

## LA NUOVA DISCIPLINA DELL'INGRESSO, DEL SOGGIORNO E DELL'ALLONTANAMENTO DEGLI STRANIERI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La disciplina dell'ingresso. — 3. *Segue*: le conseguenze della concessione del visto. Il provvedimento di respingimento alla frontiera. — 4. Il permesso di soggiorno ed il collegamento con la disciplina dell'ingresso. — 5. I provvedimenti restrittivi del soggiorno dello straniero. — 6. *Segue*: gli effetti dei provvedimenti restrittivi in tema di soggiorno e le ipotesi di allontanamento. — 7. L'espulsione dello straniero.

1. Il decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modifiche dalla l. 28 febbraio 1990 n. 30, contiene, fra l'altro, una serie di norme che innovano la disciplina dell'ingresso, del soggiorno e dell'allontanamento degli stranieri extracomunitari <sup>(1)</sup>.

La nuova disciplina è tesa a regolare questi profili con carattere di completezza. Alla introduzione delle nuove norme corrisponde infatti l'abrogazione espressa di una serie di norme preesistenti contenute per la maggior parte nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 18 giugno 1931 <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Il testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione è riprodotto *infra*, p. 233 ss. La normativa generale prevista dalla legge in tema di ammissione, soggiorno ed allontanamento degli stranieri va peraltro coordinata, per quanto riguarda i rifugiati, con la disciplina speciale previsto per questi ultimi. In argomento si veda lo scritto di STROZZI, *infra*, p. 93 ss. In riferimento all'ambito soggettivo di applicazioni della legge, l'art. 13, 1° comma, prevede la estensione della normativa ai cittadini di Stati membri delle Comunità europee, nonché agli apolidi, agli ex cittadini, ai cittadini di origine italiana, e persino ai cittadini italiani, in quanto più favorevole. Sulla individuazione delle norme più favorevoli applicabili ai cittadini di Stati membri della Comunità, v. lo scritto di ADINOLFI, *infra*, p. 105 ss.

<sup>(2)</sup> Il 2° comma dell'art. 13 dispone l'abrogazione degli articoli 142, 143, 145, 146, 150 e 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché degli articoli 262, 263, 264 e 267 del relativo regolamento di esecuzione, e dell'art. 14, 2° comma, del regolamento anagrafico della popolazione residente. Non è stato invece abrogato il d.l. 11 febbraio 1948 n. 50, il quale prescrive l'obbligo penalmente sanzionato di denunciare alle autorità di pubblica sicurezza lo straniero ospite o assunto al lavoro, disposizione dal carattere anacronistico sulla quale la dottrina ha più volte portato l'attenzione e sulla quale sussiste più di un dubbio di legittimità costituzionale. Per considerazioni su questo punto, cfr. PIZZORUSSO, *Sulla costituzionalità di segnalare lo straniero all'autorità di p.s.*, in *Foro it.*, 1969, I, 2095 ss.; GRASSI, *Il decreto n. 50 del 1948, in tema di alloggio a stranieri ed apolidi*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1579 ss.; CHIOLA, *L'obbligo di segnalare la presenza dello straniero costituisce limite ragionevole alla libertà oppure prestazione per-*

L'opportunità di una nuova disciplina che regolasse con carattere di organicità tutta la materia e sostituisse la disciplina precostituzionale era stata sottolineata ripetutamente dalla dottrina <sup>(3)</sup>. Indicazioni in tal senso erano venute dalla stessa Corte costituzionale, la quale aveva sollecitato l'intervento del legislatore per attuare i principi costituzionali anche in questo campo <sup>(4)</sup>. Si aggiunga che la precedente disciplina aveva consentito lo sviluppo di una prassi amministrativa quanto mai incerta e discrezionale. Prassi che non di rado si era sovrapposta ai principi legislativi, sia operando una sorta di interpretazione modificatrice, sia elaborando una serie di principi ed istituti del tutto nuovi, e ponendosi di conseguenza come fondamento unico dei poteri e delle attività della pubblica amministrazione <sup>(5)</sup>. Uno dei meriti della nuova

*sonale?*, *ibidem*, p. 1569 ss.; CASSESE, *Sulla costituzionalità dell'obbligo di segnalare lo straniero all'autorità di pubblica sicurezza*, in *Rivista*, 1969, p. 582 ss.; ID., *Principio di eguaglianza ed assunzione al lavoro dello straniero*, in *Giur. cost.*, 1970, p. 1753 ss.; CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione* (a cura di Gaja), Bologna, 1984, p. 53 ss. Per la giurisprudenza costituzionale, cfr. soprattutto le sentenze 26 giugno 1969 n. 104, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1569 e 16 luglio 1970 n. 144, *ibidem*, 1970, p. 1653 ss. Egualmente sottratti all'abrogazione esplicita sono l'art. 145 t.u.l.p.s., che verte nella stessa materia, ed inoltre l'art. 147, che concerne l'obbligo di denunciare alle autorità di p.s. la cessione di beni immobili a stranieri, l'art. 148, che riguarda la possibilità di vietare agli stranieri il soggiorno in determinate località e l'art. 151, che disciplina gli effetti, dei provvedimenti di espulsione. Fra le norme del regolamento esecutivo del t.u.l.p.s., mantengono efficacia l'art. 261, che disciplina la formulazione della dichiarazione di soggiorno, e soprattutto l'art. 271, che configura delle autonome fattispecie di respingimento alla frontiera e di espulsione, norma sulla quale gravano peraltro dubbi di legittimità per via del suo rango regolamentare.

<sup>(3)</sup> Fra gli interventi più recenti, cfr. BINDI, *Visto d'ingresso e autorizzazione al soggiorno degli stranieri*, in *Rivista*, 1985, p. 757 ss.; GAJA, *Dall'allontanamento discrezionale dello straniero alla sua espulsione « garantita »*, *ibidem*, 1986, p. 344 ss.; NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, 1988, p. 4 ss.

<sup>(4)</sup> Cfr. soprattutto la sentenza del 20 gennaio 1977 n. 46, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 184 ss., nella quale la Corte ha affermato che « la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto delle esigenze di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e la garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia ». Va peraltro detto che il monito della Corte costituzionale si colloca in un orientamento giurisprudenziale tutto sommato favorevole al mantenimento dei principi di fondo della precedente disciplina. Cfr. le sentenze 23 aprile 1974 n. 109, in *Giur. cost.*, 1974, p. 776 ss., e 23 luglio 1974 n. 244, *ibidem*, p. 2360 ss.

<sup>(5)</sup> L'esigenza di adeguare la disciplina in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri ai principi costituzionali era stata avvertita con particolare urgenza in occasione dell'approvazione della l. 30 dicembre 1986 n. 943, la quale, come è noto, ha innovato alcuni aspetti del trattamento dello straniero, in particolare per quanto attiene ai rapporti di lavoro subordinato. Il contrasto fra la tutela civile e sociale garantita allo straniero nel campo dei rapporti di lavoro e l'ampia discrezionalità alla quale era ispirata la disciplina generale del soggiorno era apparso stridente. Il testo di legge è riprodotto in *Rivista*, 1987, p. 231 ss.; per un commento agli aspetti generali della legge, v. ADINOLFI, *La nuova normativa sul collocamento dei lavoratori stranieri*, *ibidem*, p. 73 ss.

disciplina appare quindi certamente quello di regolare finalmente in maniera compiuta alcuni fra i profili più rilevanti del trattamento dello straniero e di realizzare così la garanzia formale richiesta dalla Costituzione all'art. 10, 2° comma.

Occorre tuttavia dire che l'elaborazione della nuova disciplina in materia di ingresso, soggiorno ed allontanamento degli stranieri ha risentito del clima politico e delle vicende dell'approvazione parlamentare della legge, accompagnata, come è noto, da vivaci polemiche sviluppate soprattutto in riferimento alle disposizioni transitorie che riguardano la regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio nazionale.

Anche in relazione a queste vicende, il legislatore ha cercato di bilanciare istanze repressive ed istanze garantiste, con esiti non sempre felici. Piuttosto che cercare soluzioni nuove la legge ha finito con il codificare gran parte della prassi amministrativa preesistente. All'intento di limitare la discrezionalità dei poteri amministrativi, e di attuare una disciplina rispettosa del quadro costituzionale in materia di trattamento dello straniero, si è contrapposto il timore di pregiudicare l'efficacia dei controlli di pubblica sicurezza e di sottrarre a questi organi gli strumenti necessari per un efficace controllo del fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Queste circostanze hanno certamente impedito di raggiungere delle soluzioni soddisfacenti su alcune questioni di fondo della disciplina generale dell'ingresso e del soggiorno. Va inoltre osservato, in via preliminare, come la scelta di inserire questa disciplina in uno strumento tipico della legislazione di urgenza quale il decreto-legge ha finito con il comprimere l'elaborazione della disciplina in spazi temporalmente assai limitati. Affiorano di conseguenza in alcune parti una scarsa precisione concettuale e notevoli difetti di coordinamento fra le varie norme. Fenomeno che potrà incoraggiare la formazione di una nuova prassi integratrice o modificatrice dei principi legislativi.

2. La nuova disciplina è articolata su tre punti principali: la disciplina del provvedimento che legittima l'ingresso dello straniero (il visto d'ingresso) e il collegamento di questa disciplina con quella sul soggiorno; la disciplina del permesso di soggiorno e l'indicazione delle ipotesi di revoca o annullamento del permesso; la razionalizzazione e l'unificazione delle ipotesi di allontanamento o di espulsione dello straniero. Il principio di fondo al quale la disciplina è ispirata è quello del collegamento fra la regolamentazione di questi tre profili. Tuttavia, il collega-

mento risulta abbastanza incerto e, in taluni punti, addirittura inesistente.

La disciplina dell'ingresso è imperniata sull'istituto del visto d'ingresso. Questo provvedimento, impropriamente qualificato « autorizzazione all'ingresso »<sup>(6)</sup>, era solo implicitamente disciplinato dalla legislazione precedente<sup>(7)</sup>. La nuova disciplina ne fa un titolo costitutivo di una situazione soggettiva dello straniero in relazione all'ingresso ed al soggiorno. In assenza di esso, una pretesa non sarebbe assistita da un titolo sufficiente per farla valere nei confronti dello Stato<sup>(8)</sup>. In presenza di un provvedimento di visto esiste invece una tutela specifica che spiega effetti sia sull'ingresso, sia, con qualche limitazione, sul soggiorno.

Dispone l'art. 3, 1° comma, della nuova legge che possono entrare nel territorio dello Stato gli stranieri muniti di idoneo documento di viaggio nonché di visto d'ingresso. Il provvedimento di visto è di competenza delle autorità diplomatiche e consolari ed è rilasciato per uno dei motivi tassativamente indicati all'art. 2, 1° comma, della legge<sup>(9)</sup>. Nel visto è, fra l'altro, specificata la durata della permanenza sul territorio nazionale (art. 3, 3° comma).

Il visto non è peraltro necessario qualora la situazione soggettiva dello straniero in relazione all'ingresso in Italia trovi un diverso fondamento. Questo caso si verifica qualora nei confronti dei cittadini di un determinato Paese sia in vigore un regime di abolizione dei visti. Regime che può essere disposto sia in via unilaterale sia, come più spesso accade, in esecuzione di un accordo internazionale. La nuova legge contiene peraltro una indicazione nel senso di restringere la tendenza

<sup>(6)</sup> Il termine autorizzazione suggerisce infatti che il provvedimento rimuove un ostacolo all'esercizio di un potere o una facoltà dello straniero. In assenza di visto, tuttavia, lo straniero non è titolare di alcuna pretesa tutelata o riconosciuta dall'ordinamento quanto all'ingresso sul territorio dello Stato.

<sup>(7)</sup> Cfr. l'art. 20 del d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 22, che afferma la competenza delle autorità consolari al rilascio dei visti. La Corte costituzionale, nella sentenza 16 luglio 1970 n. 144, in *Giur. cost.*, 1970, n. 1653 ss., ha affermato che « lo straniero che intende recarsi in altro Stato deve infatti, per prassi internazionalmente ammessa, chiedere alle autorità consolari di quello Stato il visto d'ingresso, indicando le ragioni per cui vuole recarvisi e il tempo che desidera trattenersi ». Questa indicazione tuttavia va interpretata solo nel senso che il diritto internazionale generale non impone agli Stati alcun obbligo in materia di ammissione di cittadini stranieri. La prassi del visto d'ingresso deve quindi essere considerata lecita alla luce del diritto internazionale generale. Ciò non vuol dire certamente che il visto d'ingresso, in quanto tale, sia un istituto del diritto internazionale generale.

<sup>(8)</sup> In questo senso si esprime anche la Corte costituzionale nella già citata sentenza 23 luglio 1974 n. 244, affermando che lo straniero « non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati ».

<sup>(9)</sup> Motivi che peraltro non sembrano esaurire tutta la casistica dei motivi per i quali uno straniero possa richiedere di entrare in Italia.

all'abolizione del visto d'ingresso. Il 2° comma dell'art. 2 delega al Ministro degli esteri il compito di ridefinire « con propri decreti i paesi dai quali è richiesto il visto ». Questa disposizione può tuttavia comportare qualche difficoltà di esecuzione in presenza di obblighi stabiliti da accordi internazionali in materia <sup>(10)</sup>.

La legge non contiene alcuna indicazione circa i motivi per i quali il visto può essere rifiutato: sembra quindi legittimare una illimitata discrezionalità nella valutazione della pubblica amministrazione circa l'opportunità di ammettere lo straniero in Italia <sup>(11)</sup>. Questo carattere è poi accentuato dalla circostanza che il provvedimento di diniego non deve essere motivato ed è semplicemente comunicato all'interessato, a norma dell'art. 5, 1° comma, e dalla circostanza che contro il diniego di visto non è ammessa alcuna impugnazione. In assenza di visto, inoltre, lo straniero deve essere respinto alla frontiera, ai sensi dell'art. 3, 4° comma. Il provvedimento di respingimento non va motivato in quanto funzionale al rispetto del principio generale secondo il quale solo in presenza di una situazione soggettiva relativa all'ingresso lo straniero ha una legittima pretesa all'ammissione sul territorio dello Stato <sup>(12)</sup>.

<sup>(10)</sup> Il ragionamento che sembra aver ispirato questa disposizione è che un eventuale illecito internazionale (allorché un accordo non possa essere tempestivamente estinto) commesso in questa materia non dovrebbe comportare conseguenze pregiudizievoli per l'Italia. Gli accordi in materia di visto sono infatti spesso degli accordi contenenti norme a reciprocità perfetta o speculare, nel senso che ciascuna parte assume il medesimo obbligo assunto dall'altra parte. Una violazione di questi obblighi comporta come ipotesi normale l'adozione su base di reciprocità di misure eguali e contrarie. Come risultato si avrà quindi l'estinzione dell'accordo stesso. Egualmente, si potrebbe pensare che un illecito in materia non dovrebbe comportare conseguenze pregiudizievoli nel caso opposto a questo: nel caso cioè in cui il regime di abolizione dei visti turistici nei confronti di un Paese del terzo mondo è solo apparentemente reciproco, ma va in effetti inserito in un quadro convenzionale più vasto, nel quale l'agevolazione concessa ai turisti italiani è controbilanciata da altre prestazioni. In questo caso la reintroduzione del regime di visti turistici per i cittadini dell'altra parte non modifica la reciprocità delle previsioni contenute nell'accordo o nella serie di accordi collegati, in quanto l'abolizione del regime di visti turistici non corrisponde ad alcun interesse dell'altra parte. Va tuttavia considerato che da qualche anno l'abolizione del regime dei visti turistici corrisponde ad un interesse preciso di alcuni paesi in via di sviluppo in quanto canale attraverso il quale si è sviluppato il fenomeno dell'immigrazione clandestina. È possibile attenersi quindi delle resistenze maggiori da parte di questi Paesi alla reintroduzione unilaterale del regime di visti da parte dell'Italia in quanto questa misura colpisce ormai degli interessi economici precisi di questi Paesi.

<sup>(11)</sup> Sul carattere discrezionale dell'istituto del visto, già nella precedente normativa, cfr. BISCOTTINI, *L'ammissione e il soggiorno dello straniero*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, I, p. 147 ss.; CALAMIA, *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, Milano, 1980, p. 213 ss., il quale peraltro ritiene che la valutazione delle autorità amministrative non comporti una piena discrezionalità.

<sup>(12)</sup> Questo provvedimento di respingimento non va infatti confuso con il provvedimento di respingimento dello straniero munito di visto, al quale si riferisce l'art. 3, 5° comma. Nonostante la imperfetta formulazione di questa disposizione, che parla di straniero « anche se munito di visto », questo provvedimento riguarda solo gli stranieri

In questa attività la pubblica amministrazione agisce unicamente a tutela di interessi statali, mentre nessuna tutela, neanche di carattere riflesso, è accordata allo straniero. La disciplina, ivi compresa la impugnabilità del provvedimento di diniego, è fondata sulla circostanza che questo provvedimento non lede alcuna posizione soggettiva dello straniero, posizione che sorge, più propriamente, solo con la concessione del provvedimento di visto.

Va tuttavia detto che esiste certamente un interesse pubblico alla correttezza ed alla imparzialità dell'operato della pubblica amministrazione in materia di concessione di visti. Quanto mai opportuna sarebbe stata una indicazione nella legge circa i criteri generali da seguire in materia, anche se il rispetto di questa indicazione non sarebbe stato verificabile in sede giurisdizionale, in quanto nessuna posizione soggettiva, neanche di riflesso, è attribuita allo straniero in assenza di visto.

3. Una volta ottenuto il provvedimento di visto, una pretesa dello straniero all'ingresso viene giuridicamente tutelata. Le autorità amministrative possono infatti disattendere un provvedimento di visto, ed adottare un provvedimento di respingimento alla frontiera, solo in presenza di ipotesi tassativamente indicate dalla legge <sup>(13)</sup>. Queste ipotesi sono sostanzialmente tre. La prima, prevista dall'art. 3, 1° comma, è che lo straniero non abbia ottemperato alle disposizioni normative in materia assicurativa o sanitaria; si può ritenere che, in questo caso, l'efficacia del provvedimento di visto sia sospensivamente condizionata alla ottemperanza di queste disposizioni.

La seconda ipotesi, prevista dall'art. 3, 5° comma, è una misura di difesa nei confronti di soggetti ritenuti particolarmente pericolosi per l'ordine pubblico, nei cui confronti un provvedimento di visto sia stato concesso con un inadeguato esercizio del potere discrezionale. La legge prevede che l'ammissione sul territorio nazionale possa essere negata

---

che siano, appunto, muniti di visto. Coloro che invece ne sono sprovvisti devono essere respinti in ogni caso, sulla base della disposizione generale del comma precedente, e non solo in presenza di uno dei motivi tassativamente indicati nel 5° comma.

<sup>(13)</sup> Queste ipotesi sono analoghe a quelle per le quali è prevista, come si vedrà, la possibilità di emanare un provvedimento restrittivo del soggiorno. Se si paragonano le due ipotesi, si può notare tuttavia come la discrezionalità amministrativa sia più ampia per quanto riguarda l'accertamento dei presupposti per il provvedimento di respingimento di quanto non accada per i provvedimenti in materia di soggiorno. Ciò corrisponde ad un orientamento preciso del legislatore, consistente nel ridurre gradatamente la discrezionalità concessa agli organi amministrativi mano a mano che il contatto dello straniero con la comunità nazionale si fa più intenso e si accrescono, di conseguenza, le sue aspettative di soggiorno in Italia. Un fenomeno analogo è osservato da NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, cit., p. 21 s., per quanto attiene alla precedente legislazione.

solo qualora risulta che si tratti di soggetti già sottoposti a provvedimento di espulsione o soggetti segnalati come persone pericolose per la sicurezza dello Stato, ovvero come appartenenti ad organizzazioni di tipo mafioso o dedite al traffico illecito di stupefacenti od a organizzazioni terroristiche. Va detto che l'accertamento delle condizioni previste dalla legge mantiene un altro tasso di discrezionalità. Il procedimento di segnalazione è infatti un procedimento non formalizzato e quindi sostanzialmente privo di garanzia per lo straniero. Anche in relazione a questo elemento, sembra di dover interpretare la disposizione nel senso che il presupposto del provvedimento di respingimento sia la pericolosità del soggetto. La segnalazione non è quindi un presupposto autonomo, ma un elemento di valutazione della pericolosità operata dalle autorità di frontiera.

La terza ipotesi, sempre contenuta nell'art. 3, 5° comma, si riferisce alla possibilità che entrino nel territorio dello Stato soggetti privi di mezzi di sostentamento. Si tratta anche in questo caso di una misura di prevenzione, nel senso che si ritiene che questi soggetti verrebbero a ricorrere a fonti di sostentamento negati dalla legislazione italiana, quali il lavoro clandestino. Anche questa ultima misura allarga sensibilmente l'ambito di accertamento discrezionale da parte delle autorità preposte all'ammissione sul territorio nazionale.

Il provvedimento di respingimento di soggetti in possesso di visto, in quanto incide su una pretesa tutelata dall'ordinamento, deve essere motivato per iscritto e può essere oggetto di impugnazione in via giurisdizionale. Quest'ultima possibilità non è esplicitamente prevista dalla legge. L'ammissibilità di ricorso giurisdizionale si può peraltro desumere sia dalla necessità di motivazione del provvedimento amministrativo, sia dal carattere tassativo delle ipotesi nelle quali si può dare luogo al respingimento, sia, infine, dal carattere eccezionale di questo provvedimento, che finisce con l'annullare gli effetti del provvedimento di visto. L'unico dubbio in materia riguarda la individuazione dell'organo giurisdizionale competente. La risposta più corretta sembra essere quella che indica la competenza del giudice amministrativo del luogo dove è stato emanato il provvedimento. Questa indicazione è suggerita dalla analoga indicazione contenuta nell'art. 5, 3° comma, per quanto riguarda la impugnazione dei provvedimenti di revoca ed annullamento del permesso di soggiorno. Provvedimenti che, come si vedrà, presentano qualche analogia con il provvedimento di respingimento in quanto estinguono gli effetti soggettivi spiegati dal visto d'ingresso.

Piuttosto, ci si può chiedere in quali termini vada formulata la motivazione del provvedimento. Se si ritiene che il presupposto per il respingimento sia la segnalazione si otterrebbe il paradossale risultato

che il provvedimento sarebbe sempre legittimo in presenza di una segnalazione; l'annullamento del provvedimento di respingimento potrebbe seguire solo quando le autorità di pubblica sicurezza avessero completamente omesso di indicare l'esistenza di una segnalazione. Diversa è la conclusione qualora si ritenga, come preferibile, che il presupposto sia la pericolosità del soggetto in relazione alle fattispecie indicate dalla legge. In questo caso gli elementi provenienti dalla segnalazione potranno essere disattesi qualora da questo atto non si ricavino degli indizi sufficienti per accertare la pericolosità del soggetto.

Questa conclusione rispecchia il carattere eccezionale del provvedimento di respingimento, operato nei confronti di un soggetto già sottoposto ad una valutazione interamente discrezionale quanto alla opportunità di una sua ammissione nello Stato. Essa inoltre sembra più aderente ai principi di fondo dell'ordinamento. Qualora la segnalazione abbia effetti al di fuori dell'organizzazione interna degli organi di pubblica sicurezza e contribuisca a limitare la posizione soggettiva di un privato, essa deve contenere degli elementi sufficienti a giustificarne le conclusioni. Una conclusione opposta, attribuendo un valore di presunzione assoluta ad una segnalazione di pubblica sicurezza, finirebbe col limitare le possibilità di tutela del soggetto in maniera incompatibile con le prescrizioni costituzionali. Questa soluzione è anche opportuna soprattutto alla luce del possibile rilievo di segnalazioni provenienti da autorità estere di pubblica sicurezza.

4. Il visto d'ingresso fa sorgere per lo straniero una situazione soggettiva per ottenere un permesso di soggiorno per la durata e per i motivi indicati nel provvedimento di visto.

La nuova legge configura quindi il permesso di soggiorno come un atto amministrativo autonomo rispetto al provvedimento di visto, si pure se con questo collegato<sup>(14)</sup>. Il collegamento fra provvedimenti in materia di ingresso e provvedimenti in materia di soggiorno si attua sostanzialmente attraverso la rilevanza del visto d'ingresso ai fini del permesso di soggiorno. Questo provvedimento può essere rifiutato solo in presenza di presupposti tassativamente indicati dalla legge: presupposti tuttavia il cui accertamento mantiene un margine considerevole di

---

<sup>(14)</sup> La necessità di un collegamento fra provvedimento di ingresso e foglio di soggiorno era sottolineata particolarmente dagli autori che configuravano il permesso di soggiorno come il prodotto di una mera attività di certificazione ad opera della pubblica amministrazione. Cfr. su questo punto, per tutta l'ampia letteratura in materia, JEMOLO, *L'espulsione dello straniero*, in *Foro it.*, 1952, III, 108 ss.; BISCOTTINI, *La revoca del permesso di soggiorno degli stranieri*, in *Rivista*, 1957, p. 432 ss.; recentemente CALAMIA, *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, cit., p. 216 ss.; BINDI, *Visto d'ingresso e autorizzazione al soggiorno degli stranieri*, cit., p. 761 ss.

accertamento discrezionale, sia pure verificabile in via giurisdizionale. Una volta concesso il permesso di soggiorno, la disciplina sul soggiorno si sovrappone completamente a quella dell'ingresso. Gli effetti dei provvedimenti restrittivi in materia di soggiorno fanno infatti venire meno automaticamente quelli del provvedimento di visto, senza bisogno di revoca di questo provvedimento<sup>(15)</sup>. Questo fenomeno si può spiegare sia ritenendo che i provvedimenti restrittivi in materia di soggiorno comportano implicitamente la revoca del provvedimento di visto, sia, in maniera più convincente, ritenendo che il provvedimento di visto spiega effetti sul soggiorno solo limitatamente al vincolo esercitato sulla concessione del permesso di soggiorno, di modo che le vicende di questo atto assorbono completamente quelle del provvedimento di visto.

La nozione del permesso di soggiorno è contenuta nell'art. 4, 1° comma, della legge, secondo il quale possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente in Italia e muniti di permesso di soggiorno. La disposizione legislativa codifica un istituto sviluppatosi soprattutto nella prassi attuata dagli organi amministrativi. Prassi peraltro quanto meno agevolata dall'ambigua formulazione dell'art. 142 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dell'art. 262 del relativo regolamento di esecuzione<sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Questo effetto si manifestava peraltro anche nella prassi amministrativa sviluppatasi nella fase anteriore alla approvazione della legge. Ad avviso di BINDI, *Visto d'ingresso ed autorizzazione al soggiorno degli stranieri*, cit., p. 767 ss., il riesame di fatti tali da comportare una interruzione del soggiorno dello straniero avrebbe dovuto essere svolto dalle stesse autorità che hanno emanato il provvedimento di visto. Va osservato che le preoccupazioni circa il problema della individuazione di una autorità competente a far venire meno gli effetti del visto appaiono eccessive. In effetti si può attribuire la competenza ad autorità periferiche del Ministro degli esteri, come suggeriva l'a., o più semplicemente prevedere che la emanazione di un provvedimento comporti automaticamente la cessazione di efficacia degli effetti di un provvedimento diverso. Si tratta di soluzioni egualmente possibili a patto di delimitare con precisione i presupposti di un provvedimento di questo tipo e le possibilità di ricorrere in via giurisdizionale al fine di una tutela delle proprie posizioni soggettive derivanti dal provvedimento di visto.

<sup>(16)</sup> In presenza di una ambigua formulazione delle disposizioni di legge non era molto utile prospettare una interpretazione che aveva scarse o nulle possibilità di affermarsi nella prassi. Il tentativo di sostenere l'inesistenza dell'istituto del permesso di soggiorno era stato tuttavia esperito da un numero non esiguo di autori. Cfr. gli autori citati alla nota 14, adde VIRGA, *Il diritto di soggiorno degli stranieri*, in *Rivista di polizia*, 1952, p. 542 ss.; GEROLA, *Soggiorno degli stranieri e poteri dell'autorità di polizia*, in *Studi in onore di Antonio Amorib*, Milano, 1982, II, p. 253 ss. Va ricordato che la Corte costituzionale, investita della questione di legittimità delle norme del t.u.l.p.s. concernenti il permesso di soggiorno, aveva ulteriormente contribuito a legittimare la prassi amministrativa tendente a riconoscere in questo atto un provvedimento discrezionale. Nella sentenza 20 gennaio 1977 n. 46, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 184 ss., la Corte aveva affermato di non poter sindacare la legittimità costituzionale del provvedimento del permesso di soggiorno in quanto il fondamento della discrezionalità del provvedimento si trova non nella disposizione dell'art. 142, bensì nel relativo regolamento di esecuzione.

Un carattere pressoché automatico della concessione del permesso di soggiorno nella nuova disciplina si può ricavare dall'art. 4, 3° comma, che indica come il permesso di soggiorno debba essere rilasciato in presenza di visto d'ingresso e per i motivi e la durata in esso indicati<sup>(17)</sup>. Analogamente si dovrà concludere quando lo straniero sia assistito da un valido titolo di soggiorno diverso dal visto. È quindi in questo senso che il provvedimento di visto da sorgere in capo al soggetto una situazione soggettiva relativa al soggiorno nel territorio dello Stato.

Dalla legge non emerge con chiarezza se il permesso di soggiorno possa essere rilasciato per un periodo superiore a quello indicato nel visto e, su domanda dell'interessato, possa essere riconvertito in un permesso per motivi diversi da quelli per i quali era stato concesso originariamente, ovvero se occorra previamente modificare il provvedimento di visto e solo in corrispondenza di esso si possa successivamente modificare il permesso di soggiorno. Un limite di questo tipo sembra peraltro eccessivo, soprattutto in riferimento alla competenza esclusiva che spetta in tema di visto alle autorità diplomatiche e consolari. Sembra invece ragionevole ritenere che quanto indicato nel visto non sia vincolante per le autorità preposte al rilascio del permesso di soggiorno se non per quanto rappresenti una pretesa minima al soggiorno dello straniero. Una modifica dei motivi e della durata indicati nel visto ad opera delle autorità preposte al soggiorno sembra quindi possibile, anche se subordinata all'accertamento delle condizioni che sarebbero necessarie per ottenere un provvedimento di visto corrispondentemente modificato<sup>(18)</sup>.

---

ne. Questa decisione era apparsa poco convincente soprattutto alla luce della considerazione che la disposizione legislativa finiva con il legittimare l'esistenza di una sfera di accertamento discrezionale. L'illegittimità della disposizione di legge derivava quindi dal confronto con l'art. 10, 2° comma, Cost., che impone alla legge di regolare con completezza i profili del trattamento dello straniero, indicando dei presupposti certi alla normativa regolamentare di esecuzione.

<sup>(17)</sup> Qualora si tratti di visto con durata superiore di due anni, il permesso di soggiorno è concesso per questa stessa durata. In caso di proroga, esso ha una durata doppia rispetto al periodo previsto nella precedente concessione. Infine esso ha durata illimitata per gli stranieri residenti in Italia da più di tre anni e coniugati con un cittadino italiano residente in Italia.

<sup>(18)</sup> Una interpretazione di questo tipo si può desumere anche dall'art. 4, 5° comma, limitatamente tuttavia ai permessi di soggiorno concessi per motivi di lavoro, studio o famiglia. Peraltro l'interpretazione di questa disposizione non è agevole in virtù della sua imperfetta formulazione. È infatti assai improbabile che la norma vada costruita come la sua formulazione linguistica lascerebbe supporre, e cioè che il soggetto titolare di un permesso di soggiorno per uno di questi motivi possa indifferentemente utilizzare *lo stesso permesso* per uno qualunque degli altri motivi per i quali un permesso di soggiorno può essere concesso. Ciò significherebbe ad esempio che il titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio potrebbe senza altra formalità utilizzare questo permesso per motivi di lavoro. È ragionevole invece ritenere che la norma intenda consentire al titolare di un permesso di soggiorno per studio, lavoro o

L'organo competente alla concessione del permesso di soggiorno è il questore, il quale rilascia ricevuta della domanda e quindi il permesso stesso, previa verifica dei requisiti stabiliti dalla legge, entro otto giorni dalla presentazione della domanda. Si tratta peraltro di un termine ordinatorio. La scadenza di esso non configura infatti un diniego, che, come si vedrà, è provvedimento scritto e motivato. Tuttavia, il silenzio della pubblica amministrazione non equivale alla concessione implicita del permesso, che presuppone una serie di indicazioni esplicite circa la durata e i motivi del permesso stesso. Il mancato rispetto del termine da parte della pubblica amministrazione impedisce tuttavia di qualificare come illegittima la presenza dello straniero sul territorio dello Stato e di procedere quindi all'allontanamento di esso. A tale fine farà prova la ricevuta della domanda di permesso presentata alla questura.

5. Il permesso di soggiorno può tuttavia essere rifiutato, revocato od annullato. La disciplina dei provvedimenti restrittivi del soggiorno costituisce una delle novità della legge in esame. Va detto infatti che questi provvedimenti non erano disciplinati dal t.u.l.p.s. e si erano sviluppati soprattutto nella prassi amministrativa. Questa circostanza aveva peraltro fatto dubitare della loro legittimità in quanto essi avrebbero di fatto costituito delle ipotesi abbreviate di allontanamento dello straniero, sovrapposte rispetto alle ipotesi disciplinate direttamente dalla legge<sup>(19)</sup>. La disciplina dei provvedimenti restrittivi del soggiorno ad opera della nuova legge supera certamente i dubbi quanto alla loro ammissibilità. Si tratta peraltro di vedere entro quali limiti tali provvedimenti siano utilizzabili e se la soluzione legislativa si possa dire rispondente a quanto richiesto dalle norme costituzionali.

La disciplina dei provvedimenti restrittivi del soggiorno costituisce quindi uno dei punti nodali della materia e rileva sia al fine di determinare l'esatta natura giuridica del permesso di soggiorno, sia al fine di verificare l'esistenza di provvedimenti non formalizzati di allontanamento dello straniero.

A norma dell'art. 4, 12° comma, il permesso di soggiorno può essere rifiutato in due casi: nel caso in cui non sono state soddisfatte le condizioni previste dalla legge per l'ingresso regolare, e nel caso in cui ostino motivate ragioni attinenti alla sicurezza nazionale, all'ordine pubblico o di carattere sanitario. Il secondo caso pone certamente pro-

---

famiglia di convertire il proprio permesso di soggiorno in un permesso di soggiorno per motivi diversi senza procedere ad una corrispondente variazione del visto d'ingresso.

<sup>(19)</sup> Cfr. soprattutto BISCOTTINI, *La revoca del permesso di soggiorno degli stranieri*, cit., p. 435 s.; JEMOLO, *L'espulsione dello straniero*, cit., 111 ss.; CRISAFULLI, *In tema di incolato dell'apolide*, in *Foro amm.*, 1957, I, 4, p. 11 ss.

blemi quanto ad una sua corretta definizione. Esso lascia infatti uno spazio assai ampio alla valutazione degli organi di pubblica sicurezza. Un provvedimento di diniego di permesso di soggiorno può essere adottato anche nei confronti di soggetti incensurati o nei cui confronti non gravano procedimenti penali o non sono state adottate misure di sicurezza o di prevenzione.

Un contributo al chiarimento ulteriore di questa formula potrà tuttavia venire solo dalla giurisprudenza. Il diniego di permesso di soggiorno va infatti motivato e può essere oggetto di impugnazione giurisdizionale innanzi al tribunale amministrativo regionale del luogo di domicilio eletto dallo straniero. La possibilità di diniego di permesso di soggiorno potrà avvenire anche in relazione alla prima richiesta di permesso di soggiorno. Il legislatore ha così inteso disattendere le indicazioni della dottrina, la quale aveva evidenziato l'incongruenza di ammettere lo straniero nello Stato per poi inibirgli il soggiorno senza la sopravvenienza di fatti nuovi che valgano a giustificare una diversa valutazione <sup>(20)</sup>. L'esistenza di due filtri posti all'ammissione dello straniero, il primo al momento della concessione del visto d'ingresso, il secondo in occasione dell'ingresso alla frontiera, rendono estremamente improbabile che sia ammesso in Italia uno straniero che presenti un così alto grado di pericolosità quale quello richiesto dalla legge come presupposto per il diniego del permesso di soggiorno.

Analoga nei presupposti al diniego del permesso di soggiorno è la revoca del provvedimento. Con questo termine si intende un provvedimento che faccia venire meno gli effetti di un permesso di soggiorno durante il suo periodo di efficacia. Anche la revoca del permesso di soggiorno deve essere peraltro motivata e può essere oggetto di impugnazione giurisdizionale. Nello spirito della legge, che certa di formulare delle ipotesi tassative come presupposti dei provvedimenti in materia di soggiorno, pochi dubbi dovrebbero sussistere sul fatto che la revoca del permesso di soggiorno vada riferita a fatti nuovi occorsi in occasione del soggiorno dello straniero sul territorio nazionale o comunque a fatti emersi nel periodo successivo alla concessione del permesso stesso e non valutabili in precedenza, quale, ad esempio, una condanna giudiziale intervenuta in questo periodo, anche se riferita a fatti occorsi in precedenza.

---

<sup>(20)</sup> Per considerazioni di questo tipo, cfr. BINDI, *Visto d'ingresso e autorizzazione al soggiorno degli stranieri*, cit., p. 770 ss., ad avviso del quale, tuttavia, la valutazione dei fatti nuovi dovrebbe essere rimessa alle medesime autorità preposte al rilascio del visto. Secondo CALAMIA, *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, cit., p. 215 ss., la valutazione di fatti nuovi che impediscono la realizzazione degli effetti voluti dal visto opera solo nella fase anteriore all'ingresso dello straniero e vi provvedono le autorità di frontiera.

Così configurato l'istituto della revoca, non sembrerebbe esservi spazio per una figura autonoma di annullamento del permesso di soggiorno. La legge tuttavia vi accenna, in maniera peraltro incidentale, nell'art. 4, 11° comma. Resta peraltro da vedere in quali occasioni questo provvedimento possa essere emesso.

L'emanazione di un provvedimento di annullamento del permesso di soggiorno distinto da un provvedimento di revoca sembra ipotizzabile non quando i presupposti per il soggiorno dello straniero siano venuti meno, ma quando non sussistessero *ab initio*: quando cioè il permesso di soggiorno non avrebbe dovuto essere concesso ed in sua vece avrebbe dovuto essere emanato un provvedimento di diniego. Senonché, come si è visto, fra i presupposti per la concessione del permesso di soggiorno ve ne sono alcuni accertabili in maniera da non lasciare spazio ad una attività valutativa della pubblica amministrazione, quali la sussistenza di una valida legittimazione all'ingresso, ed altri, invece, il cui accertamento dipende in larga parte da una valutazione degli organi amministrativi. Alla luce di questa considerazione ci si può chiedere che senso abbia prevedere una ipotesi generale di annullamento, che copra cioè anche i casi in cui la sussistenza dei presupposti per la concessione del permesso faccia capo sostanzialmente ad una attività valutativa della pubblica amministrazione: che senso abbia, in altri termini, prevedere che la pubblica amministrazione possa considerare una persona pericolosa per la sicurezza dello Stato in base a fatti che avevano fondato in precedenza una valutazione opposta. La configurazione di un potere così ampio avrebbe infatti come effetto la possibilità di un riesame pressoché permanente degli stessi fatti che avevano portato la medesima amministrazione a concludere in precedenza nel senso dell'assenza di pericolosità. La illogicità di questa soluzione porta quindi a ritenere che la possibilità di annullamento non sia concessa in via generale, ma sia una ipotesi di tipo residuale, che copra i soli casi in cui un permesso di soggiorno sia stato concesso per errore in mancanza dei presupposti oggettivi richiesti dalla legge, quelli cioè accertabili senza una valutazione discrezionale da parte della pubblica amministrazione.

L'art. 5, 3° comma, non comprende il provvedimento di annullamento fra quelli per i quali è ammesso ricorso giurisdizionale. Quale è il senso di questa disposizione, che discrimina in modo irrazionale fra provvedimenti di diniego e revoca, da un lato, e di annullamento dall'altro? A meno di non ipotizzare una inesatta formulazione della disposizione di legge, l'assenza di riferimento ai provvedimenti di annullamento dell'ambito di quelli impugnabili in via giurisdizionale è giustificabile solo se si considera che si tratta in realtà di provvedimenti di diniego, *ex post* e con efficacia retroattiva: di provvedimenti quindi impugnabili come gli altri provvedimenti di diniego.

6. A norma dell'art. 4, 11° comma, lo straniero fatto oggetto di un provvedimento restrittivo del soggiorno ha l'obbligo di abbandonare il territorio nazionale. La legge non precisa il termine entro il quale questo obbligo va adempiuto, lasciando così intendere l'esigenza di un adempimento immediato.

L'esistenza di un obbligo di abbandono immediato del territorio nazionale rende praticamente impossibile l'esercizio del diritto alla difesa garantito dalla legge contro i provvedimenti restrittivi del soggiorno. Va detto infatti che uno straniero che disattende l'obbligo di abbandono del territorio nazionale si rende passibile di una violazione delle disposizioni sul soggiorno ed è quindi, a norma dell'art. 7, 2° comma, soggetto alla sanzione dell'espulsione obbligatoria ad opera del prefetto.

La disposizione legislativa contribuisce quindi a descrivere i provvedimenti in materia di soggiorno come dei veri e propri provvedimenti semplificati di allontanamento, di certa ed immediata esecuzione, che, in virtù dei loro effetti tutto sommato limitati, si sottraggono alle più impegnative garanzie previste per l'espulsione.

Una volta riconosciuta la legittimità di questi provvedimenti alla luce della nuova disciplina, perde significato la questione di vedere se essi possano essere assistiti da misure di carattere esecutivo, consistenti sostanzialmente nella emanazione del foglio di via obbligatorio da parte delle autorità di pubblica sicurezza. Questo problema aveva un senso nella precedente disciplina, nella quale si trattava di determinare, in sostanza, se le autorità di pubblica sicurezza avessero un potere autonomo di negare o revocare discrezionalmente il permesso di soggiorno, provocando così l'allontanamento, ovvero se gli effetti del permesso di soggiorno venissero meno solo in seguito ai provvedimenti formalizzati di allontanamento.

Anche in relazione alla precedente disciplina, peraltro, la configurazione del permesso di soggiorno come un provvedimento i cui effetti potessero venir meno solo in seguito a un provvedimento formale di allontanamento era apparsa assai problematica. Sostenibile in punto di logica, questa interpretazione sembrava perdere valore rispetto all'altra, affermatosi nella prassi amministrativa e giudiziaria, che individua nei provvedimenti restrittivi del soggiorno delle ipotesi abbreviate di allontanamento. Ancorché assai penalizzante per i profili di certezza del diritto e per i dubbi di legittimità costituzionale che comportava, questa interpretazione era quella che meglio descriveva la norma vivente nell'ordinamento <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> In questo senso, cfr. soprattutto CARBONE, *Sull'allontanamento degli stranieri dal territorio dello Stato*, in *Rassegna mensile dell'Avvocatura dello Stato*, 1953, p.

Questa soluzione appare obbligata una volta che la nuova legge ha espressamente conferito alle autorità di pubblica sicurezza il potere di provvedere in materia di soggiorno e di provocare un obbligo di allontanamento a carico dello straniero. La previsione di provvedimenti restrittivi del soggiorno ha senso infatti solo nella prospettiva dell'allontanamento dello straniero. Nello spirito della legge, quindi, nulla vieta allora alle autorità di pubblica sicurezza di ordinare l'abbandono del territorio nazionale entro un determinato termine, di indicare la via da seguire, e financo di controllare l'esecuzione del provvedimento mediante misure di accompagnamento<sup>(22)</sup>. Va tuttavia detto che queste misure implicano un atteggiamento volontario del soggetto, a ciò indotto dalla prospettiva di evitare le più pesanti conseguenze derivanti dalla inosservanza del provvedimento in materia di soggiorno. L'esecuzione di queste misure non può infatti essere attuata con misure di accompagnamento coercitivo. Misure che, in quanto limitativo della sfera di libertà personale, presuppongono un più preciso fondamento legislativo.

A conferma di questa soluzione, va notato che la legge non distingue, all'art. 4, fra le conseguenze dei provvedimenti restrittivi in materia di soggiorno e quelli derivanti dalla naturale scadenza (senza rinnovo) del permesso di soggiorno. Ne deriva la paradossale conseguenza che il provvedimento di espulsione dovrebbe essere pronunciato obbligatoriamente sia nel caso di un turista che si trattiene nel territorio nazionale oltre la naturale scadenza del permesso di soggiorno o invece del soggetto al quale il permesso sia stato revocato a causa della sua pericolosità per la sicurezza dello Stato, a termini dell'art. 4, 1° comma<sup>(23)</sup>. Questa incongruenza fa pensare quindi che nel sistema legislativo la possibilità di espulsione per violazioni delle norme relative all'ingresso ed al soggiorno sia in effetti una misura eccezionale, attivabile

---

65 ss.; SCHUSTER, *La natura giuridica del permesso di soggiorno*, in *Rivista di polizia*, 1974, p. 73 ss.; GALTERIO, *Lo straniero nei confronti della giurisdizione penale ed i provvedimenti di polizia*, in *La giustizia penale*, 1976, p. 260 ss.; FERRATO, *Pubblica sicurezza e stranieri*, in *Temi*, 1978, p. 565 ss.: il carattere discrezionale della disciplina del permesso di soggiorno era stato riconosciuto da ADINOLFI, *La normativa italiana sul collocamento degli stranieri*, in *Gli stranieri in Italia*, cit., p. 16 ss.; CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri in Italia: aspetti costituzionali*, cit., p. 80 ss.

<sup>(22)</sup> Questi provvedimenti, in quanto sostanzialmente funzionali all'esecuzione di un provvedimento di competenza della stessa autorità, trovano il proprio fondamento di legittimità nelle stesse norme che attribuiscono alle autorità di pubblica sicurezza la competenza ad emanare i provvedimenti restrittivi in materia di soggiorno.

<sup>(23)</sup> La legge ha soppresso la fattispecie di reato prevista dall'art. 150, 4° comma, t.u.l.p.s., il quale qualificava come « contravvenzioni » le violazioni alle disposizioni relative al soggiorno. La pena era determinata sulla base delle disposizioni generali dell'art. 17 e dell'art. 221 t.u.l.p.s. Rimane tuttora in vigore la fattispecie generale di contravvenzione disciplinata dall'art. 650 cod. pen.

quando i provvedimenti restrittivi in materia di soggiorno non abbiano trovato esecuzione.

La configurabilità dei provvedimenti restrittivi del soggiorno come provvedimenti abbreviati di allontanamento trova anche degli argomenti di carattere sistematico. La nuova legge, infatti, a differenza della precedente disciplina, non conosce una figura di allontanamento distinta e semplificata rispetto a quella dell'espulsione<sup>(24)</sup>. Il riconoscimento di una ipotesi autonoma di allontanamento ad opera delle autorità di pubblica sicurezza corrisponde quindi ad una ipotesi sostanziale diversa rispetto all'ipotesi di espulsione, sia quanto ai presupposti di emanazione, sia quanto alle autorità che vi provvedono, sia quanto agli effetti provocati dal provvedimento. Si potrebbe in effetti pensare che la nuova legge abbia inteso riservare l'espulsione per le ipotesi più impegnative di allontanamento, mentre per ipotesi sostanzialmente analoghe ha preferito prevedere il ricorso a provvedimenti restrittivi sul soggiorno in virtù della maggiore speditezza. Questi provvedimenti prendono quindi il posto occupato dalle ipotesi formalizzate di allontanamento nella disciplina del t.u.l.p.s. e finiscono così con l'essere configurati come dei veri e propri procedimenti sommari di espulsione, nei quali l'assenza di garanzie è compensata dalla assenza di effetti permanenti ostativi dell'ingresso e del soggiorno<sup>(25)</sup>.

La soluzione adottata dalla legge è nondimeno criticabile. Va detto innanzitutto che essa finisce con l'attribuire alle autorità di pubblica sicurezza la competenza esclusiva ad ordinare l'allontanamento dello straniero in tutte quelle ipotesi nelle quali non si ritenga opportuno procedere ad espulsione. Se si considera che il procedimento di espulsione comporta il rispetto di una serie di garanzie di ordine procedurali, è facile previsione che l'allontanamento dello straniero troverà un canale privilegiato attraverso l'utilizzazione dei provvedimenti relativi al soggiorno. Questa soluzione, per il fatto di affidare la valutazione circa la

---

<sup>(24)</sup> Per la individuazione dei presupposti delle varie ipotesi di allontanamento, cfr. CALAMIA, *Ammissione ed allontanamento degli stranieri*, cit., p. 228 ss. Una esposizione chiarificatrice delle complesse ipotesi di allontanamento ed una distinzione di esse dalle ipotesi di espulsione previste dalla precedente normativa è effettuata da NASCIMBENE, *L'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale: problemi vecchi e nuovi*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1986, p. 193 ss.; ID, *Lo straniero nel diritto italiano*, cit., p. 63 ss.

<sup>(25)</sup> Va considerato che una ipotesi analoga a quella che dà origine ad un diniego o ad una revoca del permesso di soggiorno è quella che legittima un provvedimento di espulsione ad opera del Ministro, ai sensi dell'art. 7, 5° comma, della legge, provvedimento assistito da norme speciali quanto alla sua esecuzione. È ragionevole ritenere che nel sistema della legge questi presupposti possano dare origine in alternativa alla espulsione ad opera del Ministro o ad un provvedimento di polizia di certa ed immediata esecuzione, quale appunto il provvedimento in materia di soggiorno.

opportunità di procedere all'allontanamento alle autorità periferiche di pubblica sicurezza, è meno soddisfacente rispetto a quella contenuta nel pur criticabile disegno di legge di riordino della materia presentato dal Governo al Parlamento nel 1986. Progetto che riservava al prefetto la possibilità di procedere all'allontanamento, indicando altresì dei presupposti più precisi di quelli che legittimano l'emanazione di un provvedimento restrittivo in materia di soggiorno <sup>(26)</sup>.

L'ampiezza dell'accertamento discrezionale concesso alle autorità di pubblica sicurezza unitamente al carattere immediatamente esecutivo di questi provvedimenti comporta la pratica elisione della possibilità di impugnazione giurisdizionale concessa dalla stessa legge a garanzia delle posizioni soggettive dello straniero in materia di soggiorno. Lo straniero non potrà infatti proporre impugnazione contro un provvedimento di diniego o di revoca del permesso di soggiorno a meno di non sottrarsi volontariamente alla esecuzione del provvedimento per far valere la nullità del provvedimenti mediante l'impugnazione del successivo provvedimento di espulsione <sup>(27)</sup>. Questa considerazione non può non suscitare dei gravi problemi di legittimità costituzionale, anche alla luce delle posizioni espresse in materia dalla Corte costituzionale. Si pensi, inoltre, che il ricorso giurisdizionale eventualmente presentato dallo straniero avverso questi provvedimenti non fa venir meno l'obbligo per lo straniero di abbandonare il territorio nazionale. Né un tale effetto è riconosciuto automaticamente alla proposizione della domanda di sospensione, e neanche limitatamente al tempo necessario al giudice per provvedere sulla domanda stessa. Ciò si ricava dall'art. 5, 4° comma, che limita questo effetto alla domanda tesa a sospendere gli effetti del provvedimento di espulsione. Data la diversa natura dei provvedimenti, questa norma non sembra estensibile in via analogica ai provvedimenti restrittivi del permesso di soggiorno <sup>(28)</sup>. Solo in presen-

---

<sup>(26)</sup> Il testo del progetto può essere letto in *Rivista*, 1986, p. 707 ss.; alle soluzioni adottate nel progetto si riferisce il commento di GAJA, *Dall'allontanamento discrezionale dello straniero alla sua espulsione « garantita »*, cit., p. 344 ss.

<sup>(27)</sup> L'allontanamento in seguito a provvedimenti restrittivi del soggiorno comporta quindi dei problemi analoghi a quelli già evidenziati nella precedente disciplina per quanto riguarda la tutela giurisdizionale contro i procedimenti di allontanamento « formalizzato ». Cfr. le osservazioni di NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, cit., p. 73, in relazione al « rito sacrificale » del giudizio penale al quale lo straniero doveva sottoporsi per far valere la illegittimità dei provvedimenti di allontanamento.

<sup>(28)</sup> Alle impugnazioni giudiziali dei provvedimenti in materia di soggiorno si applica invece la previsione dell'art. 4, 5° comma, che prevede una riduzione dei termini processuali ordinari. Si tratta, come è facile verificare, di una prescrizione inutile per assicurare una garanzia giurisdizionale alla situazione dello straniero, in presenza della immediata esecutorietà del provvedimento stesso. Questa disposizione appare invece certamente utile al fine di assicurare comunque un rapido corso alle domande giudiziali in tema di espulsione.

za di un provvedimento giudiziale di sospensione, quindi, lo straniero potrà rientrare nel territorio nazionale per esercitare il proprio diritto alla difesa, sulla base del medesimo titolo posseduto in precedenza <sup>(29)</sup>.

7. A parte le ipotesi di allontanamento, informale e semplificato, che conseguono ai provvedimenti in materia di soggiorno, la nuova legge tende a razionalizzare i procedimenti di allontanamento unificandoli nella figura della espulsione. Questa opera di razionalizzazione appare quanto mai opportuna in quanto la disciplina precedente era caratterizzata da una pluralità di provvedimenti, dotati ciascuno di presupposti e procedimenti propri. Nella nuova disciplina l'espulsione appare l'unica ipotesi di allontanamento formale, ipotesi alla quale sono peraltro riconosciuti effetti di notevole gravità. La nuova legge non abroga infatti l'art. 151 del t.u.l.p.s., il quale prevede che lo straniero già oggetto di provvedimento di espulsione non possa rientrare nel territorio dello Stato a meno di una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno, prevedendo altresì una fattispecie di reato per l'inosservanza di questa norma. Va peraltro sottolineata l'inopportunità di mantenere in vigore questa norma anziché procedere direttamente ad una ridefinizione degli effetti dell'espulsione. Rispetto a questa norma erano stati infatti sollevati fondati dubbi di compatibilità costituzionalità in relazione all'esercizio del diritto alla difesa <sup>(30)</sup>. Dubbi che rimangano peraltro immutati anche in relazione alla nuova disciplina che assicura l'esercizio di questo diritto in maniera imperfetta.

Occorre anzitutto distinguere fra l'espulsione pronunciata dall'autorità giudiziaria in seguito ad un procedimento di tipo giurisdizionale e contemplata come misura di sicurezza, dalla espulsione come provvedimento amministrativo. Si tratta di una distinzione già effettuata dalla precedente disciplina e mantenuta nella nuova legge. È ora sensibilmente allargato l'elenco dei reati per i quali l'espulsione è obbligatoria: reati che coincidono con quelli per i quali è previsto l'arresto in flagranza, ai sensi dell'art. 380 cod. proc. pen. <sup>(31)</sup>. Non è tuttavia del tutto chiaro se anche in queste ipotesi l'espulsione costituisca una misura di sicurezza.

---

<sup>(29)</sup> A meno che il titolo di ingresso precedentemente utilizzato non sia nel frattempo scaduto. In questo caso, lo straniero dovrà procurarsi un altro titolo di legittimazione all'ingresso, per il cui rilascio non sussiste tuttavia alcuna automaticità.

<sup>(30)</sup> Cfr. sul punto soprattutto NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, cit., p. 72 s.

<sup>(31)</sup> A queste ipotesi va peraltro aggiunta quella prevista dall'art. 9, 2° comma, della legge, il quale prevede l'espulsione per lo straniero che attesti falsamente l'identità di altro straniero ai fini della procedura di regolarizzazione previste dagli altri commi dello stesso articolo. Si tratta peraltro di una norma che si riferisce soltanto a fatti occorsi durante il periodo transitorio della regolarizzazione.

Le innovazioni più rilevanti riguardano certamente la figura della espulsione intesa come provvedimento amministrativo. In proposito è bene distinguere fra la espulsione disposta dal prefetto dalla espulsione disposta dal Ministro dell'interno <sup>(32)</sup>. La differenza principale fra le due figure consiste nei diversi presupposti di applicazione: presupposti che concedono un ampio spazio all'accertamento discrezionale nel secondo caso, mentre invece appaiono assai più vincolati nel caso dell'espulsione disposta dal prefetto.

Cominciando da questa ultima figura, va detto che l'espulsione è obbligatoria nel caso di stranieri che si siano resi responsabili di violazioni delle « disposizioni in materia di ingresso e soggiorno ». Questa ipotesi, rappresenta peraltro anche l'unica ipotesi nella quale il prefetto deve obbligatoriamente procedere ad espulsione. Alla luce di quanto detto sopra, va ribadito che questa ipotesi non comprende ogni violazione della normativa sul soggiorno, ma solo i casi nei quali un soggetto abbia volontariamente disatteso gli effetti di un provvedimento restrittivo del soggiorno.

L'espulsione è inoltre obbligatoria per ipotesi di gravi violazioni di norme valutarie, doganali, fiscali, di norme sulla tutela del patrimonio artistico, in materia di intermediazione di manodopera, sfruttamento della prostituzione e, in generale, di norme relative alla libertà sessuale. Questa norma accomuna delle violazioni di carattere quanto mai eterogeneo, alcune delle quali comportano solo un illecito amministrativo, mentre altre comportano delle conseguenze penali. Questo elemento induce quindi a ritenere che in questo caso si è sempre in presenza di una ipotesi di espulsione amministrativa. La *ratio* di questa disposizione è quella di comminare l'espulsione quando le offese compiute dallo straniero, pur se non implicano delle conseguenze penali, o comunque una pena edittale particolarmente elevata, colpiscono dei beni sentiti come essenziali dalla comunità nazionale per consentire la prosecuzione del soggiorno dello straniero. L'offesa ad uno di questi beni appare quindi tale da rendere opportune delle misure che impediscano ulteriori contatti dello straniero con la comunità nazionale.

Va tuttavia notato come in quest'ultimo caso il carattere obbligatorio dell'espulsione è solo apparente, trattandosi ancora di determinare quali violazioni siano da considerare « gravi » ai sensi della disposizione legislativa. Il concetto di gravità sembra utilizzato dalla norma come un

---

<sup>(32)</sup> La tendenza del trasferimento al prefetto delle competenze in materia di espulsione riservate alle autorità governative dal t.u.l.p.s. è stata notata in riferimento al progetto di legge del 1986 da GAJA, *Dall'allontanamento discrezionale dello straniero alla sua espulsione « garantita »*, cit., p. 346 s.

indice per misurare la pericolosità del soggetto. Sarebbe quindi scorretto procedere in materia alla individuazione di criteri quantitativi. Va considerato infatti che il legislatore non ha ritenuto opportuna l'adozione di criteri di questo tipo ed ha inteso invece lasciare alle autorità amministrative una certa elasticità quanto all'apprezzamento della pericolosità sociale dello straniero.

L'art. 7, 3° comma, prevede un'espulsione facoltativa nei riguardi di persone nei cui confronti possono essere prese misure di prevenzione o di persone indiziate di appartenere ad organizzazioni mafiose. Resta altresì in vigore (è anzi oggetto di esplicito richiamo nell'art. 7, 1° comma) l'art. 25 della l. 22 maggio 1975 n. 152.

A parte questi casi, il provvedimento di espulsione può essere disposto solo dal Ministro degli interni per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato <sup>(33)</sup>. Il presupposto della emanazione di un provvedimento di espulsione ad opera del Ministro dell'interno viene così sostanzialmente a coincidere con quello che giustifica l'emanazione di un provvedimento di polizia in materia di soggiorno. Al provvedimento di espulsione emanato dal Ministro si può aggiungere il provvedimento di accompagnamento alla frontiera dello straniero, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria nel caso in cui lo straniero sia sottoposto a procedimento penale. Questo elemento diversifica sostanzialmente questo provvedimento dal provvedimento prefettizio di espulsione. In questo caso siamo effettivamente di fronte ad un provvedimento dotato di efficacia immediata ed assistito da misure coercitive. L'esecuzione del provvedimento previsto dal prefetto è invece effettuata dal questore il quale emette un ordine di abbandono del territorio nazionale entro quindici giorni o ordina la presentazione dello straniero in questura entro il medesimo termine per l'accompagnamento coercitivo alla frontiera.

Il termine di quindici giorni appare essenziale per la validità del provvedimento esecutivo sia nel caso di abbandono spontaneo che di abbandono coercitivo. Questo termine è infatti finalizzato a consentire la possibilità per lo straniero di proporre impugnazione in via giurisdizionale contro il provvedimento. Questa possibilità sembra invece praticamente preclusa allo straniero oggetto di espulsione ministeriale nel caso in cui a questo provvedimento venga data esecuzione immediata.

Dispone infine l'art. 7, 9° comma, che lo straniero che non ottemperi all'ordine del questore è fatto oggetto di un provvedimento immediato di abbandono coercitivo. La legge inoltre prevede una ipotesi autonoma di misura di prevenzione, consistente nella sorveglianza dello

---

<sup>(33)</sup> Il Ministro degli interni deve solo dare « preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro degli affari esteri ». Si ricordi che nel sistema del t.u.l.p.s. la competenza del Ministro degli interni era subordinato al « concerto » con il Ministro degli affari esteri ed al « consenso » del Presidente del Consiglio.

straniero nei cui confronti sia stata pronunciato il provvedimento di espulsione ed in attesa della esecuzione. La legge non formula dei presupposti particolari per questo provvedimento, che può essere pronunciato dal tribunale su semplice richiesta del questore. La misura di sorveglianza può egualmente essere richiesta addirittura prima dell'emanazione del provvedimento di espulsione. In questo caso, l'unico presupposto richiesto dalla legge è che si versi in casi di particolare urgenza. La predisposizione di questa misura di prevenzione, svincolata anche da un sommario accertamento circa la pericolosità dello straniero, non può non suscitare dubbi di legittimità costituzionale. Dubbi accentuati peraltro dalla previsione legislativa di una fattispecie di reato a carico dello straniero che si sottragga alla misura di sorveglianza.

Nei confronti di un provvedimento di espulsione è proponibile ricorso innanzi al giudice amministrativo <sup>(34)</sup>, ricorso che non sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento di espulsione in assenza di una autonoma domanda di sospensione presentata dalla parte. In questo caso, la legge prevede la sospensione del provvedimento in attesa della « decisione sulla domanda cautelare » da parte del giudice. Questa previsione tuttavia non opera rispetto ad un provvedimento di espulsione disposto dal Ministro oppure emanato nei confronti di uno straniero già fatto oggetto di provvedimento di espulsione e rientrato in Italia senza la dovuta autorizzazione. Ciò suscita problemi di compatibilità sia rispetto a quanto disposto dalle norme costituzionali, sia rispetto a quanto stabilito dall'art. 13 del Patto sui diritti civili e politici, aperto alla firma il 16 dicembre 1966, al quale l'ordinamento interno si è adeguato con le norme prodotte in base alla l. 25 ottobre 1977 n. 881, contenente un ordine di esecuzione <sup>(35)</sup>. Ai procedimenti giurisdizionali in materia di espulsione, in generale, si applica la disposizione relativa alla riduzione dei termini processuali prevista dall'art. 5, 5° comma.

Opportunamente la disciplina del provvedimento di espulsione è formulata in maniera tale da non comportare una violazione di diritti fondamentali dello straniero. In particolare la legge formula un vincolo

---

<sup>(34)</sup> Questa disposizione sembra invero trovare applicazione nei soli confronti del provvedimento amministrativo di espulsione e non certo nei confronti del provvedimento che accede ad una condanna penale.

<sup>(35)</sup> Sui problemi del rispetto della norma convenzionale attirano l'attenzione opportunamente GAJA, *Dall'allontanamento discrezionale dello straniero alla sua espulsione « garantita »*, cit., p. 346 s., e ROTTOLA, *La legge italiana in tema di espulsione di stranieri è ignota al Pretore di Legnano ed alla Corte costituzionale?*, in *Rivista*, 1988, p. 859 ss. Va detto inoltre che un problema di rispetto della normativa convenzionale si pone anche per quanto riguarda le ipotesi di allontanamento comportate dai provvedimenti restrittivi in materia di soggiorno. Nonostante il termine *expulsion* utilizzato dalla disposizione convenzionale, non v'è dubbio che essa intenda fare riferimento anche all'ipotesi di allontanamento, rimanendo ignota nel sistema del Patto la distinzione, che si svolge tutta sul piano tecnico, fra ipotesi di allontanamento ed ipotesi di espulsione.

alle autorità proposte all'esecuzione del provvedimento, vincolo teso ad impedire che il provvedimento comporti il rinvio dello straniero verso un Paese nel quale possano essere messi in pericolo i suoi diritti fondamentali. Un vincolo di questo tipo è formulato anche nei confronti delle autorità preposte al respingimento dello straniero. È invece assente una indicazione nel senso della estensione di questo vincolo alle misure esecutive di provvedimenti restrittivi del soggiorno. Questo elemento non può apparire preoccupato nella prospettiva di una affermazione di queste misure nella prassi.

ENZO CANNIZZARO