular emphasis on elements that will be of interest to policymakers.

Il presente contributo nazionale è stato elaborato nel contesto del programma di lavoro EMN per l'anno 2012 secondo un formato innovativo in grado di assicurare una fruizione più immediata a beneficio dei policy-makers e, in seconda battuta, di un pubblico più ampio.

Nella compilazione della griglia, ci si è avvalsi in particolare della banca dati della giurisprudenza in materia di immigrazione e asilo creata dalla rivista professionale "Immigrazione.it"¹ e degli studi di settore promossi dalla Commission Internationale de l'État Civil - CIEC (*Studio sui matrimoni di convenienza negli Stati membri della CIEC* del marzo 2011² e *Fraud with respect to civil status in ICCS Member States* del dicembre 2000³).

Matrimoni di convenienza:

Prima di comprendere le questioni connesse al matrimonio di convenienza in Italia, è opportuno premettere che l'ordinamento italiano non riconosce lo status di famiglia alle cosiddette "coppie di fatto".

Il diritto di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari cittadini di Paesi terzi è riconosciuto, oltre ai cittadini nazionali e comunitari, ai cittadini di Paesi terzi titolari in Italia di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o familiari.

Sebbene non esistano sanzioni penali specifiche contro gli usi impropri della normativa sui ricongiungimenti, la richiesta di ricongiungimento viene respinta laddove venga accertato che il matrimonio (o l'adozione) abbia avuto luogo al solo scopo di consentire all'interessato di entrare e soggiornare nel territorio dello Stato. Inoltre, è prevista la revoca immediata del permesso di soggiorno qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita "effettiva convivenza". In ambo i casi, ovviamente, al provvedimento fa seguito la denuncia alle autorità competenti.

Come ampiamente confermato, anche dalla lettura dei commenti di parte italiana⁴ al libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare lanciato dalla Ce il 15 novembre (che al punto 5 interrogava su frodi e abusi messi in pratica per comprovare il vincolo familiare e i matrimoni di convenienza), si riscontra l'assenza di statistiche affidabili, anche se la rassegna stampa documenta nella gran parte

¹ www.immigrazione.it.

² www.ciec1.org/Etudes/Fraude/MariagesSimules-ITA-mars2011.pdf.

³ www.ciec1.org/CadrEtudeFraude.htm.

⁴ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

dei casi il ruolo svolto dalla criminalità organizzata.

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, va registrato, così come già avvenuto in Francia⁵, il riconoscimento dell'illegittimità sulla base della Costituzione italiana e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del divieto di matrimonio per i cittadini di Paesi terzi privi di regolare permesso di soggiorno, facoltà che offre a quest'ultimo la possibilità di regolarizzare il proprio status.

Policy makers e mass media, a fronte di una casistica estremamente limitata, sono soliti volgere piuttosto l'attenzione ai possibili usi impropri collegati alla richiesta di cittadinanza.

In particolare, all'erogazione delle pensioni di reversibilità, rispetto alle quali sussiste il diffuso timore che ci si possa trovare di fronte a casi di circonvenzione di persona anziana.

Non sono mancati i casi, come si vedrà, in cui l'opinione pubblica abbia trasceso i termini in questione travisando i dati statistici relativi ai matrimoni misti e tendendo fortemente a una loro criminalizzazione come "fonte patologica" di usi impropri.

False dichiarazioni di paternità/maternità:

L'ordinamento giuridico nazionale per prevenire usi impropri nelle richieste di permesso di soggiorno sulla base di false dichiarazioni dei rapporti di parentela, prevede che, ove in sede di richiesta del visto d'ingresso i rapporti familiari non possano essere documentati in modo certo, mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, le rappresentanze consolari/diplomatiche italiane possono provvedere, a spese degli interessati, a rilasciare certificazioni sulla base dell'esame del DNA.

A tal proposito per evitare usi impropri di richiesta del permesso di soggiorno per la coesione con familiari già soggiornanti in Italia, la domanda deve essere corredata dalle certificazioni estere tradotte e legalizzate; se i fatti che danno origine al rapporto familiare si sono verificati in Italia vengono richiesti sia copia del passaporto che la certificazione rilasciata dall'Ufficio dello Stato Civile. Più precisamente, nel caso di richiesta del permesso di soggiorno in favore del figlio nato in Italia, il certificato di nascita è di norma richiesto con l'apposizione della sua foto.

Ebbene, nonostante non vi sia una norma specifica che punisca la falsa dichiarazione di paternità, la fattispecie può verosimilmente essere fatta rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 495, comma 1 del codice penale che prevede la reclusione da uno a sei anni per coloro che dichiarano o attestano falsamente a pubblico ufficiale l'identità, lo stato, o altre qualità della propria o dell'altrui persona. Qualora si tratti di dichiarazioni in atti dello stato civile la reclusione non è inferiore a 2 anni.

Inoltre, la legge 94/2009 ha introdotto la pena alla reclusione da uno a sei anni per tutti coloro che contraffanno o alterano documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di un permesso di soggiorno. Se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione si estende da tre a dieci anni.

Section 2

National legislative framework and definitions

National Contribution (1 - 2 pages)

2.1 How are concepts of 'marriage' and the 'family' defined and understood in your Member States in the laws and regulations relating to family reunification?? E.g. do concepts of marriage cover civil partnerships, same-sex marriage, cohabitation, etc.) – please refer to any specific pieces of legislation and relevant Articles.

Con il termine "**famiglia**", per quanto riguarda la disciplina del **ricongiungimento tra cittadini di paesi terzi** s'intende unicamente la famiglia c.d. nucleare, composta dal coniuge e dai figli minori, ovvero di età inferiore a 18 anni (Art. 29, comma 1 lett. a) e b) del d.lgs. 286/1998, Testo Unico sull'immigrazione, d'ora in poi T.U. sull'immigrazione). L'ordinamento ha altresì previsto il ricongiungimento per i casi dei figli maggiorenni "a carico" e dei genitori "a carico" o ultrasessantacinquenni (Art. 29 comma 1 lett. a) e b) del T.U. sull'immigrazione) in forma solo

⁵ www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2003/2003-484-dc/decision-n-2003-484-dc-du-20-novembre-2003.871.html.

condizionata a particolari situazioni di invalidità o insufficienza di mezzi economici di sussistenza propri.

Per ciò che concerne, invece, il **ricongiungimento tra un cittadino di paese terzo e un cittadino di un Paese membro dell'Unione Europea che ha esercitato il proprio diritto di libera circolazione (mobile EU citizen)**, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 30/2007 che dà attuazione alla direttiva 2004/38/CE, è previsto un leggero ampliamento della nozione di "familiare" di cui sopra: oltre al coniuge, infatti, sono considerati tali i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge nonché gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge.

L'attribuzione dello **status di coniuge** deriva dall'istituto del "**matrimonio**", unico strumento giuridico con cui l'ordinamento italiano riconosce la relazione di una coppia formata da un uomo e una donna, presupposto della filiazione legittima (art. 29 Cost.). **L'ordinamento italiano non riconosce lo status di familiare ai conviventi more uxorio (le cosiddette "coppie di fatto")**, come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale. In diverse sentenze, infatti, la Consulta specifica che l'art. 19 del T.U. sull'immigrazione non è incostituzionale nella parte in cui non prevede un divieto di espulsione anche del cittadino di Stato terzo convivente *more uxorio* con cittadino italiano (Corte Cost., ord. 313/2000; Corte Cost., or. 481/2000).

Il mancato riconoscimento ai conviventi *more uxorio* della qualità di "coniuge" o "familiare" è stato ribadito anche dalla Suprema Corte di Cassazione (sent. 6441/2009, I sez. civ.), anche quando si tratti di unione riconosciuta e registrata nel Paese in cui si è realizzata, in quanto in Italia le unioni registrate non sono equiparabili al matrimonio.

Tuttavia, una recentissima sentenza del Tribunale di Reggio Emilia, depositata in data 13 febbraio 2012 relativa al procedimento 1401/2011, apre al riconoscimento della qualità di "coniuge" ex art. 2, lettera b), n. 1) del d. lgs. 30/2007, quando viene comprovato in via documentale che si sia formata un'unione di tipo matrimoniale, anche tra persone dello stesso sesso, in un Paese dell'Unione Europea che la riconosce secondo la legge nazionale. Dunque, secondo la sentenza in questione, la libera circolazione del cittadino e del suo familiare o coniuge dev'essere garantita a prescindere dal fatto che la legge nazionale dei coniugi non riconosca il matrimonio omosessuale; rileva quindi solamente il luogo dove è stato contratto il vincolo di tipo matrimoniale. Al riguardo, sono state avanzate delle proposte di legge, ma al momento non sussistono le condizioni per una loro approvazione.

L'ordinamento italiano vieta la poligamia, dunque non ammette il ricongiungimento della seconda o terza moglie derivanti da matrimoni poligami riconosciuti nel paese d'origine. Per converso, se non per il rapporto di coniugio, è spesso consentito il ricongiungimento del coniuge poligamo in relazione del suo status di "genitore di minorenne" (status biologico o giuridico). Nel caso si specie il ricongiungimento è legittimato per il superiore interesse del minore, non per il diritto all'unità familiare.

Please refer to Section II (General Context) above

2.2 What national legislation regulates family reunification between:

(i) a third-country national residing lawfully in the EU / Norway reunifying with a third-country national applying to enter / reside there in order to preserve the family unit.

(ii) A mobile EU national reunifying with a third-country national

(iii) A non-mobile EU citizen reunifying with a third-country national on the basis of jurisprudence (and reference to the EU Treaty)

(iv) A non-mobile EU citizen reunifying with a third-country national.

Please provide the name of the legislation and the conditions under which family reunification can take place.

Please note that family reunification between two third-country nationals in the EU is regulated under Directive 2003/86/EC, however this Directive leaves room for national discretion in certain areas; therefore a detailed description of national legislation in this area is necessary.

Note also that separate or the same legislation may regulate reunification between two spouses as between a parent and child. Please clarify which is the case in your country below.

For family reunification between two spouses please also distinguish, where relevant, between

marriage, civil partnerships, same-sex marriage, cohabitation, etc.

Scenario (i):

Il diritto di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari cittadini di Paesi terzi è riconosciuto ai **cittadini di Paesi terzi titolari in Italia di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex Carta di soggiorno) o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno** rilasciato per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, per studio, per motivi religiosi o familiari. Tale ipotesi è disciplinata dagli **artt. 28-30 del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998), così come modificato dal d.lgs. 5/2007 di attuazione della direttiva 2003/86/CE.**

Categorie di **soggetti legittimati all'ingresso per ricongiungimento**: l'art. 29 del T.U.

sull'immigrazione prevede che il cittadino di Paese terzo può chiedere il ricongiungimento per (a) il **coniuge non legalmente separato e di età non inferiore ai 18 anni**; (b) i **figli minori anche del coniuge o nati fuori del matrimonio non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso** (sono "figli" anche a quelli adottati, affidati, sottoposti a tutela); (c) i **figli maggiorenni a carico**, qualora per ragioni oggettive non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; (d) i **genitori a carico**, qualora non abbiano altri figli nel paese d'origine o di provenienza, **ovvero genitori ultrasessantacinquenni**, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

Le **condizioni richieste** per l'ottenimento del **visto** (art. 29, comma 3 T.U. sull'immigrazione) sono:

- Disponibilità di un **alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali.**
- Disponibilità di un **reddito sufficiente**: il cittadino di Paese terzo richiedente il ricongiungimento deve dimostrare di possedere un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite nella misura non inferiore all'importo annuo del c.d. assegno sociale, aumentato della metà per ogni familiare da ricongiungere. Per il ricongiungimento di due o più figli infraquattordicenni o con due o più familiari titolari dello status di protezione sociale è sufficiente un reddito non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale.
- Nel caso sub d) è inoltre richiesta la disponibilità di un **assicurazione sanitaria** o di altro titolo idoneo, a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale a favore dell'ascendente ultrasessantacinquenne ovvero della sua iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

Inoltre, nonostante nella legislazione italiana non sia riconosciuta alcuna forma di unione di fatto, come enunciato precedentemente, l'art. 29, al comma 5 consente al **genitore naturale** (che non sia stato espulso o segnalato ai fini del respingimento per motivi di ordine pubblico ex art. 4 comma 6 T.U. sull'immigrazione) l'ingresso per ricongiungimento al figlio minore, già regolarmente soggiornante in Italia con l'altro genitore, purché uno dei due dimostri il possesso dei requisiti visti sopra. Questo in virtù del valore che l'ordinamento riconosce al superiore interesse del fanciullo.

Il cittadino di Paese terzo regolarmente soggiornante in Italia ad altro titolo può chiedere la conversione del permesso di soggiorno per motivi familiari qualora sussistano 3 condizioni (art. 30, comma 1 lettera c) T.U. sull'immigrazione):

- che il familiare sia regolarmente soggiornante in Italia,
- che il cittadino di Paese terzo richiedente possieda tutti i requisiti sopra indicati;
- che la richiesta di conversione sia fatta entro un anno dalla data di scadenza del titolo di soggiorno originariamente posseduto dal familiare.

L'art. 30, comma 2 del T.U. sull'immigrazione consente ai titolari di un permesso di soggiorno per motivi familiari l'accesso ai servizi assistenziali, l'iscrizione a corsi di studio o di formazione professionale, l'iscrizione nelle liste di collocamento, lo svolgimento di lavoro autonomo o subordinato. Il permesso di soggiorno per motivi familiari ha la stessa durata del permesso di soggiorno del familiare cittadino di Paese terzo in possesso dei requisiti per il ricongiungimento ed è rinnovabile con quest'ultimo (art.29, comma 4 del T.U. sull'immigrazione).

Nella legislazione italiana il ricongiungimento con il coniuge e con i figli minori è regolato dalle stesse fonti.

Scenario (ii):

Il caso di un cittadino dell'Unione che si sia avvalso della sua libertà di circolazione e di soggiorno e che intenda ricongiungersi con un suo familiare non comunitario, è invece regolato nel nostro ordinamento dal d. lgs. 30/2007, in attuazione della direttiva 2004/38/CE.

Il decreto in questione disciplina il diritto di ingresso, circolazione e soggiorno di un cittadino di Stato Membro verso l'Italia (Stato Membro ospitante), diritto che si trasmette ai suoi familiari cittadini di Paesi terzi, nei casi e modi stabiliti dalla direttiva. In tal caso si consente il ricongiungimento di un "mobile EU-citizen" con i suoi familiari, a prescindere dal loro status di cittadini dell'Unione.

I familiari, definiti tali all'articolo 2 del d.lgs. 30/2007 (cfr. punto 2.1), che siano cittadini di Paesi terzi, possono entrare nel territorio dello Stato a condizione che siano in possesso di un valido passaporto e del visto nei casi in cui è richiesto (vedi T.U. sull'immigrazione).

Per soggiorni superiori a 3 mesi, è necessario che il cittadino dell'UE rispetti alcune condizioni: *a*) essere lavoratore subordinato o *b*) disporre di risorse economiche sufficienti per sé e per la sua famiglia o *c*) essere iscritti presso un istituto scolastico o di formazione (art. 7 d.lgs. 30/2007).

Trascorsi 3 mesi dall'ingresso il familiare non comunitario può richiedere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (art. 10 del d.lgs. 30/2007).

Le limitazioni al diritto di soggiorno dei familiari dei cittadini UE e dei loro familiari non comunitari sono consentite solamente per motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza; i provvedimenti devono essere presi nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e valutando la situazione concreta di pericolosità del soggetto, oltreché la sua situazione personale (art. 20 del d.lgs. 30/2007).

Scenario (iii):

Attualmente nell'ordinamento italiano non risultano casi di ottenimento per via giurisprudenziale del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, sulla base di alcune recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea, e più precisamente delle pronunce Zambrano (C-34-09), McCarthy (C – 434/09) e Dereci (C – 256/11). Tali sentenze è possibile che in futuro abbiano un impatto sulla giurisprudenza nazionale ma, essendo state emesse nel corso del 2011, è troppo presto per costatarne gli effetti.

Scenario (iv):

A seguito dell'abrogazione del D.P.R 1656 del 1965 come modificato dal D.P.R 54 del 2002 ad opera del decreto legislativo n.30 del 2007 (attuativo della direttiva 38/2004/CE), il ricongiungimento di familiari non comunitari di cittadini italiani è ora regolato da questo stesso decreto, in modo del tutto analogo al caso di familiari non comunitari di un cittadino UE (v. scenario ii), come specificato all'art. 23 del d.lgs. 30/2007. L'unico caso disciplinato invece dal Testo Unico sull'immigrazione (all'art. 30 comma 1 lett. d)) è quello del minore italiano il cui genitore, anche naturale, e a prescindere dalla regolarità o meno del suo soggiorno in Italia, può chiedere il ricongiungimento alla sola condizione di non essere stato privato della sua potestà genitoriale.

2.3 Is the prevention of misuse of residents' permits for family reunification as defined in the context of this study specifically covered in national legislation? If so, what are the provisions? Please explain what changes in legislation and/or practice are being considered in your Member State to fight against such misuses. Please refer to the specific piece of legislation and relevant Articles.

Matrimoni di convenienza

Nonostante in Italia non siano state emanate norme specifiche che sanzionassero gli usi impropri

della normativa sui ricongiungimenti (come auspicato dalle direttive 2003/86/CE e 2004/38/CE), la disciplina contiene alcune misure di prevenzione. In particolare, l'art. 29, comma 9 T.U. dispone che la richiesta di ricongiungimento venga respinta laddove è accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo al solo scopo di consentire all'interessato di entrare e soggiornare nel territorio dello Stato. Inoltre, il comma 1-bis dell'art. 30 del d.lgs. 286/1998 stabilisce la revoca immediata del permesso di soggiorno qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita "effettiva convivenza". Possibile deroga a tale disposizione è ammessa solo nel caso in cui dal matrimonio sia nata prole. Che il requisito della convivenza è elemento essenziale lo si desume anche all'art. 19, comma 2 lett. c) T.U. sull'immigrazione che prevede il caso di divieto di espulsione degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge, di nazionalità italiana, escludendo così dal divieto di espulsione il coniuge non convivente di cittadino italiano. Per i matrimoni contratti in Italia l'art. 30, comma 1 lett. b) T.U. sull'immigrazione sottopone la concessione del permesso di soggiorno per motivi familiari all'ulteriore requisito che il cittadino di Paese terzo fosse già in possesso di un permesso di soggiorno ad altro titolo da almeno un anno.

L'articolo citato dispone anche che la richiesta di rilascio o rinnovo del permesso sia rigettata e il permesso di soggiorno revocato nel caso in cui si accerta che il matrimonio o l'adozione che giustificavano il provvedimento autorizzativo al ricongiungimento hanno avuto luogo al solo scopo di permettere all'interessato di soggiornare in Italia (art. 30, comma 1-bis del T.U. sull'immigrazione).

Sempre al fine di disincentivare i "matrimoni di convenienza", la legge n. 94 del 2009 ha reso più rigorosi i requisiti necessari per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano. La legge ha infatti sostituito l'art. 5 della legge n. 91 del 1992, prevedendo al comma 1, che: «il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora», al momento dell'adozione del decreto di acquisto della cittadinanza, «non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»; al successivo comma 2, che i termini sono, peraltro, «ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

La stessa legge n. 94 del 2009 aveva modificato, altresì, l'art. 116, primo comma, cod. civ. La nuova norma stabiliva che "lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'Ufficiale dello Stato Civile", oltre al nulla osta, "un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano". Questa disposizione è stata, tuttavia, dichiarata illegittima dalla sentenza n. 245 del 25 luglio 2011 della Corte Costituzionale, secondo la quale il matrimonio rappresenta un diritto fondamentale che può essere limitato solo in ragione di un bilanciamento con interessi o diritti di pari rango. La pronuncia del giudice costituzionale ha censurato più specificatamente il fatto che lo straniero venga trattato in modo differenziato rispetto alla tutela di diritti inviolabili, che dalle restrizioni introdotte dalla L. 94/2009 derivi una intollerabile compressione dei diritti del cittadino italiano che voglia sposare uno straniero irregolarmente soggiornante, nonché la violazione dell'art. 12 (diritto al matrimonio) della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, come interpretato dalla sentenza del 14 dicembre 2010 della Corte di Strasburgo (*O'Donoghue and Others v. The United Kingdom*).

False dichiarazioni di paternità

L'art. 29, comma 1-bis del T.U. sull'immigrazione prevede che le rappresentanze consolari/diplomatiche italiane potranno provvedere, a spese degli interessati, a rilasciare certificazioni ai sensi dell'art. 49 D.P.R. 200/1967 sulla base dell'esame del DNA qualora gli stati di paternità/maternità non possano essere documentati con certezza o quando sussistano dubbi sull'autenticità della documentazione. Infatti, l'art.2, comma 7 del d.lgs. 5/2007 che attua la direttiva 2003/86/CE prevede che, ottenuto il nulla osta al ricongiungimento, l'autorità consolare italiana potrà rilasciare il visto d'ingresso soltanto previo accertamento dell'autenticità della documentazione comprovante i presupposti di parentela, coniugio, minore età, stato di salute. La

certificazione rilasciata da stato estero non è quindi assistita da fede privilegiata.

2.4 Where relevant and where information is available, give a brief description of the impacts (if any) of European Court of Justice case law which has focused on family reunification (e.g. Zambrano, McCarthy, Dereci) in your Member State?

Attualmente l'impatto delle importanti sentenze Zambrano, McCarthy e Dereci sulla giurisprudenza nazionale in tema di ricongiungimenti non è verificabile, probabilmente – come affermato in precedenza - perché sono di data recente (tutte del 2011). Vista la straordinaria rilevanza di queste sentenze, che hanno segnato un passaggio fondamentale nella tutela del diritto all'unità familiare del cittadino UE, ci si aspetta un impatto decisivo sulla giurisprudenza interna. Nel caso Zambrano, infatti, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito che a prescindere dall'applicabilità o meno della direttiva 2004/38/CE (che non si applica al caso di specie poiché il figlio dello Zambrano, di cittadinanza belga, non ha mai usufruito della sua libertà di circolazione come richiesto dall'art. 3 della citata direttiva) vi è un diritto di soggiorno che deriva direttamente dalle norme del Trattato sulla cittadinanza europea (art. 20 TFEU); qualora il diniego del diritto di soggiorno in uno Stato membro ad un cittadino di Stato terzo che intende prendersi cura di suo figlio in tenera età, cittadino di quello Stato membro, si tradurrebbe inevitabilmente in un'ingiustificata lesione dei diritti connessi allo status di cittadino dell'UE. Il figlio minore sarebbe infatti costretto a lasciare il territorio dello Stato membro di appartenenza, a seguito del padre. Sulla base dello stesso motivo, a detta della Corte va garantito allo Zambrano anche il diritto di lavorare in Belgio, affinché possa provvedere al sostentamento del figlio. Le sentenze McCarthy e Dereci non fanno che specificare quanto affermato nella sentenza Zambrano, nel primo caso negando il diritto di soggiorno al marito della sig.ra McCarthy, cittadino di Stato terzo, poiché nel caso di specie un tale diniego non si tradurrebbe, come nel caso Zambrano, in una lesione dei diritti connessi allo status di cittadino UE della sig.ra McCarthy. Nel caso Dereci, in cui i cittadini UE coinvolti non dipendono, come nel caso Zambrano, dai loro familiari cittadini di Stato terzo per il loro sostentamento, a parere della Corte starà al giudice nazionale giudicare caso per caso se negando un diritto di soggiorno vi è stata o meno una lesione dei diritti connessi allo status di cittadino UE che chiede il ricongiungimento.

In conclusione c'è da dire, tuttavia, che l'art. 30 comma 1 lett. d) del T.U. sull'immigrazione già prevedeva la possibilità di richiedere un permesso di soggiorno per il genitore cittadino di Paese terzo, anche naturale, di un minore italiano, a prescindere dalla regolarità o meno del suo soggiorno, alla sola condizione che non fosse stato precedentemente privato della sua potestà genitoriale. L'ordinamento italiano avrebbe dunque concesso il permesso di soggiorno allo Zambrano sulla base del diritto nazionale, senza bisogno di ricorrere al diritto dei Trattati. Più interessante sarà invece l'impatto della sentenza Dereci, in quanto offre l'opportunità di far valere all'interno del proprio Stato membro di origine i diritti connessi allo status di cittadino UE.

Section 3 The situation in Italy

National Contribution: (3-5 pages in total)

Scope of the issue

3.1 Are a) marriage of convenience and b) false declaration of parenthood recognised as examples of misuse of residents' permits for family reunification in your (Member) State?

Please give an overview of the problem, (to the extent that it is recognised as a problem in your (Member) State) and the context (e.g. please refer here to any policy documents, media coverage, NGO campaigns, case law examples, etc. that demonstrate the ongoing problems)

Il 31 maggio 2011, Corrado Giustiniani, giornalista esperto di immigrazione, domandava ai lettori del *Messaggero*: "Un italiano o un'italiana, ogni dieci che si sposano, sceglie ormai un partner straniero. Se poi si aggiungono le nozze in cui entrambi i coniugi non sono italiani arriviamo,

secondo i dati Istat relativi al 2009, al 14% del totale. Le coppie miste si confermano come il dato emergente del nostro costume sociale. Ma quanto incidono i matrimoni di convenienza?⁶.

La domanda posta in quella sede e gli approfondimenti generalmente condotti da altri mass media in tema di matrimoni di convenienza raramente estrinsecano un collegamento con possibili usi impropri rispetto al ricongiungimento familiare, quanto piuttosto ipotizzano l'interesse all'acquisizione della cittadinanza o alla possibilità di usufruire della pensione di reversibilità nel caso del "matrimonio tra badante o badato", cioè tra un coniuge anziano italiano e un coniuge straniero molto più giovane.

Inoltre, va ricordato che, nonostante l'avversione della società civile (sindacati, associazionismo, organizzazioni cattoliche, ecc.), una delle norme più significative introdotte dal pacchetto sicurezza (L. 94/2009) vietava al cittadino straniero irregolarmente soggiornante in Italia di contrarre matrimonio, con l'obiettivo di limitare casi di abuso volti ad aggirare le norme sull'immigrazione regolare (questione superata, come ricordato, dalla sentenza n. 245 del 25 luglio 2011 della Corte Costituzionale).

In relazione, invece, agli usi impropri collegati alla richiesta di cittadinanza e, in particolare, all'erogazione impropria delle pensioni di reversibilità, a seguito di circonvenzione di persona anziana, è intervenuta recentemente la penalizzazione delle pensioni di reversibilità degli ultrasessantenni uniti in matrimonio con persone molto più giovani (L. 111/2011). In precedenza un articolo pubblicato sul quotidiano *La Repubblica* il 24 febbraio 2011⁷ riportava la notizia del presunto record delle pensioni di reversibilità alle badanti sotto i 50 anni, suscitando una interrogazione specifica da parte dell'onorevole Maraventano al Ministro del lavoro e delle politiche sociali⁸ al fine di conoscere il numero dei matrimoni registrati annualmente in Italia fra anziani autoctoni e giovani straniere e la spesa previdenziale annuale per pensioni di reversibilità e gli eventuali provvedimenti del Ministro. Sulla risposta da parte del Ministero in oggetto si tornerà nella sezione dedicata alle statistiche.

Pur in assenza di qualsiasi possibilità di quantificazione statistica, non è mancata la diffusione di stime, diffuse soprattutto attraverso i mass media (che si aggirano tra l'1 e il 2% del totale dei matrimoni), sulla cui fondatezza è doveroso esprimere severi dubbi.

Il dibattito è andato a concentrarsi complessivamente sui matrimoni misti, rispetto ai quali talvolta è stata proposta all'opinione pubblica una interpretazione distorta tesa a intenderli come una "fonte patologica", in quanto per la loro natura di caducità sarebbero finalizzati a conseguire obiettivi non affettivi, nonostante gli studiosi siano d'accordo ad intenderli come un indicatore di forte integrazione e le statistiche dell'Ufficio nazionale di statistica (Istat) abbiano smentito i tassi abnormali di caducità periodicamente imposti all'attenzione del pubblico⁹.

Per quanto riguarda, tuttavia, la presente disamina, occorre ricordare che, come riportato nel *Glossario EMN dei termini in materia di immigrazione e asilo*, a livello comunitario si intende per matrimonio di convenienza il "matrimonio che ha avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di entrare o di soggiornare in uno Stato membro"¹⁰, per cui torna opportuno rimandare qualsiasi ulteriore analisi esterna all'argomento a successive occasioni.

3.2 Optionally, please describe any other forms of misuses detected in your (Member) State (e.g. adoptions of convenience)

Una possibile forma di uso improprio solo ventilata dalla disciplina italiana sull'immigrazione è quella delle adozioni di convenienza, per cui l'art. 29, comma 9 T.U. si limita a dire che la richiesta di ricongiungimento viene respinta laddove sia accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo al solo scopo di consentire all'interessato di entrare e soggiornare nel territorio dello

⁶ www.ilmessaggero.it/home_blog.php?blg=P&idb=1039&idaut=11.

⁷ http://www.repubblica.it/cronaca/2011/02/24/news/record_pensioni_badanti-12831805/.

⁸ Legislatura 16 Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-05034 Atto n. 4-05034 Pubblicato il 14 aprile 2011 Seduta n. 541, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=16&id=530799.

⁹ Ministero dell'Interno, *Primo rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, dicembre 2007, pp. 132-154.

¹⁰ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (Articolo 16(2b)). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:IT:HTML>.

Stato.

Un'altra modalità di uso improprio nell'ambito dei ricongiungimenti familiari può essere quella della falsa dichiarazione sull'età del figlio, in considerazione del fatto che la legislazione riconosce una disciplina di favore per il figlio minorenni piuttosto che per quello maggiorenne, il quale invece ha diritto a chiedere il ricongiungimento solo se risulta essere "a carico" del richiedente. In proposito la giurisprudenza di legittimità ha precisato che le rappresentanze consolari italiane, poiché le certificazioni di Stato estero non sono assistite da fede privilegiata, possono procedere a tutti gli accertamenti necessari al fine di stabilire l'età di coloro che richiedono il visto d'ingresso in Italia, incluso il ricorso all'esame densitometrico osseo (Cass. Civ., 25 gennaio 2007, n.1656). La successiva circolare del Ministero dell'Interno (9 luglio 2007, n. 17272) chiarisce che qualora la perizia di accertamento presenti un margine di errore, dovrà comunque presumersi in via definitiva la minore età a tutela del minore.

Infine, per evitare ricongiungimenti c.d. a catena e disincentivare matrimoni forzati tra o con minori finalizzati a eludere le norme sull'ingresso di cittadini di Paesi terzi, il T.U. sull'immigrazione prevede che il coniuge può effettuare il ricongiungimento soltanto se abbia un'età non inferiore ai 18 anni e che il figlio minore possa ricongiungersi al genitore solo se non coniugato (ex artt. 29, comma 2 lett. a) e b)).

National means of preventing misuse

3.3 How are misuses of residence permits by a) marriages of convenience and b) false declarations of parenthood prevented?

As well as the legislative framework identified above, please describe national policy and practice in this area, highlighting any good practice measures.

Al fine di prevenire usi impropri nelle richieste di permesso di soggiorno sulla base di matrimonio di convenienza o di false dichiarazioni dei rapporti di parentela la legge italiana prevede:

Matrimonio: se è stato celebrato all'estero è sempre richiesto il certificato tradotto e legalizzato dalla rappresentanza italiana all'estero, salvo i casi di esenzione previsti dalle convenzioni internazionali; se il matrimonio è stato celebrato in Italia, il cittadino di Paese terzo deve produrre una sua dichiarazione. L'ufficio di polizia che riceve la dichiarazione è tenuto a chiedere il certificato direttamente all'ufficio dello Stato Civile.

Oltre alla verifica del certificato di matrimonio, prima di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi di famiglia l'autorità di polizia effettua controlli presso l'abitazione per accertare la convivenza o comunque l'effettiva sussistenza del rapporto matrimoniale.

Rapporti di famiglia: Nel caso in cui in sede di richiesta del visto d'ingresso i rapporti familiari non possano essere documentati in modo certo mediante certificati o attestazioni rilasciati da competenti autorità straniere, le rappresentanze diplomatiche o consolari richiedono l'esame del DNA, effettuato a spese degli interessati. Per prevenire usi impropri di richiesta del permesso di soggiorno per la coesione con familiari già soggiornanti in Italia, la domanda deve essere corredata dalle certificazioni estere tradotte e legalizzate; se i fatti che danno origine al rapporto familiare si sono verificati in Italia (matrimonio, nascita) vengono richiesti sia copia del passaporto sia la certificazione rilasciata dall'ufficio dello Stato Civile. In particolare, nel caso di richiesta del permesso di soggiorno in favore del figlio nato in Italia, il certificato di nascita è di norma richiesto con l'apposizione della sua foto.

National means of detecting misuse

Please describe both strategic and practical approaches that are applied, and information sources. Please include the extent to which detection results from those involved admitting the misuse (for example, women wishing to exit a marriage of convenience). Is a special status or amnesty granted in such cases?)

3.4 What factors trigger an investigation of individual cases? How are a) marriages of convenience and b) false declarations of parenthood detected and investigated? Are there any factors that have prevented investigations into suspected misuses from progressing?

Di norma, dopo il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di famiglia in favore del coniuge o del parente che ne ha titolo, gli uffici di polizia a ciò preposti effettuano controlli per verificare la

convivenza o, nel caso del coniuge, l'effettività del vincolo matrimoniale. Nel caso di esito negativo è disposta la revoca del permesso di soggiorno. A tal proposito è discusso se sia possibile individuare altri elementi che facciano presumere il carattere fraudolento del riconoscimento di paternità/maternità o del matrimonio, al di là della verifica dell'effettiva convivenza, ma la dottrina è orientata in senso negativo. La Suprema Corte di Cassazione aggiunge che presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno allo straniero coniugato con cittadino italiano è non soltanto la stabile convivenza dei coniugi, ma anche che essi abbiano fissato la residenza in Italia. Pertanto è legittima la revoca del permesso di soggiorno disposta dal Questore, qualora accerti che lo straniero, dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno per motivi familiari, si sia trasferito all'estero (Cass. Civ., sez. I, 25 novembre 2005, n. 25027). In altre occasioni, tuttavia, il giudice di legittimità pare giustificare l'eventuale differente collocazione spaziale dei coniugi alla luce, ad esempio, di particolari esigenze lavorative (Cass. Civ., sez. I, 18 giugno 2005, n. 13165).

3.5 What evidence is needed to prove that the marriage/declaration is false (e.g. DNA-testing, etc.)? Who has the 'burden of proof' (the third-country national concerned to prove that the relationship is real or the authorities to prove that it is false)?

Di norma per provare l'esistenza di un matrimonio di convenienza e/o la falsità delle dichiarazioni e/o la falsità dei documenti si ricorre a testimonianze, accertamenti diretti degli ufficiali di polizia (quali ispezioni all'interno delle abitazioni), accertamenti tecnici sui documenti. Al riguardo, non risultano essere stati disposti accertamenti sul DNA, ma ciò non esclude che in determinati casi il giudice possa richiederli.

L'onere della prova del legame familiare (come del possesso dei requisiti richiesti, a seconda dei casi) incombe sul richiedente il ricongiungimento familiare fintanto che non l'abbia ottenuto. La Suprema Corte di Cassazione, nelle sentenze n. 16452/2006 e n. 2539/2005, ha confermato questa impostazione in particolare in relazione al requisito della convivenza tra i coniugi. Successivamente, in mancanza di una disciplina specifica sui matrimoni di convenienza e le false dichiarazioni di paternità, qualora le autorità sospettino la sussistenza di un abuso o di una violazione di legge, grava sulla Pubblica Amministrazione l'onere di provare la falsità del legame matrimoniale o della dichiarazione di paternità, ai fini della revoca del permesso di soggiorno. Sebbene non trasposte in una disciplina sanzionatoria specifica, vengono così rispettate le Linee Guida della Commissione per una migliore trasposizione ed applicazione della direttiva 2004/38/CE, le quali, al punto 4.2, stabiliscono che "l'onere della prova incombe sulle autorità degli Stati membri che cercano di limitare i diritti di cui alla presente Direttiva".

3.6 Who (e.g. which national authorities) are responsible for detecting such misuses? If multiple authorities are involved, how are they coordinated? Is there an official mandate – e.g. an Action Plan - governing the involvement of these authorities?

In genere sono l'ufficio immigrazione della Questura o l'ufficio della polizia di frontiera (entrambi della Polizia di Stato) a disporre gli accertamenti o a richiederli ad altri uffici di polizia (squadra mobile, commissariati, polizia locale, Carabinieri). Nell'ipotesi in cui gli accertamenti evidenziano un reato (falso, sostituzione di persona, ecc) la competenza e la responsabilità della direzione delle indagini è assunta dalla Procura della Repubblica competente per territorio. Nel caso di fatti imputabili ad organizzazioni criminali operanti su vasta scala, anche a livello internazionale, in genere la Procura della Repubblica coinvolge nelle indagini gli organismi investigativi centrali quali l'Interpol e /o la Direzione centrale dell'immigrazione della Polizia di Stato.

National action against those misusing

Please describe the likely penalties imposed, and any impacts on: EU citizens / Third-country nationals

3.7 Once detected, how does your Member State treat people found to be misusing family reunification through a) marriages of convenience and b) false declarations of parenthood)?

L'assenza del requisito della convivenza in un matrimonio fa decadere il diritto al permesso di soggiorno del coniuge che ha acquisito il diritto stesso in base ad un matrimonio. Non sono previste conseguenze sanzionatorie speciali riguardanti la fattispecie di uso improprio del diritto in

questione, ma si desume dal sistema e dalla giurisprudenza che il coniuge cittadino di Stato terzo perda il diritto di soggiornare in Italia e sia quindi sottoposto ad un provvedimento di espulsione, vista la mancanza dei requisiti.

Stante l'assenza di una norma specifica che punisca la falsa dichiarazione di paternità, la fattispecie può verosimilmente esser fatta rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 495, comma 1 del codice penale che prevede la reclusione da uno a sei anni per coloro che dichiarano o attestano falsamente a pubblico ufficiale l'identità, lo stato, o altre qualità della propria o dell'altrui persona. Qualora si tratti di dichiarazioni in atti dello stato civile la reclusione non è inferiore a 2 anni. Anche in questo caso la revoca del permesso di soggiorno è conseguenza della denuncia di falso a pubblico ufficiale. Inoltre, la legge 94/2009 ha modificato l'art. 5, comma 8 bis del T.U. sull'immigrazione introducendo la pena alla reclusione da uno a sei anni per tutti coloro che contraffanno o alterano documenti al fine di determinare il rilascio di un visto di ingresso o di un permesso di soggiorno. Se la falsità concerne un atto o parte di un atto che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione si estende da tre a dieci anni.

3.8 Do persons accused of abusing/misusing family reunification have a right to appeal?

Ebbene, posto che l'ordinamento non prevede particolari sanzioni per tali tipi di abusi o usi impropri, se non il diniego o la revoca del permesso di soggiorno, l'impugnazione avverso tale provvedimento sarà possibile al verificarsi di una delle due situazioni che investono il permesso di soggiorno.

Scenario I :

L'art. 30 comma 6 del T.U. sull'immigrazione dispone che contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare (e dunque in linea di principio anche contro l'eventuale revoca del permesso in caso di accertamento in un momento successivo della frode), l'interessato può presentare ricorso al Tribunale in composizione monocratica. A differenza delle altre tipologie di permesso di soggiorno, in cui vengono in rilievo meri interessi legittimi (di competenza del giudice amministrativo), il permesso di soggiorno per motivi familiari è un atto dovuto, in presenza delle situazioni tassativamente elencate, e integra l'oggetto di un diritto soggettivo. Di conseguenza, la giurisdizione competente per tutte le controversie riguardo i permessi di soggiorno per motivi familiari è quella ordinaria (v. Cass. civ., sez. unite, 12 gennaio 2005, n. 383). La competenza territoriale speciale è in via esclusiva del Tribunale in composizione monocratica del luogo in cui l'interessato risiede (così l'art. 30 comma 6 T.U. sull'immigrazione, in deroga alle norme sul foro erariale ex art. 25 cod. pr. civ.). Il Tribunale provvede, sentito l'interessato, in camera di consiglio (ex artt. 737 ss. cod. proc. civ.). Trattandosi di un procedimento di natura contenziosa, è necessaria la formazione del contraddittorio con il Ministero dell'Interno. Inoltre, lo stesso comma 6 dell'articolo 30 stabilisce che il decreto che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta al ricongiungimento. In conclusione, la disposizione stabilisce che gli atti del procedimento sono esenti da imposta di bollo e di registro e da ogni altra tassa. Contro il decreto emesso in camera di consiglio dal Tribunale è poi possibile sia proporre reclamo ex art. 739 cod. proc. civ. presso la Corte d'Appello (entro il termine di dieci giorni dalla notifica del decreto ad opera di una parte), sia esperire il ricorso per Cassazione ex art. 111 Cost.

Scenario II:

Avverso i provvedimenti che negano il soggiorno nel territorio italiano ai cittadini i stati terzi familiari di cittadini comunitari, per quanto concerne gli scenari ii) e, per estensione ex art. 23 del d. lgs. 30/2007, lo scenario iv), è sempre ammesso ricorso. In particolare, per quanto riguarda un provvedimento di revoca o rifiuto del permesso di soggiorno, è ammesso ricorso al Tribunale in composizione monocratica del luogo dove dimora il richiedente. In relazione invece ai provvedimenti di allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno (art. 21 del citato d. lgs.) è ammesso ricorso ex art. 22 commi 4 e seguenti del citato d.

lgs. *Proprio qui potrebbe incidere la sussistenza dell'abuso o della frode consistente precipuamente nella fattispecie della falsa dichiarazione di paternità: tra i requisiti richiesti esplicitamente dall'art. 21 vi è anche la documentazione che attesti la situazione di comprovata familiarità.* Su richiesta, il provvedimento è sospeso per la durata del procedimento e se viene negata la sospensione il soggetto può essere autorizzato dal Questore a soggiornare in Italia per partecipare alle fasi del procedimento; il ricorso va proposto al Tribunale monocratico dove ha sede l'autorità che ha disposto il provvedimento; può essere presentato tramite rappresentanza consolare; il termine di decadenza è di 20 giorni.

3.9 Are there any examples of trans-national cooperation (e.g. between Member States or between Member States and third countries in combating misuse of family reunification?)

In Italia il problema dei matrimoni di convenienza e delle false dichiarazioni di paternità viene contrastato, oltre che con strumenti legislativi, anche con operazioni della Polizia di Stato volte alla individuazione e alla repressione di tali situazioni. In questo tipo di operazioni rappresenta una priorità strategica la cooperazione con altri Paesi membri dell'UE e con i Paesi terzi coinvolti.

In campo internazionale, questa cooperazione avviene di fatto nell'ambito dell'Interpol, rete grazie alla quale si intensificano non solo le collaborazioni con Paesi dell'UE, ma anche con i Paesi terzi maggiormente interessati dal fenomeno.

In questo contesto, si evince una costante attenzione da parte dell'Italia verso le iniziative di cooperazione transnazionale con i Paesi a forte pressione migratoria. A questo proposito, si segnala la recente "campagna africana" condotta dal Capo della Polizia Antonio Manganelli, il quale, nel corso degli ultimi anni, ha visitato numerosi Paesi del continente africano, come anche del Medio Oriente e dell'area Balcanica, stringendo accordi di cooperazione di polizia autonomi o sotto l'egida dell'Interpol.

Sulla base di questa strategia nazionale, dettata dagli impegni assunti attraverso il Programma di Stoccolma, è stata promossa un'iniziativa di incontro tra gli Stati membri e i principali Paesi di origine dei migranti provenienti dall'Africa, presieduta dall'Italia. La cooperazione transnazionale è stata al centro della Conferenza Euro-Africana che ha avuto luogo a Napoli il 9 febbraio 2011 e che ha visto la partecipazione di numerosi rappresentanti delle forze di polizia di diversi Paesi africani ed europei, i quali hanno definito elementi comuni nell'analisi dei fenomeni criminali connessi ai flussi migratori. Dall'iniziativa sono sorte istanze di coordinamento di future indagini transnazionali e di interscambio informativo.

Reasons and motivations

3.10 Where possible (i.e. based on previous research undertaken, media interviews, etc.) describe the motivations for the sponsor engaging in a marriage of convenience / false declaration of parenthood. These may be economic, humanitarian or emotional considerations.

Where possible describe the motivations for the third-country national engaging in a marriage of convenience / false declaration of parenthood rather than (other) legal routes into the Member State.

Considerata anche la carenza di dati sul fenomeno risulta complesso prospettare le motivazioni che inducono lo "sponsor" e il cittadino di Paese terzo a porre in essere usi impropri dei due istituti in questione.

- Per quanto riguarda le ragioni che inducono lo "sponsor" a effettuare un matrimonio di convenienza, dal poco che risulta dai fatti di cronaca si può dedurre che possono essere principalmente di carattere economico, in quanto spesso al cittadino di Paese terzo è chiesta una onerosa parcella in cambio del favore reso che in gran parte andrà ad arricchire le organizzazioni criminali.
- Per quanto concerne le ragioni del cittadino terzo a superare le vie ufficiali ricorrendo a matrimoni di convenienza o beneficiando di false dichiarazioni di paternità/maternità, esse risiedono nelle difficoltà d'ingresso e quindi di permanenza in condizione di regolarità sul territorio, in quanto il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è strettamente connesso al contratto di lavoro, pertanto la perdita di quest'ultimo induce il cittadino di paese terzo in condizione di irregolarità. Il ricongiungimento familiare, invece, offre una certezza maggiore

nell'ottenimento di nulla osta all'ingresso per motivi familiari nel caso di coniuge o figlio minore da ricongiungere. In più, l'ordinamento prevede una disciplina di maggior tutela per chi possiede un permesso di soggiorno per motivi familiari, in quanto l'art. 19 T.U. sull'immigrazione prevede un divieto di espulsione per diverse categorie di soggetti tra cui il coniuge straniero convivente con cittadino italiano. Ancora, l'art.13 del T.U. sull'immigrazione che disciplina l'espulsione amministrativa prevede al comma 2-bis che nell'adottare il provvedimento di espulsione ai sensi del comma 2, lettere a) e b) nei confronti dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'art. 29, si tiene conto anche della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.

- Caso diverso è quello di quei matrimoni che avvengono tra gli anziani e le loro giovani badanti straniere, nel cui caso le motivazioni prescindono dal ricongiungimento familiare e devono essere piuttosto ricollegate alla solitudine dell'anziano cittadino italiano che sente il bisogno di avere qualcuno che si prenda cura di sé.
- Infine, non va dimenticato, come da alcuni è stato osservato, che dietro il matrimonio o l'adozione di convenienza non sempre risiede necessariamente un aspetto economico e, talvolta, potrebbe essere una scelta di solidarietà all'interno di un rapporto che non è di coppia ma dettato da affetto amicale o esigenze di solidarietà tra connazionali, dopo acquisizione della cittadinanza italiana nel caso di falso riconoscimento della genitorialità.

Section 4

Available statistics, data sources and trends¹¹

National Contribution (1-3 pages)

To the extent possible, statistics provided should be disaggregated according to the four scenarios outlined in Section III of this Common Template.

Statistics: General Context

4.1 Please provide the main / (readily) available national statistics (and the data sources with their status, i.e. published / not published) related to and in order to give a general context for the Study. What are the gaps? What are the available years?

Data might include for example: statistics on residence permits / visas granted for the purpose of family reunification, plus other reasons of entry; general characteristics of those entering for family reunification purposes, etc.

Nel corso dell'anno 2010 sono stati rilasciati complessivamente 1.543.408 visti di ingresso (A+C+D), circa il 10% in più rispetto all'anno precedente e oltre il 63% in più in confronto al 2001. Ai fini della presente ricerca, si è preferito concentrare l'analisi sull'andamento dei visti nazionali. L'entità di questa particolare tipologia di visto è cresciuta da 186.167 unità nel 2001 a 218.318 nel 2010 (+32.151 visti, pari ad un incremento del 17%).

Quanto alle motivazioni sottostanti al rilascio dei visti nazionali per le varie annualità, va osservato in generale che le tipologie preponderanti sono quelle connesse a motivazioni familiari e lavorative. Si evince una prevalenza dei visti per motivi familiari (familiare al seguito più ricongiungimento familiare), che si attestano costantemente tra il 37% e il 44% con un picco massimo raggiunto nel 2004, ad eccezione del 2007, anno in cui l'incidenza è stata pari al 25,7%. Tuttavia, è interessante segnalare la preponderanza dei visti per motivi di lavoro nel periodo compreso tra il 2007 e il 2009 e, in particolare, nel 2008 quando il 59,3% dei visti rilasciati è stato riconducibile a motivazioni professionali e solo il 25,7% è stato motivato da ragioni familiari.

La variazione del numero dei visti è collegata, per quanto riguarda le tipologie che indicano un insediamento stabile, ai decreti flussi annuali. Vi sono poi dei flussi, come i ricongiungimenti familiari, per i quali è determinante la volontà del migrante già presente in Italia nonché la sua capacità di soddisfare le condizioni stabilite dalla legge.

¹¹ Please note that, as this is a Focussed Study, only data that is readily and easily available should be provided.

**EMN Focussed Study: Misuse of the Right to Family Reunification
ITALY contribution**

ITALIA. Visti nazionale per motive di rilascio (2001-2010)

Anno	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi
2001	186.167	26.777	55.680	70.346	33.364
2002	153.830	30.890	40.154	66.033	16.753
2003	178.532	32.077	59.096	69.532	17.828
2004	196.825	30.940	59.747	86.898	19.240
2005	224.080	31.691	79.764	91.165	21.460
2006	217.875	32.928	83.086	80.181	21.680
2007	363.277	34.933	215.720	93.554	19.070
2008	318.872	37.236	131.692	129.007	20.937
2009	301.561	34.462	132.019	111.775	23.305
2010	218.318	36.794	69.041	91.224	21.259

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

ITALIA. Visti nazionale per motive di rilascio e cittadinanza (2008-2010)

Anno	Posizione	Paese	Totale	Studio	Lavoro	Famiglia	Altri motivi
2008	1°	Marocco	39.820	371	14.113	24.841	495
2008	2°	Albania	30.576	991	8.137	20.793	655
2008	3°	USA	22.331	15.340	775	261	5.955
2008	4°	India	21.893	907	13.565	6.627	794
2008	5°	Ucraina	19.883	202	14.223	4.410	1.048
2008	6°	Cina	18.610	2.792	7.855	7.796	167
2008	7°	Moldavia Rep.	15.760	95	8.695	6.851	119
2008	8°	Filippine	11.525	96	7.611	3.430	388
2008	9°	Bangladesh	10.716	133	6.318	4.214	51
2008	10°	Peru	9.421	100	5.293	3.410	618
2009	1°	Cina	30.079	2.679	19.455	7.670	275
2009	2°	Marocco	24.768	436	9.355	14.150	827
2009	3°	India	23.778	822	18.491	3.653	812
2009	4°	Albania	21.567	991	6.772	13.244	560
2009	5°	USA	20.597	13.855	643	255	5.844
2009	6°	Moldavia Rep.	17.216	167	7.525	9.282	242
2009	7°	Pakistan	16.618	273	5.643	10.596	106
2009	8°	Ucraina	14.987	165	9.440	4.327	1.055
2009	9°	Peru	10.845	77	6.464	3.459	845
2009	10°	Filippine	10.097	86	5.939	3.644	428
2010	1°	USA	21.021	14.710	654	250	5.407
2010	2°	Marocco	20.759	403	7.894	11.927	535
2010	3°	Albania	15.446	676	4.882	9.214	674
2010	4°	India	15.240	718	11.537	1.937	1.048
2010	5°	Cina	14.062	3.378	2.512	7.738	434
2010	6°	Moldavia Rep.	11.924	118	4.238	7.199	369
2010	7°	Bangladesh	9.866	145	6.267	3.383	71
2010	8°	Filippine	8.521	86	3.939	4.104	392
2010	9°	Pakistan	7.549	332	3.250	3.868	99
2010	10°	Ucraina	6.458	225	1.773	3.719	741

FONTE: EMN Italy. Elaborazioni su dati Ministero degli Affari Esteri

Statistics: Specific indicators of the intensity of the issue:

4.2.a What is the *intensity* of the issue in your (Member) State?

Data might include the number of marriages of convenience and false declarations of parenthood that have been *detected* in your (Member) State; applications rejected because of presumption of marriage of convenience or false declaration of parenthood; residence permits issued for the purpose of family reunification later revoked, due to suspicion / evidence of them representing a marriage of convenience / false declaration of parenthood cases; case law.

Please provide statistics where available.

Characteristics of those involved

4.2.b For: a) Marriages of Convenience and b) False Declarations of Parenthood, please describe where possible, a) the EU status (e.g. EU citizen, legally resident third-country national), the nationality and sex of those involved.

Please provide details of data sources.

4.2.c Please also provide information about the location of the misuse (i.e. whether the marriage took place in your (Member) State or on the territory of another (Member) State.

Matrimoni di convenienza e False dichiarazioni paternità/maternità

Come più volte specificato nel corso dello studio, dati specifici relativi alle denunce di matrimonio

di convenienza non sono disponibili poiché non esiste una sanzione specifica per questo uso improprio, che tende invece ad essere inquadrato sotto altre fattispecie come la falsa dichiarazione a pubblico ufficiale, ovvero il favoreggiamento di immigrazione non autorizzata.

A questo si aggiunge anche che, nel caso in cui venga ravvisato, al momento del rilascio o del rinnovo del permesso del soggiorno, il motivo del rigetto o della revoca del permesso di soggiorno non viene registrato dall'autorità competente. Anche nel caso dei provvedimenti di espulsione non è possibile disporre della relativa motivazione.

Lo stesso avviene per quanto riguarda le false dichiarazioni di paternità/maternità.

La rassegna stampa dei fatti di cronaca intervenuti nel corso del 2011 e nei primi mesi del 2012 restituisce un quadro parziale, ma comunque indicativo, delle caratteristiche del fenomeno dei matrimoni di convenienza e delle false dichiarazioni di paternità/maternità.

Sono state diverse le operazioni portate a termine che hanno comportato indagini, durate anni e risultate complesse nella loro esecuzione, che hanno portato alla luce usi impropri o veri e propri reati avvenuti nel corso dell'ultimo decennio.

In diversi casi l'organizzazione di uno o più matrimoni di convenienza è stata gestita da organizzazioni di carattere mafioso, con connivenze anche in altri settori del crimine organizzato, composte da cittadini italiani e stranieri. Generalmente i coniugi stranieri beneficiari (sia uomini che donne) sono chiamati a pagare una somma variabile tra i 5.000 e i 10.000 euro, di cui solo una piccola parte, tra i 1.000 e i 2.000 euro, finisce nelle mani del finto coniuge italiano. Quest'ultimo, il più delle volte, è una vittima dell'organizzazione criminale, costretta a sottoporsi al finto matrimonio attraverso forme di ricatto e di violenza (vedi: Operazione "don Rodrigo" nella provincia di Messina nel marzo 2011; Operazione "Agenzia matrimoniale" svolta a Modica nel novembre 2011; Operazione "Redemption" conclusasi a Verona nel novembre 2011; ecc.).

In un caso particolare, verificatosi a Palermo nel primo semestre del 2011, la commissione del reato è risultata aggravata dalla figura di una donna siciliana compiacente che si è sposata 3 volte con cittadini di Paesi terzi, per la quale appunto si configura anche il reato di bigamia.

In assenza di dati statistici utili a definire il fenomeno, pur nella consapevolezza che nel contesto comunitario il matrimonio di convenienza riguarda esclusivamente il ricongiungimento familiare, torna utile riportare per intero la risposta del Sottosegretario di Stato per il lavoro e politiche sociali Bellotti del 27 luglio 2011 alla precedentemente citata interrogazione dell'onorevole Maraventano¹² a riguardo, da un lato, al numero di matrimoni fra anziani cittadini italiani e giovani donne di nazionalità straniera, dall'altro all'ammontare della spesa annua per le pensioni di reversibilità:

"Con riferimento alla prima questione, dai dati pubblicati dall'ISTAT, relativi all'anno 2009, si evince che i matrimoni in cui lo sposo sia di cittadinanza italiana e la sposa di cittadinanza straniera sono stati 16.559, con un'incidenza percentuale sul totale dei matrimoni del 7,2%. Nel 2008, i matrimoni della stessa tipologia sono stati 18.240, con un'incidenza percentuale del 7,4%. Nel 2009, i matrimoni fra uno sposo di 60 o più anni e una sposa di età fino a 49 anni, indipendentemente dalla cittadinanza, sono stati 2.190, mentre nel 2008 sono stati 2.241.

Dai dati trasmessi dall'INPS si è rilevato, invece, che al 1° gennaio 2011, le pensioni di reversibilità, erogate a coniugi di nazionalità straniera di cittadino italiano sono 57.639, con riferimento al Fondo pensioni lavoratori dipendenti (escluse le contabilità separate), ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, agli artigiani e ai commercianti e con esclusione delle pensioni erogate agli orfani o a soggetti aventi diritto diversi dal coniuge. La distribuzione percentuale della nazionalità delle vedove di cittadino italiano titolari di pensione di reversibilità è la seguente: 97,7% vedova italiana; 0,93% vedova di cittadinanza di uno dei Paesi dell'Unione europea dei 15; 0,13% vedova di cittadinanza di uno degli altri Paesi dell'Unione europea; 0,34% vedova di cittadinanza di uno dei Paesi del resto d'Europa; 0,91% vedova di cittadinanza di uno dei Paesi del resto del mondo.

Sempre in relazione al 1° gennaio 2011, la differenza di età media fra titolare di pensione di

¹² Legislatura 16, Risposta all'interrogazione n. 4-05034, Fascicolo n.134, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindispr&leg=16&id=615817.

reversibilità di sesso femminile e di cittadinanza straniera e dante causa di sesso maschile di cittadinanza italiana, secondo la zona di nascita della vedova, è la seguente: Italia: 5,49; Europa dei 15: 6,94; resto dell'Unione: 14,61; resto dell'Europa: 9,97; resto del mondo: 11,27.

Relativamente all'importo della spesa annua per le pensioni di reversibilità, l'INPS ha fatto sapere che per l'anno 2010 l'importo complessivo in migliaia di euro ammonta a 37.902.518, di cui 495.872 pagati a titolari di sesso femminile e di cittadinanza straniera.

Per l'anno 2010, i titolari di pensione ai superstiti di sesso femminile e di nazionalità straniera sono stati 166.054.

Le pensioni erogate a titolari di pensione ai superstiti di sesso femminile di età fino ai 49 anni sono state 157.549 per un importo complessivo in migliaia di euro di 821.024.

Si evidenzia che i dati relativi alla spesa pensionistica sono stati tratti dall'INPS dal Casellario centrale dei pensionati con riferimento al 31 dicembre 2010, tali dati sono provvisori e pertanto potranno essere soggetti a revisione.

Per quanto riguarda le misure intraprese dal Governo relativamente al fenomeno rilevato dall'interrogante, si rappresenta che con il decreto-legge n. 98 del 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dello scorso 6 luglio, si è disposto, all'art. 18, comma 5, che "con effetto sulle pensioni decorrenti dal 1° gennaio 2012, l'aliquota percentuale della pensione a favore dei superstiti di assicurato e pensionato nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme esclusive o sostitutive di detto regime, nonché della gestione separata, è ridotta, nei casi in cui il matrimonio con il dante causa sia stato contratto ad età del medesimo superiore a settanta anni e la differenza di età tra i coniugi sia superiore a venti anni, del 10 per cento in ragione di ogni anno di matrimonio con il dante causa mancante rispetto al numero di 10. Nei casi di frazione di anno la predetta riduzione percentuale è proporzionalmente rideterminata. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano nei casi di presenza di figli di minore età, studenti, ovvero inabili. Resta fermo il regime di cumulabilità disciplinato dall'articolo 1, comma 41, della predetta legge n. 335 del 1995".

Si segnala, infine, che sulla tematica, è attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari una proposta di legge, avente ad oggetto la previsione che in caso di decesso di un assicurato o pensionato che abbia più di 50 anni e il superstite meno di 40, e qualora non ci sia prole, l'erogazione del trattamento pensionistico di reversibilità venga sospesa fino a quando il coniuge superstite non raggiunga l'età anagrafica del coniuge deceduto, fissando comunque un limite massimo pari a 60 anni".

Nel caso italiano, a dover essere prese in considerazione non sono solo le conseguenze in materia pensionistica, ma anche quelle in materia di cittadinanza. Se fosse vero che la maggior parte dei matrimoni misti avviene con l'obiettivo dell'acquisizione della cittadinanza italiana, una fonte indiretta per conoscere le dimensioni di massima del fenomeno sarebbe rappresentata dalle reiezioni della domanda di cittadinanza per matrimonio. Tra il 2003 e il 2010, complessivamente, sono state meno di 2.500 le reiezioni di domande di acquisizione di cittadinanza per matrimonio, di cui solo una certa percentuale andrebbe addebitata alla possibilità che sia stato scoperto un caso di matrimonio di convenienza.

Section 5

Summary and conclusions

National Contribution (up to one page only)

Eventuali usi impropri in tema di matrimoni di convenienza e false dichiarazioni di paternità vengono contrastati, in Italia, mediante alcuni strumenti legislativi nonché attraverso operazioni di polizia volte a contenere tali situazioni. Sebbene non vi siano norme specifiche che puniscano il matrimonio di convenienza o la falsa dichiarazione di paternità, tale fattispecie può verosimilmente essere fatta rientrare nell'ambito applicativo del codice penale, per quel che concerne il reato di false dichiarazioni dinanzi ad un pubblico ufficiale. In un senso più ampio, la fattispecie delittuosa potrebbe, altresì, essere inquadrata nel reato di favoreggiamento all'immigrazione non autorizzata.

Ad ogni modo, qualora dovessero essere previste maggiori azioni di contrasto, è necessario che qualsiasi ulteriore misura adottata riesca a compendiare il diritto alla famiglia e alla privacy, a tutela delle sfera privata delle persone coinvolte.

L'assenza di norme specifiche rende, di conseguenza, estremamente complesso il reperimento di dati statistici in materia. A questo proposito, potrebbe essere opportuno raccogliere negli archivi relativi alle espulsioni e alle revoche e ai rifiuti dei titoli di soggiorno anche i motivi che hanno indotto l'amministrazione a prendere il provvedimento e che, in alcuni casi, potrebbero ricondurre a un eventuale uso improprio dell'istituto del ricongiungimento familiare.

Un proverbio popolare italiano recita: "fatta la legge, trovato l'inganno". Legalità significa adoperarsi per stabilire norme ispirate al criterio della massima giustizia e impegnarsi anche successivamente per farle rispettare perché, senza vigilanza, non serve da deterrente neppure la previsione di leggi severe. Tuttavia, pur di fronte a leggi giuste e ad autorità vigilanti, sono possibili i sotterfugi e anche gli imbrogli.

È possibile che vi sia un uso improprio in alcuni casi di ricongiungimento familiare e le indagini svolte riescono a mettere in evidenza solo una parte di quanto avviene. Tuttavia, qualunque sia la quota dei casi anomali, essa è una espressione marginale di una realtà positiva, che è molto più ampia. Come emerso nello studio di focus, sono ancora molti i pregiudizi sui matrimoni misti che, talvolta, vengono descritti dai media come possibili matrimoni di convenienza. Tuttavia, il matrimonio misto è, in realtà, l'orizzonte più promettente dell'integrazione.

Sono significative al riguardo le statistiche sui beneficiari stranieri di pensione ai superstiti. Le loro percentuali, confrontate con quelle dei beneficiari italiani e tenuto conto che i cittadini stranieri hanno mediamente 12 anni di meno, portano a considerare infondata l'ipotesi di dimensioni negative patologiche. Inoltre, anche il valore assoluto di questi matrimoni con un coniuge straniero è ridotto e su di esso non si può fondare un vero e proprio allarme sociale.

Per scoraggiare l'uso improprio del ricongiungimento familiare e potenziare la capacità di contrasto ai matrimoni di convenienza e alle false dichiarazioni di paternità, è necessario agevolare gli scambi di informazioni, esperienze e buone prassi tra gli Stati membri e con la Commissione, affinché possano essere condivisi a livello comunitario strumenti e pratiche efficaci. Il presente studio di focus si colloca in questa prospettiva, fornendo dati sulla portata del fenomeno e identificando possibili vuoti normativi ai fini della prevenzione e del contrasto.
