

Corte Costituzionale - Sentenza 148/2008

Camera di Consiglio del 02.04.2008. Decisione del 07.05.2008. Deposito del 16.05.2008

Norme impugnate: Artt. 4, c. 3° [come sostituito dall'art. 4, c. 1°, lett. b), della legge 30/07/2002, n. 189] e 5, c. 5°, del decreto legislativo 25/07/1998, n. 286.

In nome del popolo italiano, la Corte Costituzionale, composta dai signori: Franco Bile, Presidente; Giovanni Maria Flick ; Francesco Amirante; Ugo De Siervo; Paolo Maddalena; Alfio Finocchiaro; Alfonso Quaranta; Franco Gallo; Luigi Mazzella; Gaetano Silvestri; Sabino Cassese; Maria Rita Saule; Giuseppe Tesaro; Paolo Maria Napolitano.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002, n. 189, promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, terza sezione, sui ricorsi proposti da R. C. contro la Questura di Milano ed altro e dal E. L. contro il Ministero dell'interno ed altri, con due ordinanze del 28 maggio 2007, iscritte ai nn. 744 e 745 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 2 aprile 2008 il Giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

1. Nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di un provvedimento del Questore di Milano, notificato il 5 maggio 2006, con il quale era stato rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro di un cittadino marocchino, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, terza sezione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002, n. 189, applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5.

Premette in fatto il remittente che il ricorrente aveva presentato domanda per il rinnovo del permesso di soggiorno e che il Questore di Milano, con il provvedimento impugnato, l'aveva respinta perché a carico dell'istante risultava una condanna (a mesi otto di reclusione ed euro 2000 di multa) irrogata, con sentenza del 21 marzo 2004, a seguito di patteggiamento e con sospensione condizionale della pena, per il reato in materia di stupefacenti di cui all'art. 73, comma 5, del d.p.r. n. 309 del 1990.

Con il ricorso l'interessato ha sostenuto l'illegittimità del suddetto provvedimento, contestando l'automatismo applicato dall'amministrazione nel ritenere sussistente la pericolosità sociale senza una puntuale motivazione al riguardo, svolta sulla base di una adeguata istruttoria riguardante la complessiva personalità del soggetto.

Dopo il rigetto dell'istanza di sospensione del provvedimento impugnato avanzata, in via cautelare, dal ricorrente, il collegio ha sollevato d'ufficio la questione, dopo aver sottolineato che tale provvedimento si fonda sul combinato disposto delle norme censurate che impedisce allo straniero che risulti condannato, anche a seguito di patteggiamento della pena, per una serie di reati, fra i quali quelli inerenti agli stupefacenti, di ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno. L'interpretazione consolidata che la giurisprudenza amministrativa ha fornito di queste norme è nel

sensu di escludere che residui alcuno spazio all'autorità amministrativa per la valutazione della pericolosità sociale dello straniero che - si specifica in alcune decisioni - è presunta *ex lege*, sicché l'interessato può solo limitarsi a contestare l'esistenza o la rilevanza della condanna, dal momento che il successivo provvedimento amministrativo è di carattere vincolato.

In questa situazione il ricorso dovrebbe essere respinto, dovendo escludersi che il suddetto diritto vivente consenta una interpretazione adeguatrice, mentre potrebbe giungersi ad una diversa soluzione solo ove le disposizioni censurate venissero dichiarate costituzionalmente illegittime, nella parte in cui attribuiscono automatica rilevanza anche alle condanne pronunciate a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.

Di qui la palese rilevanza della questione, sulla quale non potrebbero avere alcuna influenza eventuali sopravvenienze normative, in quanto, in base al principio *tempus regit actum*, la legittimità del provvedimento impugnato deve essere valutata esclusivamente sulla base della disciplina vigente all'epoca della sua adozione.

Ciò posto, il remittente passa all'esame della non manifesta infondatezza della questione, osservando che le due suddette disposizioni, applicate in combinato disposto, appaiono, anzitutto, in conflitto con l'art. 3 Cost. per l'intrinseca irragionevolezza della scelta legislativa di fare derivare automaticamente, per effetto di una condanna per fatti ascrivibili all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 - ontologicamente caratterizzati dalla "lieve entità" (come si desume dalla stessa norma incriminatrice) - emessa ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. e, quindi, in mancanza di un accertamento pieno sulla sussistenza della responsabilità penale, la gravissima conseguenza del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, senza imporre alcuna valutazione in concreto della pericolosità sociale dell'interessato.

Il medesimo parametro è anche violato - secondo il giudice a quo - dall'irragionevole equiparazione, sotto il profilo degli effetti scaturenti sul piano amministrativo, di fattispecie criminose tra loro assai eterogenee in termini di gravità della condotta commessa, come accade, per quel che si riferisce ai reati inerenti agli stupefacenti, con la previsione del medesimo trattamento per condanne penali irrogate per ipotesi di reato legate alla partecipazione ad associazioni criminose dedite al traffico internazionale di stupefacenti e per condanne, riguardanti sempre la medesima categoria di reati, ma riferite ad ipotesi attenuate dalla lieve entità, ovvero dall'assenza di continuazione o concorso con altri reati e per le quali siano concessi tutti i benefici di legge.

Risulterebbe inoltre violato l'art. 24 Cost. in quanto l'inclusione, tra le ipotesi ostative, anche delle condanne emesse ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. comporta la trasformazione di quello che, per la generalità dei consociati, è un rito premiale (nel quale non vi è l'accertamento pieno della responsabilità penale dell'istante) in una procedura pregiudizievole per lo straniero.

Infine, il fatto che ad una unica e isolata condanna, anche per reati di lieve o lievissima entità, si attribuisca, automaticamente, il ruolo di elemento ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno (con obbligo dell'eventuale relativa revoca), senza attribuire alcun rilievo all'esame in concreto della pericolosità sociale dello straniero, si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 3, 24 e 97 Cost.

Pur essendo pacifico, infatti, che la disciplina della permanenza degli stranieri è affidata alla discrezionalità del legislatore, cui spetta il bilanciamento di vari interessi fra loro anche in contrasto, è altresì vero che tale discrezionalità incontra il limite della ragionevolezza, come riconosciuto da questa Corte in numerose pronunce (sentenze n. 104 del 1969, n. 144 del 1970 e n. 62 del 1994). Nel caso in esame tale limite sarebbe stato superato in quanto viene assoggettato al medesimo trattamento sia lo straniero che per la prima volta chiedi di fare ingresso in Italia, sia chi vi soggiorni già da lungo tempo ed essendo, quindi, stabilmente radicato nel territorio nazionale, abbia maturato la ragionevole aspettativa di fermarvisi.

Del resto, sullo sfondo, assumono rilievo, sotto tale profilo, il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (di attuazione della direttiva CE del Consiglio 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) - il cui art. 1, nel sostituire l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, prevede che, anche per i soggiornanti di lungo periodo, il permesso di soggiorno non deve essere concesso in presenza di condanne penali per determinate categorie di reati, ma richiede espressamente che vengano prese in considerazione anche la durata del soggiorno e i legami instaurati con il paese di soggiorno - nonché il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30

(di attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri). In particolare, l'art. 20 di tale ultimo decreto, nel disciplinare le limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno dei cittadini dell'Unione per motivi di ordine pubblico, stabilisce che debba essere rispettato il principio di proporzionalità, che si debba tenere conto di comportamenti che "rappresentino una minaccia concreta e attuale, tale da pregiudicare l'ordine e la sicurezza pubblica" e che l'esistenza di condanne penali non possa giustificare automaticamente l'adozione dei provvedimenti limitativi.

È chiaro - secondo lo stesso remittente - che tali disposizioni si riferiscono a categorie di persone ben individuate e non sono, quindi, invocabili dai cittadini extracomunitari privi dei necessari requisiti soggettivi, né possono costituire un valido *tertium comparationis* nel giudizio di costituzionalità, ma esse sono espressione di principi di portata generale - che, nel nostro ordinamento, sono sanciti dai parametri invocati - in base ai quali le conseguenze, sul piano amministrativo, devono correlarsi necessariamente ai comportamenti specifici tenuti dal destinatario del provvedimento, secondo il principio di proporzionalità.

Osserva, infine, il remittente che il ricorrente, essendo celibe e privo di familiari con i quali sia possibile attuare il ricongiungimento, non può giovare del nuovo regime di particolare tutela introdotto dall'art. 2, primo comma, lettera b), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5.

2. La stessa questione è stata sollevata, con analoghe motivazioni, dal medesimo remittente nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di un provvedimento del Questore di Varese, notificato il 19 giugno 2006, con il quale era stato rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno, per motivi di lavoro, ad un cittadino albanese, sulla base di una sentenza di condanna (ad un anno di reclusione ed euro ottomila di multa) emessa dal Tribunale di Varese il 13 maggio 2005 ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., sempre per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.p.r. n. 309 del 1990.

Nel corso del giudizio è stata accolta dal giudice di primo grado la domanda di sospensione, in via cautelare, del provvedimento impugnato, sullo specifico rilievo secondo cui, a fronte di una condanna per un reato ritenuto dal legislatore di particolare tenuità, si imponeva una valutazione in concreto della pericolosità sociale del ricorrente ai fini della pronuncia di rigetto del rinnovo del permesso di soggiorno. Tuttavia il Consiglio di Stato, in sede di appello, ha riformato l'ordinanza cautelare, ritenendo che una condanna comunque rientrante nel novero di quelle contemplate dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, intervenuta dopo l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, è da ritenere automaticamente ostativa rispetto all'accoglimento della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

3. In entrambi i giudizi è intervenuto, con atti di uguale contenuto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Considerato in diritto

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, terza sezione, con due ordinanze di analogo contenuto, solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale "dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dalla legge n. 189 del 2002, applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5, nei sensi di cui in motivazione".

Il remittente espone che sono stati impugnati provvedimenti dei Questori di Milano (ordinanza n. 744 del 2007) e di Varese (ordinanza n. 745 del 2007) di rigetto delle istanze di rinnovo del permesso di soggiorno, nei confronti rispettivamente di un cittadino marocchino e di un cittadino albanese, per essere stati costoro condannati, con sentenze emesse ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, il primo a otto mesi di reclusione e euro duemila di multa, con i benefici di legge, il secondo a un anno di reclusione ed euro ottomila di multa, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, per cessione di sostanze stupefacenti.

Il giudice a quo, premesso che per il rinnovo del permesso di soggiorno sono stabiliti gli stessi requisiti indicati per l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato, censura la normativa in oggetto per aver incluso tra questi il fatto di non essere stato condannato, anche se con "patteggiamento" della pena, fra gli altri, per reati inerenti agli stupefacenti, ancorché per ipotesi di lieve entità.

Le due suddette disposizioni, applicate in combinato disposto, appaiono al remittente illegittime anzitutto per intrinseca irragionevolezza, consistente nell'aver disposto il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno in conseguenza della condanna per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti, senza alcuna valutazione in concreto della pericolosità sociale del condannato ed ancorché si tratti di condanna inflitta a seguito di cosiddetto patteggiamento - quindi, in mancanza del pieno accertamento della responsabilità penale - per la quale sia stato, eventualmente, concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena (come accade nella fattispecie di cui al giudizio contro il decreto del Questore di Milano).

In secondo luogo, e sotto altro profilo, viene denunciato il contrasto della normativa censurata con l'art. 3 Cost. per la previsione del medesimo trattamento per ipotesi diverse, con irragionevole equiparazione di condanne per reati gravi a condanne inflitte per ipotesi criminose di modesta entità.

Secondo il remittente, la normativa è illegittima anche perché incide su diritti della personalità e, in considerazione dell'automatismo applicativo della misura, lede il diritto di difesa e il principio di proporzionalità rispetto allo specifico comportamento dell'interessato.

Con l'ordinanza emessa nel giudizio d'impugnazione del decreto del Questore di Milano si assume anche l'illegittimità delle disposizioni stesse per non aver tenuto conto del radicamento dello straniero nel territorio dello Stato.

2. I giudizi devono essere riuniti perché concernono le stesse disposizioni e pongono questioni analoghe.

3. Nessuno dei profili di censura è fondato. Si premette che la principale norma concernente la condizione giuridica dello straniero - attualmente, extracomunitario - è quella dell'art. 10, comma secondo, Cost., la quale stabilisce che essa "è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".

Da tale disposizione si può desumere, da un lato, che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi.

Occorre, inoltre, rilevare che lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006).

In particolare, per quanto qui interessa, ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive.

Peraltro, come questa Corte ha più volte affermato, "la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli" (si vedano, per tutte, la sentenza n. 206 del 2006 e, da ultimo, l'ordinanza n. 361 del 2007).

4. Tutto ciò premesso, occorre stabilire se la normativa censurata sia, o meno, in contrasto con i principi enunciati.

A tal proposito può, in primo luogo, ritenersi che non sia manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo. In tale ordine di idee, la condanna per un delitto punito con la pena detentiva, la cui configurazione è diretta a tutelare beni giuridici di rilevante valore sociale - quali sono le fattispecie incriminatrici prese in considerazione dalla normativa censurata - non può, di per sé, essere considerata circostanza influente ai fini di cui trattasi, al punto di far ritenere manifestamente irragionevole la disciplina legislativa che siffatta condanna assume come circostanza ostativa all'accettazione dello straniero nel territorio dello Stato.

Si deve, inoltre, osservare che il rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dalle disposizioni in oggetto, non costituisce sanzione penale, sicché il legislatore ben può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione. Sotto questo aspetto neppure può essere considerata manifestamente irragionevole la scelta legislativa di non aver dato rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena, a differenza di quanto avviene per l'espulsione dal territorio nazionale come misura di sicurezza (sentenza n. 58 del 1995). Invero, il fatto che la prognosi favorevole in merito all'astensione del condannato, nel tempo stabilito dalla legge, dalla commissione di ulteriori reati sia condotta, ai fini della non esecuzione della pena, con criteri diversi da quelli che presiedono al giudizio di indesiderabilità dello straniero nel territorio italiano, non può considerarsi, di per sé, in contrasto con il principio di razionalità-equità, attesa la non coincidenza delle due suddette valutazioni.

D'altronde, l'inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all'ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali o che, comunque, sono dirette ad alimentare il cosiddetto mercato della droga, il quale rappresenta una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata (sentenza n. 333 del 1991).

Del pari infondato è il profilo di censura concernente il tipo di procedimento seguito per giungere alla condanna penale e la natura della sentenza con la quale questa è stata pronunciata. Infatti, da un lato, la sentenza di applicazione della pena su richiesta, salve diverse disposizioni di legge, "è equiparata a una pronuncia di condanna" (art. 445, comma 1, cod. proc. pen) e, d'altra parte, per le fattispecie - quali quelle oggetto dei giudizi a quibus - interamente verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, il fatto che la condanna sia intervenuta in sede di patteggiamento non appare significativo, in quanto "nell'opzione del rito alternativo, l'imputato è posto ex ante nella piena condizione di conoscere tutte le conseguenze scaturenti dalla scelta processuale operata" (ordinanza n. 456 del 2007).

5. Le disposizioni impugnate sono censurate anche perché non prevedono uno specifico giudizio di pericolosità sociale dei singoli soggetti.

A tal proposito si deve ribadire che il cosiddetto automatismo espulsivo "altro non è che un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa" (ordinanza n. 146 del 2002).

Si rileva, inoltre, che, con i decreti legislativi n. 3 e n. 5 dell'8 gennaio 2007 - rispettivamente, di attuazione delle direttive 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare - il legislatore ha dato rilievo, in via generale, a ragioni umanitarie e solidaristiche idonee a giustificare il superamento di cause ostative al rilascio o al rinnovo dei titoli autorizzativi dell'ingresso o della permanenza nel territorio nazionale da parte degli stranieri.

6. Si osserva, infine, che gli artt. 24 e 97 Cost. non sono stati invocati sulla base di autonome motivazioni, bensì in connessione con gli artt. 2 e 3 Cost., alla stregua dei quali lo scrutinio è stato

condotto con le considerazioni che precedono. In conclusione, la sollevata questione deve essere dichiarata non fondata sotto tutti i profili.

*per questi motivi
la Corte Costituzionale
riuniti i giudizi*

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002, n. 189, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, terza sezione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, il 7 maggio 2008

Franco Bile, Presidente

Francesco Amirante, Redattore

Giuseppe Di Paola, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 maggio 2008