

## CAPITOLO 7

### La disciplina dell'immigrazione

*di Luigi Tarantino*

SOMMARIO: 1. Permesso di soggiorno. - 1.1. Nozione. - 1.2. Giurisprudenza. - 2. Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. - 2.1. Nozione. - 2.2. Giurisprudenza. - 3. Visto. - 3.1. Nozione. - 3.2. Giurisprudenza. - 4. Espulsioni. - 4.1. Nozione. - 4.2. Giurisprudenza. - 5. Misure di protezione temporanea. - 5.1. Nozione. - 5.2. Giurisprudenza. - 6. Revoca delle misure di accoglienza. - 6.1. Nozione. - 6.2. Giurisprudenza. - 7. Riparto di giurisdizione. - 7.1. Nozione. - 7.2. Giurisprudenza.

#### 1. Permesso di soggiorno

##### 1.1. Nozione

Il d.lgs. 286/1998 contiene la disciplina fondamentale dell'immigrazione e della condizione dello straniero. Si tratta di una normativa che non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario.

La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero in Italia è collegata alla tutela di molteplici interessi pubblici quali la sicurezza, la sanità, l'ordine pubblico, i vincoli internazionali e la politica in tema di immigrazione, in tale ambito il legislatore ordinario gode di ampia discrezionalità, sindacabile dalla Corte solo ove risulti manifestamente irragionevole.

L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito al cittadino extracomunitario in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso. L'ingresso in Italia può essere consentito con visti per soggiorni di breve durata, validi fino a 90 giorni e per soggiorni di lunga durata che comportano per il titolare la concessione di un permesso di soggiorno in Italia con motivazione identica a quella menzionata nel visto. Per soggiorni inferiori a tre mesi, sono considerati validi anche i

motivi esplicitamente indicati in visti rilasciati da autorità diplomatiche o consolari di altri Stati in base a specifici accordi internazionali sottoscritti e ratificati dall'Italia ovvero a norme comunitarie. Pertanto, il permesso di soggiorno è necessario soltanto qualora il cittadino straniero intenda soggiornare sul territorio per più di tre mesi. In questo caso, dunque, è necessario avanzare istanza per ottenere il permesso di soggiorno al Questore della provincia in cui lo straniero si trova. Il provvedimento del Questore di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno deve essere adeguatamente motivato, e non può essere basato su formule stereotipe e automatismi espulsivi mascherati.

Non esiste un'unica tipologia di permesso di soggiorno, poiché il d.lgs. 286/1998, ne prevede molteplici tipi, ciascuno inerente alla tutela di un interesse particolare del richiedente, ad esempio per motivi di lavoro, per motivi di studio, per motivi di protezione sociale, per calamità et coetera.

Da ultimo, l'art. 1, comma 1, lett. b), D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 dicembre 2020, n. 173, ha introdotto un comma 1 bis all'art. 6, d.lgs. 286/1998, e ha previsto il permesso di soggiorno per motivi di lavoro in diverse ipotesi di permesso di soggiorno al ricorrere delle correlate circostanze.

## 1.2. Giurisprudenza

L'amministrazione nella materia in esame si trova dunque ad operare un giudizio di bilanciamento tra gli interessi pubblici e l'interesse dello straniero ad essere ammesso a soggiornare sul territorio nazionale.

L'esigenza di preservare l'ordine pubblico e la sicurezza sociale, certo irrinunciabile per il moderno Stato di diritto, deve fondarsi su un motivato e non meramente apparente raffronto con gli elementi favorevoli, rappresentati dallo straniero, e presuppone un'effettiva ponderazione comparativa tra l'interesse pubblico per tali fondamentali beni dell'ordine e della sicurezza e, dall'altro, l'interesse dello straniero ad integrarsi nel tessuto sociale sulla base di indici quali l'esistenza di legami familiari solidi, di un lavoro stabile, di un conseguente adeguato reddito, di una dimora fissa, e di tutte le numerose situazioni che comprovino un effettivo e pacifico radicamento sul territorio italiano in conformità alle regole fondamentali del nostro ordinamento (Cons. St., Sez. III, 12 luglio 2018, n. 4276).

Tra i requisiti che lo straniero deve possedere per ottenere e mantenere un permesso di soggiorno è da annoverarsi, oltre quelli riguardanti

l'attività lavorativa, la disponibilità di un alloggio, la produzione di un reddito minimo per il sostegno proprio e del nucleo familiare, anche quello di serbare una condotta di vita corretta. Detto requisito deve sussistere non soltanto all'atto dell'ingresso in Italia e del rilascio del relativo permesso, ma anche durante tutto il soggiorno nel territorio italiano. Esso può essere verificato in ogni momento da parte della competente Autorità per cui, se viene a mancare, va disposta la revoca del permesso di soggiorno precedentemente rilasciato, mentre, se risulta carente alla scadenza del permesso medesimo, si produce l'effetto del diniego di rinnovo, sulla base di quanto previsto dall'art. 5, comma 5, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, dovendo a tale momento sussistere tutti i requisiti inizialmente richiesti per l'ingresso ed il soggiorno nel territorio dello Stato.

La giurisprudenza amministrativa ha analizzato una pluralità di questioni in materia, chiarendo che Il possesso di un reddito minimo idoneo al sostentamento dello straniero costituisce un requisito soggettivo non eludibile ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso di soggiorno, in quanto attinente alla sostenibilità dell'ingresso dello straniero nella comunità nazionale, al suo inserimento nel contesto lavorativo e alla capacità di contribuire con il proprio impegno allo sviluppo economico e sociale del paese (Cons. St., Sez. III, 4 settembre 2018, n. 5176). Si tratta di disposizioni volte ad assicurare che lo straniero, autorizzato a soggiornare in Italia, abbia, al momento in cui l'Autorità amministrativa è chiamata a pronunciarsi sull'istanza dal medesimo presentata, i mezzi indispensabili per poter vivere in maniera dignitosa, senza dedicarsi ad attività illecite o criminose nonché ad evitare lo stabile inserimento nella collettività di soggetti che non offrano un'adeguata contropartita in termini di partecipazione fiscale alla spesa pubblica e soprattutto che finiscano per gravare sul pubblico erario come beneficiari di assegno sociale, in quanto indigenti.

È legittimo il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno qualora sussista l'inattendibilità del reddito dichiarato, in quanto caratterizzato da una sproporzione evidente tra costi e ricavi dichiarati.

Il limite minimo di reddito non è rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione, ma è individuato dalla legge nell'importo annuo dell'assegno sociale. Inoltre, le soglie reddituali minime richieste ai fini del soggiorno in Italia devono essere intese – non già formalisticamente e “isolatamente” (cioè considerando ogni anno quale “storia a sé), bensì – come espressive di un “criterio di massima” da utilizzare ai fini di un giudizio più ampio, volto a stabilire se l'interessato abbia o meno evidenziato una significativa tendenza a porsi come soggetto produttivo di reddito.

Non possono essere computati, al fine della determinazione in ordine al raggiungimento della necessaria soglia, i redditi percepiti all'estero. Del pari, il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione (non trattandosi di una misura di carattere umanitario o puramente solidaristico) riposa sul presupposto tacito secondo il quale, chi ha dimostrato in passato di poter reperire una legittima ed adeguata occupazione, può ritenersi di regola in grado di reperirne una nuova entro il lasso di tempo concesso dalla normativa di riferimento. Ai cittadini extracomunitari è richiesto, infatti, un atteggiamento attivo nella ricerca di un lavoro regolare (o nell'avvio di un'attività autonoma), e non è ammissibile il rinnovo del titolo di soggiorno quando la condizione di disoccupazione o di occupazione irregolare si prolunghi oltre limiti ragionevoli. Pertanto, le difficoltà evidenziate negli ultimi anni nel mercato del lavoro possono giustificare il riconoscimento di una tutela anche prolungata per i casi di disoccupazione o di occupazione irregolare, in vista del ritorno a una condizione lavorativa normale, ma non consentono di tollerare situazioni di precarietà estese oltre limiti ragionevoli, in quanto ai cittadini extracomunitari è chiesto un atteggiamento attivo nella ricerca di un lavoro regolare (o nell'avvio di un'attività autonoma) l'impegno personale chiesto ai cittadini extracomunitari non può essere sostituito dall'aiuto economico proveniente da familiari in possesso di un reddito adeguato. La presenza di una rete di sostegno familiare attenua l'allarme sociale quando il cittadino extracomunitario non possa dimostrare, per brevi periodi, la disponibilità di propri mezzi di sostentamento, ma non è un'alternativa all'obbligo di contribuire al benessere del Paese ospitante attraverso lo svolgimento di attività lavorativa regolare.

La Questura, in presenza di un contratto di lavoro stipulato da pochi mesi – non può limitarsi a valutare il reddito storico che è sicuramente insufficiente, ma deve compiere una prognosi che tenga conto della natura del contratto di lavoro, valutando quante siano le ore lavorative, se si tratti di contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato, al fine di compiere una prognosi sull'idoneità del contratto di lavoro a produrre un reddito corrispondente al limite previsto dall'ordinamento per il rinnovo del permesso di soggiorno; in questo modo si evita di pregiudicare i cittadini stranieri che hanno stipulato il contratto di lavoro a ridosso del momento in cui la loro domanda di rinnovo del permesso di soggiorno viene esaminata dalla Questura, specie in un periodo storico caratterizzato dalla difficoltà a reperire un lavoro in modo stabile (Cons. St., Sez. III, 12 luglio 2018, n. 4238). Mentre, il rapporto di lavoro part time a tempo determinato per un tempo limitato non offre sufficienti garanzie in merito

all'effettiva disponibilità di un reddito per il futuro, soprattutto se trattasi di un reddito esiguo, assolutamente inadeguato al sostentamento in Italia.

Il permesso di soggiorno è suscettibile di rinnovo. In questo caso il termine di 60 giorni antecedenti la scadenza del titolo di soggiorno, che l'art. 5, comma 4, del D.Lgs. n. 286/1998, indica per la presentazione della istanza di rinnovo da parte dell'immigrato, non ha natura perentoria poiché per l'inosservanza di tale termine il legislatore non ha comminato espresse preclusioni né sanzioni di alcun genere (Cons. St., Sez. III, 22 agosto 2018, n. 5001). Pertanto, sussiste l'obbligo per l'Amministrazione, destinataria di una tardiva domanda di rinnovo di permesso di soggiorno, di non arrestarsi, al fine di respingerla, al rilievo della intempestività della sua presentazione, dovendo in ogni caso procedere alla disamina dell'istanza per accertare se siano venuti meno i presupposti, originariamente sussistenti, per il rinnovo del permesso e della cui mancanza il ritardo può costituire indice rivelatore (TAR Campania, Sez. VI, 8 maggio 2018, n. 3081).

Ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno il possesso di un reddito pari all'assegno sociale non deve essere assoluto e ininterrotto, ma è necessario che lo straniero dimostri di disporre di un rapporto di lavoro o di altra fonte lecita di sostentamento che facciano ragionevolmente presumere, per il futuro, la sua continuativa e stabile autosufficienza economica, secondo lo stesso parametro legale stabilito per l'ingresso in Italia.

Quanto all'ipotesi di reddito da lavoro autonomo, invece, non è giuridicamente possibile far discendere dal mero mancato adempimento degli obblighi tributari e previdenziali l'illecita provenienza del reddito dichiarato ai fini del soggiorno atteso che l'evasione fiscale e previdenziale nulla ha a che vedere con il "fattore produttivo" del reddito che a monte lo qualifica come lecito o illecito e sul quale la tassazione si inserisce *ex post*, quale obbligo legale successivo.

Nell'esaminare la richiesta del cittadino straniero l'amministrazione deve prendere in considerazione, in sede di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno i nuovi sopraggiunti elementi favorevoli allo straniero, anche se successivi alla presentazione della domanda, esistenti e formalmente rappresentati o comunque conosciuti dall'Amministrazione al momento dell'adozione del provvedimento. Mentre nessuna rilevanza può essere attribuita ai fatti sopravvenuti (Cons. St., Sez. III, 8 agosto 2018, n. 4870). I "sopraggiunti nuovi elementi" considerati dall'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 286/1998, sono quelli che integrano i titoli ed i requisiti originariamente mancanti ed incompleti, con la conseguenza che, quando l'impedimento al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno

sia costituito da tassativa causa ostativa il solo elemento sopravvenuto di cui si possa tener conto è il provvedimento che annulli quella causa ostativa.

Tra i requisiti negativi, ossia quelli che non devono sussistere per il rilascio del permesso di soggiorno, vi è, da un lato, l'assenza di condanne per determinate tipologie di reato. In questo caso il combinato disposto dall'art. 5, V comma, ultima parte e 29, I comma del D.Lgs. n. 286 del 1998, non lascia margini di discrezionalità in merito all'entità della pena, alla gravità, all'eventuale occasionalità della condotta sanzionata e alla valutazione della personalità complessiva dell'imputato, essendo, in assenza di legami familiari presupposto del diniego la mera sussistenza di determinate tipologie di condanne penali. Le condanne per i reati previsti dal legislatore sono circostanze ostative all'accettazione dello straniero nel territorio, in quanto le fattispecie incriminatrici sono dirette a tutelare beni giuridici di rilevante valore sociale. Ciò giustifica anche il cd. automatismo espulsivo della pubblica amministrazione che ritiene sussistente la pericolosità sociale dello straniero condannato per tali reati, senza uno specifico giudizio di pericolosità sul singolo soggetto (TAR Toscana, Sez. II, 12 luglio 2018, n. 1004). La sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 4 del D.Lgs n. 286/1998, anche se non definitiva e a seguito di patteggiamento, è vincolativamente ostativa all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale ed, in forza del rinvio operato dal successivo art. 5 del medesimo testo normativo, comporta, obbligatoriamente, il rifiuto del rinnovo ovvero la revoca del permesso di soggiorno senza che occorra una specifica valutazione di pericolosità sociale del condannato, non valendo in senso contrario gli eventuali benefici di legge conseguiti.

La sentenza ex artt. 444 e 445 c.p.p. non prescinde dall'accertamento della responsabilità penale dell'imputato in quanto il giudice, nonostante la richiesta concorde delle parti, non può emettere la pronuncia di patteggiamento se ricorrono le condizioni per il proscioglimento perché il fatto non sussiste, l'imputato non lo ha commesso ovvero perché il fatto non costituisce reato, per cui rimane impregiudicata ai fini disciplinari, considerato che ai sensi dell'art. 445, comma 1-bis, ultima parte, c.p.p., salve diverse disposizioni di legge, la sentenza de qua è equiparata ad una pronuncia di condanna – l'efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso. Conseguentemente, tale sentenza assume rilievo anche nell'ambito della disciplina di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 286/1998.

Un limite all'automatismo espulsivo fondato sulla presenza di una condanna per un reato ostativo è dato dalla presenza di legami familiari sul territorio nazionale. In questo caso, infatti, è onere dell'autorità amministrativa e, successivamente, dell'autorità giurisdizionale, al fine di non incorrere nel vizio di motivazione, esplicitare in concreto le ragioni dell'attuale pericolosità sociale del richiedente il permesso di soggiorno, che siano tali da giustificare il rigetto dell'istanza. Per effetto delle modifiche introdotte, con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5, agli artt. 4, comma 3 e 5, comma 5 (cui è stato anche aggiunto il comma 5 bis) del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, infatti, in caso di richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di coesione familiare non è più prevista l'applicabilità del meccanismo di automatismo espulsivo, in precedenza vigente, che scattava in virtù della sola condanna del richiedente per i reati identificati dalla norma (nella specie, in materia di stupefacenti), sulla base di una valutazione di pericolosità sociale effettuata "ex ante" in via legislativa, occorrendo, invece, per il diniego, la formulazione di un giudizio di pericolosità sociale effettuato in concreto, il quale induca a concludere che lo straniero rappresenti una minaccia concreta ed attuale per l'ordine pubblico e la sicurezza, tale da rendere recessiva la valutazione degli ulteriori elementi di valutazione contenuti nel novellato art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 286 del 1998 (la natura e la durata dei vincoli familiari, l'esistenza di legami familiari e sociali con il paese d'origine e, per lo straniero già presente nel territorio nazionale, la durata del soggiorno pregresso) (Cass. civ., Sez. I, 28 giugno 2018, n. 17070). Questo elemento vale anche nel caso del ricongiungimento familiare, l'art. 5, comma 5, del D.Lgs. n. 286 del 1998, infatti, impone di compiere il bilanciamento tra l'interesse alla pubblica sicurezza e alla tutela della natura e dell'effettività dei vincoli familiari del cittadino straniero e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo paese di origine, tenendo conto anche della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale.

Tanto premesso, però, la tutela dell'unità familiare non ha un valore di assolutezza sovraordinato alla tutela di ogni altro interesse pubblico proprio della comunità nazionale ospitante e può in ogni caso essere assicurata adeguatamente, a discrezione degli interessati, con il rientro nello stato di appartenenza o comunque fuori dal territorio nazionale dello straniero.

In definitiva, la formazione di una famiglia sul territorio italiano non può costituire scudo o garanzia assoluta di immunità dal rischio di revoca o diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, ossia del titolo in base al quale lo straniero può trattarsi sul territorio italiano. Piuttosto, in casi

speciali e situazioni peculiari, che eventualmente espongano i figli minori del reo a imminente e serio pregiudizio, l'ordinamento, ferma la valutazione amministrativa in punto di pericolosità e diniego di uno stabile titolo di soggiorno, offre, in via eccezionale, e a precipua tutela dei minori, uno specifico strumento di tutela, affidato al giudice specializzato dei minori (Cons. St., Sez. III, 24 agosto 2020, n. 5189).

Dall'altro, l'assenza di pericolosità sociale. Il giudizio di pericolosità sociale ha contenuto meramente prognostico ovvero probabilistico, e non implica, quindi, un accertamento già intervenuto in sede penale, o meglio, ne può prescindere. Conseguentemente, qualora vi siano elementi di fatto, anche se concretatisi in un singolo episodio, sufficienti a generare un notevole allarme sociale, il giudizio di pericolosità deve ritenersi giustificato, anche tenendo presente che si tratta comunque di attività discrezionale della pubblica Amministrazione, sindacabile unicamente in caso di illogicità, di carenza di presupposti, o di manifesta incongruità. L'amministrazione, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui gode in materia di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, può fondare il giudizio di pericolosità sociale dello straniero anche su elementi di carattere indiziario, purché concordanti, trattandosi di verificare la ricorrenza di una fattispecie di pericolo in cui la finalità precipua è quella della prevenzione dell'attività illecita in funzione della sicurezza dello Stato.

Ulteriore elemento necessario per il rilascio del permesso di soggiorno è quello della dimora, che deve essere certa ed effettiva. La certezza della situazione abitativa costituisce un presupposto indispensabile per ottenere il permesso di soggiorno, sia per il lavoro autonomo che, come per il caso di specie, per il lavoro subordinato, non potendo essere rilasciato o rinnovato in situazioni di forte precarietà alloggiativa, connesse a sostanziale irreperibilità dello straniero.

Il permesso di soggiorno è revocato qualora mancano o vengano a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio, con la conseguenza che se si accerta che lo straniero, al fine di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, abbia prodotto, in sede procedimentale, documentazione falsa, attestante un rapporto di lavoro in realtà insussistente, la pubblica amministrazione legittimamente può rifiutare il rilascio del titolo (Cons. St., Sez. III, 16 luglio 2018, n. 4318).

Ulteriore ipotesi che determina il rigetto della richiesta di permesso è quella della falsità dei dati contenuti nella domanda. La declinazione di elementi falsi non lascia in realtà margini di discrezionale apprezzamento



all'amministrazione che è dunque tenuta al rigetto dell'istanza. L'accertamento in sede amministrativa della produzione da parte dello straniero di documentazione falsa al fine di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno, non richiede che la falsità risulti accertata in sede penale con una sentenza definitiva di condanna, potendo l'amministrazione procedere ad un'autonoma valutazione delle risultanze delle indagini esperite, purché confortata da idonei elementi di riscontro e ragionevolmente motivata.

Sotto il profilo della partecipazione procedimentale la giurisprudenza ha concluso che l'eventuale omessa comunicazione del preavviso di rigetto non comporta l'annullamento del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, soprattutto se anche in giudizio non sono state offerte prove dell'esistenza dei presupposti di fatto e di diritto per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno. (Cons. St., Sez. III, 1 giugno 2018, n. 3305). In ogni caso, l'irreperibilità reiterata all'indirizzo dichiarato rende vincolato il diniego e dunque irrilevante il mancato coinvolgimento dello straniero nel procedimento conclusosi con l'impugnato diniego, trovando pacifica applicazione l'art. 21 octies, L. n. 241/1990 perché il procedimento non avrebbe potuto avere esito diverso (Cons. St., Sez. III, 2 luglio 2020, n. 4275).

## **2. Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**

### *2.1. Nozione*

Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b), d.lgs. 286/1998 e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al Questore il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari di cui all'articolo 29, comma 1, d.lgs. 286/1998.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può essere rilasciato anche allo straniero titolare di protezione internazionale. Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è a tempo

indeterminato ed è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana, ad eccezione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo rilasciato allo straniero titolare di protezione internazionale.

Il permesso di soggiorno UE costituisce una sorta di elemento premiale per i cittadini extracomunitari che, risiedendo da anni in uno degli Stati membri ed avendo tenuto un comportamento irrepreensibile (sia dal punto di vista dell'inserimento sociale e lavorativo, sia con riguardo all'osservanza delle leggi), sono esentati dall'onere di rinnovare periodicamente il titolo di soggiorno ed acquistano uno status più stabile (che può sfociare nell'ottenimento della cittadinanza).

## *2.2. Giurisprudenza*

La giurisprudenza amministrativa nell'affrontare il contenzioso inerente il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ne ha messo in luce le peculiarità sia sotto il profilo dei requisiti necessari che della conseguente discrezionalità che l'amministrazione è chiamata ad esercitare. In questo senso, quindi, il provvedimento di diniego o di revoca del permesso di soggiorno di lungo periodo richiede un giudizio di pericolosità sociale dello straniero e una motivazione articolata su più elementi, che tenga conto anche della durata del soggiorno sul territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato e che escluda, quindi, ogni automatismo tra provvedimento sfavorevole e condanne penali (TAR Friuli, Venezia-Giulia, 11 settembre 2018, n. 285).

Tanto premesso in relazione al diverso grado di discrezionalità che l'amministrazione è tenuta ad osservare nella fattispecie, non può beneficiare automaticamente del titolo solo chi vanta il soggiorno di fatto in modo continuativo e legale per cinque anni nel territorio dello Stato ed il reddito sufficiente, occorrendo l'apprezzamento discrezionale di ulteriori circostanze oggettive e soggettive, che devono essere tutte adeguatamente documentate nel corso del procedimento. In particolare, per il rilascio di permesso soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 4, si richiede che il richiedente sia in possesso di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni, di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e sia in possesso di alloggio idoneo secondo i parametri degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero con re-

quisiti igienico-sanitari accertati dall'ASL; si richiede, inoltre, un apprezzamento discrezionale da parte dell'Amministrazione circa la non pericolosità dell'interessato per la sicurezza sociale (tenendo conto anche di condanne non definitive per i reati previsti dall'art. 380 c.p.p. e, limitatamente ai delitti non colposi, dall'art. 381 c.p.p.) e circa la durata della permanenza nel territorio nazionale, l'inserimento sociale, familiare e lavorativo.

Sui singoli requisiti l'interpretazione consolidatasi in seno alla giurisprudenza amministrativa è nel senso che: a) quanto alla permanenza sul territorio nazionale, l'assenza dal territorio nazionale per un prolungato periodo di tempo incide anche sul diritto di soggiorno permanente dato quanto stabilito dall'art. 14 comma 4 del D.Lgs. n. 30 del 2007. Inoltre, il confronto tra le previsioni di cui agli artt. 9, comma 6 e 7 del D.Lgs. n. 286 del 1998, 10 comma 5 e 14 comma 4 del D.Lgs. n. 30 del 2007 consente di affermare che nessuno straniero, pur titolare di un permesso di soggiorno ed ancorché cittadino della Unione europea, può permettersi di stare lontano dal territorio nazionale per un tempo indefinito senza perdere il diritto di soggiornare nello Stato: ciò perché in difetto della cittadinanza italiana solo un soggiorno effettivo e continuativo consente di presumere che lo straniero abbia un legame effettivo con lo Stato – per ragioni familiari, di lavoro, di studio o altre che giustifichino la sua permanenza sul territorio nazionale – che spieghi il rilascio ed il mantenimento di un titolo di soggiorno. Si constata inoltre che quanto meno il titolo di soggiorno è precario tanto più si allunga il periodo di tempo durante il quale è consentito allo straniero di stare assente dal territorio nazionale senza perdere il diritto di soggiornarvi (10 mesi per i titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, 12 mesi per i titolari di carta di soggiorno ex art. 10 D.Lgs. n. 30 del 2007, 24 mesi per i titolari di carta di soggiorno permanente ex art. 14 D.Lgs. n. 30 del 2007), e ciò per la ragione che i titoli di soggiorno di lungo periodo o permanenti attestano della esistenza di un forte legame con lo Stato, che si presume non venga meno anche con una assenza che si protragga per un certo periodo di tempo; b) la pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato costituiscono ragioni ostative al rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; c) la sola esistenza di una condanna penale non comporta automaticamente la revoca del permesso come soggiornante di lungo periodo, ma la gravità del reato, se caratterizzato da una condotta non istantanea ma prolungata nel tempo, può essere un elemento decisivo che non comporta attenuazione in considerazione del lungo tempo tra-

scorso in Italia e dell'inserimento sociale o familiare. Al contempo, per il rigetto dell'istanza di permesso non risulta necessaria la presenza di una condanna penale anche se non definitiva. Infatti, la pendenza del giudizio penale per l'accertamento dei fatti, non inficia la correttezza della valutazione questoriale in ordine al rigetto dell'istanza di permesso di soggiorno per lungo periodo. Infatti, detta valutazione ben può fondarsi sugli elementi indiziari raccolti in sede penale, senza dovere necessariamente attendere l'esito di un giudizio penale che, proprio per la sua complessità, potrebbe richiedere un lunghissimo tempo per la sua definizione con una sentenza avente autorità di giudicato; d) costituisce elemento automaticamente ostativo al rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo la mancata prova, da parte del richiedente, della disponibilità di un reddito stabile e regolare non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale; e) quanto, invece, alla conoscenza della lingua italiana, il detto requisito non può essere richiesto nei confronti dello straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica; la norma esclude esclusivamente i soggetti affetti da patologie che limitano l'apprendimento linguistico e non quelli che abbiano difficoltà fisiche che potrebbero impedire lo svolgimento dell'esame non potendo gli stessi esimersi dall'obbligo di dimostrazione della conoscenza della lingua italiana.

### **3. Visto**

#### *3.1. Nozione*

L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso. Il visto è rilasciato dalle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane nello Stato di origine o di stabile residenza dello straniero. Il visto consente, in genere, il soggiorno sul territorio nazionale per un periodo massimo di tre mesi, fatti salvi i versi accordi internazionali stipulati dal nostro paese con stati esteri.

La disciplina del visto contenuta nell'art. 4, d.lgs. 286/1998, contiene una deroga all'obbligo di motivazione nel caso di diniego del visto, discostandosi da quanto imposto dall'art. 3, l. 241/1990.

### 3.2. Giurisprudenza

La giurisprudenza amministrativa, occupatasi della legittima applicazione della disciplina in materia di visto ha chiarito, quanto alla non necessità della motivazione del diniego del visto, che la deroga al generale obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi, introdotta dall'art. 4 del D.Lgs. n. 286 del 1998 (T.U. immigrazione), deve essere intesa non già nel senso che la predetta norma (in tema di visto d'ingresso per turismo) abbia legittimato l'Amministrazione ad agire arbitrariamente (e che pertanto la stessa avrebbe la potestà di negare il visto anche nel caso in cui non vi sia alcuna legittima ragione per farlo) ma nel senso che nei casi in cui il visto può essere legittimamente negato (sempre, dunque, vi sia una ragione per farlo), il diniego può non essere motivato fermo restando il potere del Giudice di verificare la legittimità del diniego per cui l'Amministrazione non può esimersi dal fornire a quest'ultimo spiegazioni in merito alle ragioni che hanno condotto all'adozione del provvedimento (TAR Lazio, Sez. I, 15 marzo 2012, n. 2533). Il sindacato del giudice amministrativo non risulta sminuito dalla detta previsione e, pertanto, questi potrà utilizzando i suoi poteri istruttori verificare le concrete ragioni che hanno indotto l'amministrazione a negare il visto. Dal canto suo l'interessato potrà proporre motivi aggiunti nel caso in cui venga a conoscenza all'indomani della proposizione del giudizio di ulteriori elementi sui quali fondare le proprie censure di legittimità.

Nel caso in cui il richiedente il visto abbia riportato una condanna penale per uno dei reati per il quale la disciplina in tema di immigrazione preveda il diniego automatico del visto non è necessario che l'amministrazione proceda ad una valutazione anche dell'attuale pericolosità sociale del condannato.

## 4. Espulsioni

### 4.1. Nozione

L'espulsione è un provvedimento amministrativo sanzionatorio che può essere adottato nei confronti dello straniero al ricorrere di determinati requisiti. In particolare può essere disposta dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato ovvero dal Prefetto, se: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto; b) si è trattenuto sul territorio dello Stato in assenza