

### LE DISPOSIZIONI SULL'INGRESSO E IL SOGGIORNO (ARTT. 4-9BIS)

**Sommario:** 1. Ingresso nel territorio dello Stato. - La disciplina dei visti d'ingresso. - 3. Il permesso di soggiorno. - 4. Il procedimento amministrativo di rilascio del permesso di soggiorno. - 5. Il contratto di soggiorno. Natura giuridica e finalità. - 6. Facoltà e obblighi inerenti al soggiorno. La conversione del permesso di soggiorno. - 7. L'accordo di integrazione. - 8. Gli obblighi di comunicazione del datore di lavoro e dell'ospitante. - 9. Il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. - 10. I reati connessi al permesso di soggiorno.

#### 1. INGRESSO NEL TERRITORIO DELLO STATO

L'art. 4 T.U. disciplina l'ingresso sul territorio dello Stato dello straniero ed esordisce dichiarando che «l'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto».

Il passaporto è un documento di riconoscimento che consente al suo titolare di viaggiare e lo identifica come cittadino dello Stato che ha emesso il titolo di viaggio. Il passaporto dà diritto, in quanto documento comprovante la cittadinanza, alle tutele diplomatiche e legali che lo Stato fornisce nell'esercizio della sua sovranità al cittadino.

Il visto è una vignetta sticker, che si appone su una delle pagine del passaporto e viene rilasciato dalla rappresentanza diplomatica del paese ospitante.

I destinatari della norma sono i cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea giacchè per essi dalla Convenzione di Schengen in poi, è stato sancito il diritto di libera circolazione (v. par. 1, cap. 2).

Lo straniero, in adesione alla convenzione di Schengen deve soddisfare alla sua presentazione al valico di frontiera, le seguenti condizioni:

- essere in possesso di un documento valido che consenta di attraversare la frontiera;

- essere in possesso di un visto valido, se richiesto;
- esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata del soggiorno, sia per il ritorno al paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi;
- non essere segnalato ai fini della non ammissione;
- non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli Stati contraenti.

La mancanza di anche uno solo di questi requisiti, comporta il mancato rilascio del visto allo straniero o il suo respingimento alla frontiera.

L'ingresso nello Stato può avvenire così fuori dalle norme che disciplinano i visti, solo in tre casi:

1. passaporto diplomatico consolare;
2. permesso di frontiera rilasciato per prassi internazionale;
3. transito.

Restano fuori da questa disciplina i casi in cui lo straniero entra nel territorio dello stato per motivi umanitari o di asilo politico. **La L. 15-7-2009, n. 94** ha modificato il D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 al comma 3 dell'art. 4 inserendo tra i requisiti ostativi all'ingresso dello straniero sia esso comunitario o non, nello Stato, la condanna con una sentenza penale **anche se la stessa non è definitiva**, cioè non sia passata in giudicato oltre alla condanna con una sentenza divenuta irrevocabile per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto d'autore e degli artt. 473, 474 c.p. (contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali; introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi).

Queste norme sono state emanate nel chiaro intento di parificare alla gravità dei reati penali per i quali necessita un preventivo controllo di pubblica sicurezza, un controllo di tipo economico basato sulla tutela dei copyright.

## 2. LA DISCIPLINA DEI VISTI D'INGRESSO

Abbiamo visto nel paragrafo precedente, che al rafforzamento delle frontiere esterne dell'area Schengen, è corrisposto l'abbattimento dei controlli alle frontiere interne nell'area Schengen. In aderenza a questo processo legislativo internazionale, si è sviluppata la disciplina dei visti comuni a tutti i paesi firmatari e aderenti alla Convenzione.

Fanno parte dello spazio Schengen i Paesi che applicano la Convenzione, cioè Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Malta. A questi Paesi si aggiungono Islanda, Norvegia e Svizzera, quali Paesi terzi all'Unione Europea, ma firmatari dell'accordo e Cipro, Romania e Bulgaria che non hanno predisposto tutti i dispositivi legislativi e tecnici, pur essendo entrati nell'Unione Europea per aderire all'area Schengen. Da questa elencazione a contrario, possiamo dire che sono stranieri tutti i cittadini che non appartengono ai predetti Stati o non vi risiedono regolarmente.

Per **frontiere esterne**, si intendono il perimetro da cui valichi di frontiera lo straniero può far ingresso.

Per frontiera si intendono i valichi terrestri, marittimi, gli aeroporti e i porti marittimi che non siano frontiere interne dell'area Schengen.

Sono **frontiere interne** i confini terrestri fra i Paesi dello spazio Schengen, i porti per il trasporto passeggeri, esclusivamente per i collegamenti con gli altri porti dello spazio Schengen, gli aeroporti adibiti al traffico interno allo spazio Schengen.

In caso di rifiuto o rigetto della richiesta di visto l'ambasciata italiana all'estero tramite il proprio ufficio consolare visti notifica all'interessato il provvedimento di diniego motivato ai sensi della L. 241/1990, che potrà essere impugnato avanti il T.a.r del Lazio, con competenza esclusiva nel termine di 60 giorni dalla notifica del provvedimento.

Lo straniero potrà conferire la procura *ad litem* al proprio legale di fiducia in Italia attraverso l'autentica presso le autorità consolari italiane.

## 2.1 Passaporti e documenti di viaggio equivalenti

Per l'ingresso, il soggiorno od il transito nell'intero Spazio Schengen, gli stranieri devono essere in possesso di un passaporto o di altro documento di viaggio riconosciuto valido da tutti gli Stati Schengen.

Sappiamo che per l'ingresso, il soggiorno od il transito in Italia gli stranieri devono essere in possesso di un passaporto o di altro documento di viaggio riconosciuto valido dal Governo Italiano.

I documenti di viaggio si considerano validi se «oltre a soddisfare le condizioni di cui agli articoli 13 e 14 della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen, attestino debitamente l'identità del titolare e la sua nazionalità o cittadinanza».

In particolare, nel caso in cui sia necessario il visto, l'articolo 13 della Convenzione dispone che:

- nessun visto può essere apposto su un documento di viaggio scaduto;
- la durata della validità del documento di viaggio deve essere superiore a quella del visto. Tale validità dovrebbe essere superiore di almeno 3 mesi a quella prevista dal visto.

Allo straniero titolare di un documento di viaggio non riconosciuto dall'Italia, potrà essere eventualmente rilasciato dalla nostra Rappresentanza diplomatico-consolare un «lasciapassare», valido solo per il nostro Paese, che non consentirà il transito attraverso il territorio degli altri Stati Schengen.

Sono considerati validi per l'attraversamento delle frontiere e per il rilascio del visto, i documenti di viaggio seguenti:

- a) **passaporto**, documento internazionalmente riconosciuto che abilita il titolare a recarsi da un Paese all'altro. Può essere:
- *diplomatico*, di *servizio* (o ufficiale, speciale, o per affari pubblici) od *ordinario*;
  - *individuale* (con l'eventuale iscrizione del coniuge e dei figli minori) o *collettivo* (intestato a gruppi di non meno di 5 e non più di 50 persone, che viaggino tutte insieme e per la stessa finalità, di solito turistica, aventi tutte la stessa cittadinanza, e che entrino, soggiornino ed escano tutte insieme dallo Spazio Schengen: ogni componente la comitiva deve essere in pos-

nesso di un documento individuale d'identità, corredato di fotografia).

- b) **titolo di viaggio per apolidi**, rilasciato ai sensi della Convenzione sullo Statuto degli Apolidi firmata a New York il 28-9-1954. Gli apolidi sono soggetti ad obbligo di visto per l'Italia, a meno che non dispongano di un titolo di soggiorno rilasciato da uno degli Stati Schengen;
- c) **titolo di viaggio per rifugiati**, rilasciato ai sensi della Convenzione sullo Statuto dei Rifugiati firmata a Ginevra il 28-7-1951. I rifugiati sono soggetti ad obbligo di visto per l'Italia, a meno che non dispongano di un titolo di soggiorno rilasciato da uno degli Stati Schengen o di un documento di viaggio rilasciato da uno dei Paesi firmatari dell'Accordo di Strasburgo del 20-4-1959;
- d) **titolo di viaggio per stranieri**, rilasciato a coloro che non possono ricevere un valido documento di viaggio dalle Autorità del Paese di cui sono cittadini. Segue il regime di visto in vigore per il Paese di cui l'interessato è cittadino;
- e) **libretto di navigazione**, documento professionale rilasciato ai marittimi per l'esercizio della loro attività. È riconosciuto come documento valido per l'ingresso nello Spazio Schengen solo in relazione alle esigenze professionali del marittimo, e non per altre motivazioni. L'Italia riconosce i Libretti di Navigazione emessi dai Paesi U.E., dai Paesi S.E.E., dagli Stati che aderiscono alla Convenzione Internazionale del Lavoro n.108 (Ginevra, 13-5-1958), e da quelli con i quali abbia stipulato specifici accordi bilaterali;
- f) **documento di navigazione aerea**, rilasciato ai piloti ed al personale di bordo delle Compagnie Aeree civili per l'esercizio delle loro attività, ai sensi della Convenzione sull'Aviazione Civile firmata a Chicago il 7-12-1944: Licenza di Pilota, Crew Member Certificate. Sono documenti di viaggio riconosciuti come esenti dall'obbligo di visto dai Paesi aderenti alla predetta Convenzione, a titolo di reciprocità, a condizione che l'ingresso sia determinato da motivi inerenti l'attività professionale;
- g) **lasciapassare delle Nazioni Unite**, rilasciato dal Segretario delle Nazioni Unite al personale ONU ed a quello delle Istituzioni dipendenti ai sensi della Convenzione sui privilegi e le immunità

delle Istituzioni Specializzate adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU a New York il 21-11-1947. Il rilascio del visto seguirà il regime in vigore per il Paese di cui il titolare è cittadino;

- h) **documento rilasciato da un Quartiere generale della NATO** al personale, militare, civile e alle persone a loro carico (coniuge e figli), inviato a prestare servizio in uno Stato dell'Alleanza Atlantica, ai sensi della Convenzione fra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico firmata a Londra il 19-6-1951 e ratificata dall'Italia con Legge del 30-11-1955, n. 1335. I membri di una forza NATO (ma non il personale civile al seguito, né i familiari a carico) sono esenti dal visto;
- i) **carta d'identità per i cittadini degli Stati della U.E.**, valida anche per l'espatrio per motivi di lavoro ed è esente da visto;
- l) **carta d'identità (ed altri documenti) per i cittadini degli Stati aderenti all'Accordo europeo sull'abolizione del passaporto** (Parigi, 13-12-1957), valida per recarsi, a scopo turistico, nel territorio di uno degli Stati stessi, per viaggi di durata non superiore a 3 mesi. È esente da visto;
- m) **elenco di partecipanti a viaggi scolastici all'interno della UE**, rilasciato a studenti stranieri residenti negli Stati della U.E., ai sensi dell'Azione Comune del Consiglio dell'Unione Europea del 30-11-1994. I titolari sono esenti dall'obbligo di visto;
- n) **lasciapassare**, foglio sostitutivo del passaporto rilasciato allo straniero che non dispone di un titolo di viaggio valido per tutti gli Stati Schengen, o solo per l'Italia. Segue il regime di visto in vigore per il Paese di cui l'interessato è cittadino;
- o) **lasciapassare — o tessera — di frontiera**, concesso ai cittadini domiciliati in zone di frontiera, per il transito della frontiera stessa e la circolazione nelle corrispondenti zone degli Stati confinanti, in esenzione dal visto.

## 2.2 Disponibilità di mezzi finanziari

Lo straniero che intenda fare ingresso in Territorio Nazionale, o nello Spazio Schengen, deve disporre di mezzi finanziari che possano garantire il proprio sostentamento durante il soggiorno previsto. La disponibilità dei mezzi finanziari di sostentamento è considerata dunque uno dei presupposti indispensabili per l'ingresso nello Spazio Schengen (Istruzione Consolare Comune).

Il Ministero dell'Interno (in attuazione dell'art. 4 del T.U. del 25 luglio 1998, n. 286) ha emanato, in data 1° marzo 2000, la Direttiva sulla definizione dei mezzi di sussistenza per l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

La Direttiva stabilisce che la disponibilità dei mezzi finanziari possa essere dimostrata, dal cittadino straniero, mediante l'esibizione di denaro contante, di fidejussioni bancarie, di polizze fideiussorie, di equivalenti titoli di credito, di titoli di servizi prepagati o di atti comprovanti la disponibilità in Italia di fonti di reddito.

Salvo che le norme dispongano diversamente, lo straniero deve indicare poi l'esistenza di un idoneo alloggio nel Territorio Nazionale e la disponibilità della somma occorrente per il rimpatrio, comprovabile questa anche con l'esibizione del biglietto di ritorno.

L'esibizione dei mezzi di sostentamento nella misura richiesta, oltre a costituire requisito fondamentale per la concessione di alcune tipologie di visto d'ingresso, è richiesta allo straniero al momento dell'ingresso nel Territorio Nazionale.

Il mancato possesso dei mezzi provocherà la mancata concessione del visto d'ingresso, ovvero — all'eventuale controllo da parte delle Autorità di Polizia di Frontiera — il formale Provvedimento di Respingimento in frontiera.

<b>Tabella per la Determinazione dei Mezzi di Sussistenza            Richiesti per l'Ingresso nel Territorio Nazionale</b> (a motivo di: affari, cure mediche - per l'eventuale accompagnatore -, gara sportiva, motivi religiosi, studio, transito, trasporto, turismo)		
<b>Classi di durata del viaggio</b>	<b>Un partecipante</b>	<b>Due o più partecipanti</b>
Da 1 a 5 giorni: quota fissa complessiva	€ 269,60	€ 212,81
Da 6 a 10 giorni: quota a persona giornaliera	€ 44,93	€ 26,33
Da 11 a 20 giorni: quota fissa	€ 51,64	€ 25,82
Quota giornaliera a persona	€ 36,67	€ 22,21
Oltre i 20 giorni: quota fissa	€ 206,58	€ 118,79
Quota giornaliera a persona	€ 27,89	€ 17,04

### 2.3 Visto Individuale e Collettivo. Competenza al Rilascio

Il visto, che consta di un'apposita «vignetta» (o «sticker») applicata sul passaporto o su altro valido documento di viaggio del richiedente, è una autorizzazione concessa allo straniero per l'ingresso nel territorio della Repubblica Italiana o in quello delle altre Parti contraenti per transito o per soggiorno, da valutarsi alla luce di esigenze connesse con il buon andamento delle relazioni internazionali e con la tutela della sicurezza nazionale e dell'ordine pubblico.

Di norma, quindi, non vi è da parte degli stranieri «diritto» all'ottenimento del visto, ma tutt'al più un semplice «interesse legittimo». L'art.4, comma 2 del T.U. 286/1998, integrato dalle modifiche legislative prevede che « il diniego del visto non deve essere motivato, salvo quanto riguarda le domande di visto presentate ai sensi degli articoli 22,24,26-29,36 e 39 dello stesso T.U. (che riguardano le richieste di visto per lavoro, ricongiungimento familiare, cure mediche e studio). Il provvedimento di diniego deve essere comunicato all'interessato in lingua a lui comprensibile o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo. Avverso il diniego di un visto può essere presentato un ricorso al T.A.R del Lazio e entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento. Solo nel caso di dinieghi di visto per ricongiungimento familiare o familiare al seguito, gli eventuali ricorsi potranno essere presentati presso il Tribunale ordinario competente.

La **competenza** al rilascio dei visti emessi dalla Repubblica Italiana spetta al Ministero degli Affari Esteri ed alla sua Rete degli Uffici diplomatico-consolari abilitati, che restano responsabili dell'accertamento del possesso e della valutazione dei requisiti necessari per l'ottenimento del visto stesso, che verrà rilasciato dalla Rappresentanza territorialmente competente per il luogo di residenza dello straniero.

Per il rilascio di un Visto Schengen Uniforme (transito o breve soggiorno), competente al rilascio è la Rappresentanza di quello degli Stati Schengen presenti sul posto che costituisce la meta unica o principale del viaggio.

Ove non sia possibile individuare — tra le eventuali varie tappe del viaggio — una meta principale, competente al rilascio sarà la Rappresentanza dello Stato Schengen di primo ingresso.

Per il rilascio di un Visto Nazionale (lungo soggiorno) competente al rilascio è la Rappresentanza di quello degli Stati Schengen presenti sul posto che costituisce la destinazione di lungo soggiorno del cittadino straniero.

Qualora lo Stato Schengen competente al rilascio del visto non abbia una propria Rappresentanza diplomatica o consolare nel Paese di residenza dello straniero, il Visto Schengen Uniforme può essere rilasciato dalla Rappresentanza diplomatica o consolare di un altro Stato Schengen che lo rappresenti.

Non è invece prevista delega per il rilascio di Visti Nazionali.

Il possesso del visto non garantisce in assoluto l'ingresso al cittadino straniero, poiché l'Autorità di frontiera lo può respingere se privo di mezzi di sostentamento e non in grado di fornire esaurienti indicazioni circa le modalità del proprio soggiorno in Italia, o per ragioni di sicurezza e ordine pubblico.

N.B. Non è possibile il rilascio di alcun visto (né la proroga di un visto preesistente) allo straniero che già si trovi nel Territorio Nazionale.

In caso di assoluta **necessità ed urgenza**, il visto per transito o per breve soggiorno può essere rilasciato direttamente dalle Autorità di Frontiera (Art.1, Regolamento 415/2003 del 27-2-2003).

Per effetto della Convenzione, il visto rilasciato dalle nostre Rappresentanze consente l'accesso, per transito o per breve soggiorno (fino a 90 giorni), sia in Italia che negli altri Paesi che applicano la stessa Convenzione, assumendo in tal caso la denominazione di «Visto Schengen» (VSU). Analogamente, il VSU rilasciato dalle Rappresentanze diplomatico-consolari degli altri Paesi che applicano la Convenzione consente l'accesso anche al territorio italiano.

Il visto d'ingresso per lungo soggiorno (superiore a 90 giorni) consente invece l'accesso — e la possibilità di transito attraverso gli altri Paesi Schengen — al solo territorio dello Stato che ha rilasciato il visto, assumendo la denominazione di «Visto Nazionale» (VN).

## **2.4 Paesi i cui cittadini hanno bisogno del Visto per attraversare la frontiera**

L'esigenza di una progressiva armonizzazione delle diverse politiche nazionali dei visti ha condotto all'adozione di alcune misure da

<p>Stati i cui cittadini, titolari di passaporto ordinario, sono <b>soggetti ad obbligo</b> di visto</p>	<p>Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Antigua e Barbuda, Arabia Saudita, Armenia, Autorità Palestinese, Azerbaijan, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Bielorussia, Bolivia, Bosnia-Erzegovina, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Cameroon, Capo Verde, Centrafrica, Ciad, Cina, Colombia, Comore, Congo, Congo (Repubblica Democratica), Corea del Nord, Costa d'Avorio, Cuba, Dominica, Dominicana (Repubblica), Ecuador, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Eritrea, Etiopia, ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia, Fiji, Filippine, Gabon, Gambia, Georgia, Ghana, Giamaica, Gibuti, Giordania, Grenada, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Guyana, Haiti, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kazakistan, Kenia, Kirghizistan, Kiribati, Kuwait, Laos, Lesotho, Libano, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Maldive, Mali, Marianne del Nord, Marocco, Marshall, Mauritania, Mauritius, Micronesia, Myanmar, Moldova, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Palau, Papua-Nuova Guinea, Perù, Qatar, Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), Ruanda, Russia, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Salomone, Samoa Occidentali, Sao Tomé e Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Siria, Somalia, Sri Lanka, Sud Africa, Sudan, Suriname, Swaziland, Tagikistan, Taiwan (entità territoriale non riconosciuta), Tanzania, Thailandia, Timor Orientale, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Turchia, Turkmenistan, Tuvalu, Ucraina, Uganda, Uzbekistan, Vanuatu, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe.</p>
<p>Stati i cui cittadini <b>sono invece esenti dall'obbligo di visto d'ingresso per soggiorni di durata massima di 90 giorni</b>, per turismo, missione, affari, invito e gara sportiva</p>	<p>Andorra, Argentina, Australia, Brasile, Brunei, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Croazia, El Salvador, Giappone, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Israele, Malesia, Macao, Messico, Monaco, Nicaragua, Nuova Zelanda, Panama, Paraguay, Singapore, Stati Uniti, Uruguay, Venezuela.</p>
<p>Stati i cui cittadini <b>sono soggetti ad obbligo di visto di transito aeroportuale</b> per l'Italia</p>	<p>Afghanistan***, Bangladesh***, Colombia**, Eritrea*, Etiopia***, Ghana***, Iran***, Iraq***, Nigeria***, Pakistan***, Repubblica Democratica del Congo***, Senegal**, Somalia***, Sri Lanka***.</p>

*Segue*

Stati i cui cittadini sono <b>sempre esenti da visto</b>	San Marino, Santa Sede, Svizzera, paesi appartenenti all'Unione Europea
<p>(*) Esente dall'obbligo qualora il passeggero sia titolare di un visto o di un permesso di soggiorno valido emesso da uno Stato Membro della U.E. o da uno Stato parte dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo del 2 Maggio 1992, da Canada, Svizzera e Stati Uniti d'America.</p> <p>(**) Esente dall'obbligo qualora il passeggero sia titolare di un permesso di soggiorno valido emesso da uno Stato Membro della Spazio Economico Europeo, da Canada, e Stati Uniti. d'America.</p> <p>(***) Esenti dall'obbligo qualora in possesso di permesso di soggiorno rilasciato dai seguenti Paesi: Irlanda, Liechtenstein, Regno Unito o qualora in possesso di permesso di soggiorno a tempo indeterminato (da tradurre in inglese: «resident permits with unlimited right of return») dei seguenti Paesi: Andorra, Canada, Giappone, Principato di Monaco, San Marino, Svizzera, Stati Uniti.</p>	

parte degli organi europei, fra cui il Regolamento del Consiglio n. 539 del 15 marzo 2001, che determina la lista degli Stati i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto.

Per soggiorni di lunga durata (oltre 90 giorni) a qualsiasi titolo, tutti gli stranieri devono sempre munirsi di visto, anche se cittadini di Paesi non soggetti ad obbligo di visto per transito o per breve soggiorno.

## 2.5 Tipologie di Visto e Durata

Il visto può essere di tipo *individuale* — rilasciato al singolo richiedente ed apposto su un passaporto individuale — o *collettivo* — rilasciato ad un gruppo di stranieri, aventi tutti la stessa cittadinanza del Paese di emissione del passaporto, ed a condizione che il documento sia espressamente e formalmente riconosciuto dall'Italia.

Il visto collettivo non può avere durata superiore a 30 giorni.

Ai sensi della Istruzione Consolare Comune Schengen, i visti sono divisi in:

1. **Visti Schengen Uniformi (VSU)**, validi per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti, rilasciati per:
  - transito Aeroportuale (tipo A);
  - transito (tipo B);

— soggiorni di breve durata, o di viaggio, (tipo C) fino a 90 giorni, con uno o più ingressi.

A personalità di rilievo o a persone favorevolmente note, che necessitino di visti con regolare frequenza ed offrano le garanzie necessarie, la normativa Schengen consente, in via eccezionale, il rilascio di visti di tipo C che, pur permettendo di soggiornare fino a 90 giorni per ogni semestre, valgono per uno (C1), due (C2), tre (C3) o cinque anni (C5).

2. **Visti a Validità Territoriale Limitata** (VTL), validi soltanto per lo Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto (o, in casi particolari, anche per altri Stati Schengen specificamente indicati), senza alcuna possibilità di accesso, neppure per il solo transito, al territorio degli altri Stati Schengen. Costituisce una deroga eccezionale al regime comune dei VSU, ammessa soltanto per motivi umanitari, di interesse nazionale o in forza di obblighi internazionali.

Non possono essere richiesti direttamente dallo straniero ma, in pochi particolari casi, rilasciati dalla Rappresentanza diplomatica o consolare quando pur non in presenza di tutte le condizioni prescritte per il rilascio del Visto Uniforme, questa ritenga opportuno concedere ugualmente un visto per i motivi descritti, ovvero in presenza di un documento di viaggio non riconosciuto valido, per particolari ragioni d'urgenza, o in caso di necessità.

3. **Visti per Soggiorni di Lunga Durata o «Nazionali»** (VN), validi solo per soggiorni di oltre 90 giorni (tipo D), con uno o più ingressi, nel territorio dello Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto, e per l'eventuale transito — per non più di cinque giorni — attraverso il territorio degli altri Stati Schengen. Possono essere rilasciati visti per Soggiorni di Lunga Durata o «Nazionali» aventi anche valore di visto per soggiorni di breve durata (VDC).

La domanda di visto deve essere **presentata**, per iscritto, su apposito modulo in unico esemplare, compilato in ogni sua parte, sottoscritto dallo straniero e corredato di una foto formato tessera. Lo straniero che richiede il visto deve, di regola, rivolgersi alla Rappresentanza diplomatico-consolare personalmente, anche per essere

sentito circa i motivi e le circostanze del soggiorno. Al modulo di domanda lo straniero deve allegare un documento di viaggio valido, su cui sia materialmente possibile apporre il visto e, ove richiesta, la documentazione giustificativa. Allo straniero è richiesto obbligatoriamente di attestare: la finalità del viaggio; i mezzi di trasporto e di ritorno; i mezzi di sostentamento durante il viaggio ed il soggiorno; le condizioni di alloggio.

Valutata la ricevibilità della domanda di visto sulla scorta della documentazione prodotta dal richiedente e di quanto appreso nel corso dell'intervista — di norma diretta e personale — la Rappresentanza provvede ai prescritti controlli preventivi di sicurezza, consultando in via informatica o telematica tramite la rete mondiale visti, l'elenco degli stranieri non ammissibili nello Spazio Schengen.

I termini per il rilascio del visto d'ingresso sono stati definiti dall'art. 5, c. 8 del Regolamento di attuazione, D.P.R. 394/1999 (così come modificato dal D.P.R. 334/2004), il quale stabilisce che la Rappresentanza diplomatico-consolare, «valutata la ricevibilità della domanda ed esperiti gli accertamenti richiesti in relazione al visto richiesto, ivi comprese le verifiche preventive di sicurezza, rilasci il visto entro 90 giorni dalla richiesta» (30 gg. per lavoro subordinato, 120 per lavoro autonomo).

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 6, cc. 2 e 3 del D.M. del 3 marzo 1997, n. 171, tali termini potranno non essere rispettati qualora si rendessero necessari accertamenti, verifiche ed acquisizioni di dati, documenti e valutazioni di Autorità straniere.

La contraffazione di documenti prodotti da cittadini stranieri al fine dell'ottenimento di un visto d'ingresso sarà sempre denunciata dalla Rappresentanza diplomatico-consolare (art. 331 c.p.p.) all'Autorità Giudiziaria italiana: sia nei casi di contraffazione di documentazione di origine italiana, sia di documentazione di origine straniera, comunque utilizzata a sostegno della domanda di visto.

Qualora le Rappresentanze diplomatico-consolari vengano a conoscenza di elementi, situazioni e condizioni che avrebbero impedito la concessione del visto d'ingresso — nel frattempo concesso — provvederanno ad emettere un formale provvedimento di revoca del visto.

## **2.6 Le 21 Tipologie di Visto d'ingresso**

Il Decreto Interministeriale del 12 luglio 2000 ha stabilito le 21 tipologie di visto d'ingresso, nonché i requisiti e le condizioni per l'ottenimento: adozione, affari, cure mediche, diplomatico, familiare al seguito, gara sportiva, invito, lavoro autonomo, lavoro subordinato, missione, motivi religiosi, reingresso, residenza elettiva, ricongiungimento familiare, studio, transito aeroportuale, transito, trasporto, turismo, vacanze-lavoro, inserimento nel mercato del lavoro (abolito).

## **3. IL PERMESSO DI SOGGIORNO**

Avvenuto l'ingresso regolare nello Stato, è obbligo dello straniero presentare richiesta del permesso di soggiorno entro otto giorni dalla sua presentazione al valico della frontiera.

La richiesta del permesso di soggiorno va presentata alla Questura competente per territorio. La competenza viene determinata in base al domicilio o alla residenza dello straniero.

Il permesso di soggiorno è il titolo giuridico che legittima la presenza dello straniero sul territorio e lo rende destinatario di diritti e doveri riconosciuti dalla legge dello Stato.

Abbiamo visto che allo straniero vengono comunque riconosciuti dei diritti minimi, che potremmo definire di natura solidaristica o umanitaria, ma il permesso di soggiorno permette allo straniero la realizzazione di un progetto migratorio di integrazione, consentendone in linea di principio, l'accesso alle istituzioni sociali e politiche ad esso riservato. È allora necessario, definire giuridicamente il permesso di soggiorno e comprenderne la sua natura e ciò con il preciso fine di rendere effettiva la tutela giuridica che lo Stato riconosce allo straniero e i limiti della stessa.

### **3.1 Natura giuridica**

In prima approssimazione si è soliti definire, secondo la concezione giuridica tradizionale, l'autorizzazione amministrativa come quel provvedimento, mediante il quale la pubblica amministrazione, nell'esercizio di attività discrezionale in funzione preventiva (normal-

mente a istanza dell'interessato), provvede alla rimozione di un limite legale, che si frappone all'esercizio dell'attività.

All'autorizzazione, così definita, si contrappone e differisce la concessione, cioè il provvedimento della pubblica amministrazione, con la quale non si rimuove un limite di diritto preesistente ma si conferisce al soggetto istante un nuovo diritto.

Pertanto la concessione è legata alla facoltà della pubblica amministrazione di conferire un diritto, che non è preesistente all'atto di concessione stesso.

La revisione critica della teoria classica si ha con Giannini, il quale riscontrando effettive difficoltà nella qualificazione giuridica di molti provvedimenti dello Stato, sposta la sua analisi sugli effetti degli atti dello Stato.

Sotto questo profilo, vengono individuate più categorie di atti autorizzatori distinti in: permissivi, ricognitivi e costitutivi.

Il permesso di soggiorno in sé ha elementi che potrebbero farlo appartenere a ciascuna delle tre categorie.

È, infatti, un provvedimento permissivo perché consente al titolare lo svolgimento di alcune attività (lavoro).

È un atto ricognitivo perché tende alla verifica dell'esistenza dei presupposti di legge ed è un atto costitutivo, poiché costituisce, in capo al soggetto titolare, diritti che altrimenti non avrebbe (es: diritto alla famiglia).

Dunque, questa classificazione non è esaustiva ai fini definitivi, né decisiva ai fini di un'incerta distinzione con i provvedimenti concessori.

Una distinzione più utile al nostro scopo, è sicuramente sotto altro profilo, quello dell'oggetto, ovvero tra autorizzazioni all'esercizio di situazioni soggettive, tra le quali vi sono quelle a svolgere determinate attività, e autorizzazioni a compimento di atti.

Ed ancora si distingue tra autorizzazioni con funzione di verifica dei presupposti e requisiti legali, e autorizzazioni con funzioni confermative o ablative.

Senza dilungarci ulteriormente sulle molteplici distinzioni compiute dalla dottrina ai nostri fini si dà atto che l'evoluzione dottrina si è evoluta, nel senso che, se da un lato l'impostazione tradizionale poneva come dato certo il carattere «singolare» dell'atto e la richie-

sta di parte, oggi è possibile affermare, che anche questi dati non sono caratteristiche intrinseche dell'istituto autorizzatorio, esistendo anche autorizzazioni generali, inoltre anche la bipartizione tra autorizzazione e concessione è stata reinterpretata dal diritto comunitario.

### 3.2 L'evoluzione della dottrina recente

La nostra indagine dovrà quindi muovere da una nuova premessa metodologica.

La teoria della regolazione consiste nella valutazione di elementi di diritto pubblico, economici, politici e trova per consolidata dottrina, efficace applicazione nella definizione delle autorizzazioni preventive.

La regolazione per mezzo di *prior approval* ovvero di autorizzazione preventiva, ha quindi le seguenti caratteristiche:

- comporta un alto grado di interventismo del potere pubblico nell'attività dei privati;
- permette di effettuare un vero e proprio «controllo all'entrata». Tale controllo è, quindi, esercitato prima dello svolgimento dell'attività per cui è richiesta l'autorizzazione (eventualmente vi sono controlli anche dopo, anche di tipo continuativo, per cui l'autorizzato viene immesso in un vero e proprio ordinamento sezionale);
- ha l'obiettivo di prevenire un comportamento socialmente indesiderabile (quale lo svolgimento di una data attività da parte di soggetti non in possesso di predeterminati requisiti);
- implica solitamente la fissazione di standard minimi e non massimi (ad esempio, per un'impresa, la fissazione di un livello minimo di capitale sociale);
- implica l'introduzione di sanzioni severe per chi esercita l'attività senza autorizzazione, ossia abusivamente;
- infine, *last but not least*, poichè si tratta di uno strumento regolativo che può avere forti effetti anti-concorrenziali, normalmente i benefici che se ne traggono dovrebbero essere considerati maggiori dei vincoli imposti; in altre parole, secondo l'analisi economica del diritto, l'uso di questo strumento regolativo è giustificato se l'interesse che si persegue appare fortemente degno di tutela.

Alla luce di quanto esposto, il permesso di soggiorno soddisfa tutti i presupposti richiesti dalla teoria e si conforma come un vero e proprio provvedimento autorizzatorio, il cui contenuto muta al mutare delle condizioni sociali e politiche.

Il rischio cui si espone il legislatore, che ha il ruolo fondamentale di stabilire i presupposti autorizzatori, è quello del temperamento degli interessi tra i principi costituzionali e le norme comunitarie.

### 3.3 Conclusioni

La prima osservazione da cui muovere per ricondurre il permesso di soggiorno all'istituto autorizzatorio o meglio al provvedimento autorizzatorio, consta del fatto che il legislatore rimuove il vincolo giuridico per soddisfare interessi sociali, economici e di pubblica sicurezza. Sono interessi sociali perché il fenomeno migratorio è da sempre caratterizzato dallo sviluppo di alterne vicende geopolitiche, che si sviluppano in flussi migratori.

Sono vicende economiche, poiché il fenomeno migratorio incide sul mercato del lavoro e mediamente sul mercato monetario, gli stranieri infatti arrivano in Italia per lavorare e i loro profitti vengono trasformati in risparmi da inviare al loro paese.

Sono esigenze di pubblica sicurezza, poiché lo straniero deve rispettare le norme sull'ingresso e il soggiorno, le leggi dello Stato durante la permanenza.

Alla fine della nostra analisi possiamo dunque affermare, con sufficiente cognizione giuridica, che il permesso di soggiorno è un'autorizzazione amministrativa, con la quale lo Stato, verificati i presupposti di legge in ossequio alla Costituzione, in applicazione delle norme di diritto Comunitario e in conformità ai trattati internazionali, rimuove un ostacolo giuridico, purché non in contrasto con valutazioni, anche discrezionali di ordine pubblico e consente allo straniero di permanere sul territorio dello Stato per un determinato periodo.

Va da sé che il permesso di soggiorno è un provvedimento amministrativo e dunque nel procedimento autorizzatorio, lo straniero gode di tutte le garanzie e i principi di cui alla legge 241/1990 e sue successive modifiche.