CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **144/2011** (ECLI:IT:COST:2011:144)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **18/04/2011**
Deposito del **20/04/2011**; Pubblicazione in G. U. **27/04/2011**
Norme impugnate: Artt. 10 bis e 16, c. 1°, del decreto legislativo 25/07/1998, n. 286, rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1, della legge 15/07/2009, n. 94; art. 62 bis del decreto legislativo 28/08/2000, n. 274, aggiunto dall'art. 1 della legge 15/07/2009, n. 94.
Massime: **35602 35603 35604 35605 35606**
Atti decisi: **ord. 136, 140, 168, 187, 207 e da 289 a 297/2010**

ORDINANZA N. 144

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del decreto

legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nonché dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1 della medesima legge n. 94 del 2009, promossi dal Giudice di pace di Agrigento con ordinanza del 15 dicembre 2009, dal Tribunale di Modena con ordinanza del 4 novembre 2009, dal Giudice di pace di Marano di Napoli con ordinanza del 20 novembre 2009, dal Giudice di pace di Cagliari con ordinanza dell'11 marzo 2010, dal Giudice di pace di Chiavenna con ordinanza del 13 aprile 2010, dal Giudice di pace di Pistoia con 5 ordinanze del 25 febbraio 2010, dal Giudice di pace di Valdagno con 4 ordinanze del 23 marzo 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 136, 140, 168, 187, 207 e da 289 a 297 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 20, 21, 23, 25, 28, 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 15 dicembre 2009 (r.o. n. 136 del 2010), il Giudice di pace di Agrigento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), rispettivamente aggiunto e modificato dall'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nonché dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), aggiunto dall'art. 1 della medesima legge n. 94 del 2009;

che il giudice a quo premette di essere investito del processo penale nei confronti di ventuno cittadini extracomunitari, imputati del reato previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, per avere fatto illegalmente ingresso nel territorio dello Stato;

che dall'istruttoria dibattimentale era emerso che gli imputati – sottoposti a controllo dalle forze di polizia il 16 agosto 2009 – erano giunti presso l'isola di Lampedusa a bordo di un'imbarcazione da pesca lasciata alla deriva, senza essere muniti di valido titolo per l'ingresso nel territorio nazionale;

che, ad avviso del rimettente, il citato art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 – nel punire con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato – violerebbe il principio di necessaria offensività del reato, ricavabile dagli artt. 25 e 27 Cost., in forza del quale il ricorso alla sanzione penale sarebbe consentito solo a tutela di beni giuridici di rilievo costituzionale;

che, lungi dal ledere beni di tal fatta, le condotte punite dalla norma censurata si risolverebbero in una mera «disobbedienza» alla disciplina regolativa dei flussi migratori: «disobbedienza» che – alla luce delle sentenze n. 78 e n. 22 del 2007 di questa Corte – non potrebbe essere ritenuta, di per sé, indice di particolare pericolosità sociale;

che la norma incriminatrice finirebbe, quindi, per reprimere una condizione individuale – quella di migrante – in contrasto con la fondamentale garanzia in materia penale, in forza della quale si può essere puniti solo per la commissione di fatti materiali;

che sarebbero violati, in pari tempo, i principi di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà, desumibili dagli artt. 3, 25 e 27 Cost., in virtù dei quali il ricorso alla sanzione penale dovrebbe costituire l'extrema ratio, ipotizzabile solo quando lo scopo protettivo non

possa essere raggiunto tramite altri strumenti;

che, nella specie, la nuova incriminazione sarebbe chiaramente finalizzata ad allontanare lo straniero "irregolare" dal territorio dello Stato: ciò desumendosi dalla della sua complessiva disciplina sostanziale e processuale, e in particolare dagli artt. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e 62-bis del d.lgs. n. 274 del 2000, che consentono al giudice di sostituire la pena pecuniaria con la misura dell'espulsione;

che il predetto obiettivo risulta, tuttavia, già conseguibile, nei medesimi termini, tramite l'istituto dell'espulsione amministrativa, al cui ambito applicativo la nuova fattispecie criminosa si sovrappone, risultando, perciò, del tutto inutile;

che la norma censurata violerebbe, ancora, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.): ai sensi del comma 5 dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, il giudice deve infatti emettere sentenza di non luogo a procedere per il reato in esame allorché abbia notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento differito alla frontiera dello straniero; con la conseguenza che la medesima condotta verrebbe trattata in modo differenziato a seconda che l'autorità amministrativa – in base a proprie scelte discrezionali e alla disponibilità di mezzi – proceda o meno all'espulsione o al respingimento dell'imputato prima della conclusione del giudizio;

che l'art. 3 Cost. sarebbe leso anche sotto l'ulteriore profilo della ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie delittuosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, non essendo prevista la non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo»;

che la norma denunciata violerebbe, infine, l'art. 117 Cost., ponendosi in contrasto con il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti, adottato il 15 dicembre 2000, il quale, nell'impegnare ogni Stato aderente a conferire carattere di reato a una serie di condotte attinenti al traffico dei migranti (art. 6), statuisce, all'art. 5, che «i migranti non diventano assoggettati all'azione penale fondata sul presente protocollo per il fatto di essere stati oggetto delle condotte di cui all'art. 6»; obbligando, inoltre, all'art. 16, gli Stati contraenti a prendere adeguate misure a tutela dei migranti la cui vita o incolumità è posta in pericolo dalle predette condotte;

che, con ordinanza del 4 novembre 2009 (r.o. n. 140 del 2010), il Tribunale di Modena, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, 27, 30, 32 e 117 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede come reato il soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato, e dell'art. 16, comma 1, del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui prevede che il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna per il reato di cui al citato art. 10-bis, possa sostituire la pena pecuniaria con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni;

che il giudice a quo premette di essere chiamato a celebrare il giudizio direttissimo nei confronti di uno straniero proveniente dalla Tunisia, tratto in arresto per il delitto di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), perché trovato in possesso di sostanza stupefacente;

che al momento dell'arresto, lo straniero era risultato privo di permesso di soggiorno o di altro titolo che gli consentisse di permanere nel territorio dello Stato, sicché il giudizio direttissimo era stato instaurato anche per i reati connessi di cui agli artt. 10-bis e 6, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, per essersi l'imputato introdotto e trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato e per non aver ottemperato all'obbligo di esibire i documenti di identificazione e il permesso di soggiorno;

che, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (oltre che della collegata previsione di cui all'art. 16, comma 1, dello stesso decreto legislativo), il giudice a quo ha disposto la separazione dei processi;

che, anche dopo detta separazione, il Tribunale rimettente si reputa comunque legittimato a sollevare la questione, essendosi ormai radicata la propria competenza in ordine al reato previsto dalla norma censurata in virtù del principio della perpetuatio iurisdictionis;

che, ad avviso del giudice a quo, l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 va sottoposto a scrutinio di costituzionalità limitatamente alla parte in cui prevede come reato la condotta di soggiorno illegale: nel caso oggetto di giudizio, infatti, l'imputato risulta essere entrato in Italia prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, con la conseguenza che egli non potrebbe essere chiamato a rispondere del reato di ingresso illegale, non essendo all'epoca il fatto penalmente rilevante;

che, ciò premesso, il rimettente rileva come la norma denunciata, nel configurare, in parte qua, un reato omissivo proprio – integrato dal mancato allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato – non contempli alcun termine, esplicito o implicito, per l'adempimento del precetto: con la conseguenza che, al momento di entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, il reato sarebbe venuto automaticamente a perfezionarsi per i tutti i cittadini extracomunitari irregolarmente presenti in Italia;

che la disposizione incriminatrice verrebbe a porsi, di conseguenza, in contrasto con i principi di «tassatività-determinatezza» della fattispecie penale (art. 25, secondo comma, Cost.), di non punibilità della condotta inesigibile (art. 27, primo comma, Cost.) e di inviolabilità del diritto di difesa (art. 24, secondo comma, Cost.): principi a fronte dei quali la previsione di un termine per il compimento dell'azione prescritta configurerebbe elemento imprescindibile del reato omissivo proprio;

che la medesima disposizione violerebbe, altresì, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla figura criminosa descritta dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, che attribuisce rilievo penale alla mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento impartito dal questore solo dopo la scadenza del termine di cinque giorni;

che il principio di eguaglianza sarebbe leso anche in conseguenza dell'omessa previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», diversamente da quanto avviene in rapporto alla più grave fattispecie delittuosa di cui al citato art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998: con una concorrente violazione del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), essendo sottoposto a pena anche lo straniero che, trovandosi illegalmente in Italia prima dell'entrata in vigore della novella legislativa, non si sia allontanato dal territorio dello Stato «perché impedito da gravi difficoltà che rendono il precetto inesigibile»;

che sarebbe violato, ancora, l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché la comminatoria di una pena pecuniaria nei confronti di soggetti normalmente insolvibili, quali i migranti irregolari, risulterebbe priva di efficacia deterrente e, dunque, inidonea ad esplicare una funzione rieducativa;

che risulterebbe, in effetti, evidente come la sanzione penale venga nella specie impiegata per una finalità diversa da quella indicata dall'art. 27, terzo comma, Cost., e, cioè, unicamente per allontanare lo straniero "irregolare" dal territorio dello Stato: prospettiva nella quale l'incriminazione si rivelerebbe irrazionale, sovrapponendosi – senza reali benefici – al preesistente istituto dell'espulsione amministrativa, con conseguente lesione anche del

principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.);

che priva di giustificazione, e pertanto lesiva dell'art. 3 Cost., risulterebbe anche la sancita inapplicabilità al reato in esame dell'oblazione (art. 10-bis, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che, a propria volta, la possibilità, prevista dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, di sostituire la pena pecuniaria con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni, sarebbe fonte di una ingiustificata disparità di trattamento degli autori del reato in esame rispetto agli altri destinatari della misura (identificati dallo stesso art. 16, comma 1, negli stranieri "irregolari" cui sia inflitta una pena detentiva entro il limite di due anni, sempre che non ricorrano le condizioni per ordinarne la sospensione condizionale);

che, da ultimo, l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 non prevede, a favore dello straniero che intenda proporre richiesta di ingresso o di permanenza nel territorio dello Stato per gravi motivi connessi allo sviluppo psicofisico di un minore (art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998), garanzie analoghe a quelle accordate allo straniero che presenti domanda di protezione internazionale (sospensione del procedimento penale per il reato in esame, con declaratoria di non luogo a procedere in caso di accoglimento): con la conseguenza che lo straniero irregolarmente presente in Italia, formulando la predetta richiesta, verrebbe in pratica ad autodenunciarsi;

che ciò comporterebbe una lesione dei diritti fondamentali dello straniero (artt. 2 e 3 Cost.) e del diritto alla salute del minore (art. 30 Cost.), nonché la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 3 della Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 sui diritti dell'infanzia, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176;

che l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 24, 25, 27, 80, 87, 97 e 117 Cost., anche dal Giudice di pace di Marano di Napoli, con ordinanza del 20 novembre 2009 (r.o. n. 168 del 2010);

che, ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 2 Cost., in quanto l'incriminazione avrebbe, come destinatari, soggetti indotti a emigrare dalla condizione di povertà e che, pertanto, in ottemperanza ai principi di solidarietà e di tutela della persona, dovrebbero trovare nello Stato accoglienza e assistenza;

che sarebbe leso inoltre l'art. 10 Cost., in quanto tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto, cui lo Stato è tenuto a conformarsi, rientrerebbe anche l'«accoglienza dello straniero perseguitato dallo Stato di origine»;

che sarebbero violati, ancora, gli artt. 80, 87 e 117 Cost., per contrasto con le norme internazionali pattizie di cui agli artt. 5 e 16 del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico illecito dei migranti, e all'art. 7 della Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989, sui diritti del fanciullo;

che la nuova incriminazione si porrebbe in contrasto anche con il principio di irretroattività della norma penale (art. 25, secondo comma, Cost.), essendo applicabile anche agli stranieri già irregolarmente presenti nel territorio dello Stato prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009;

che a tali soggetti il legislatore avrebbe dovuto, in effetti, concedere un termine per «la sanatoria delle situazioni esistenti»: il che è avvenuto, peraltro, solo con riguardo a coloro che esercitassero l'attività di collaboratori domestici o di badanti (art. 1-ter del decreto-legge 1°

luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), con conseguente irragionevole disparità di trattamento in danno degli stranieri irregolari occupati in imprese agricole o industriali;

che lesive dell'art. 3 Cost. sarebbero anche la mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», a differenza di quanto stabilito per il più grave reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, e la negazione all'imputato della possibilità di accedere all'oblazione, nonostante la comminatoria della sola pena pecuniaria;

che la norma denunciata si porrebbe in contrasto, inoltre, con il principio di offensività – desumibile, in assunto, dagli artt. 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. – in quanto sottoporrebbe a pena, non già un fatto materiale lesivo di beni di rilievo costituzionale, ma una mera condizione personale, quale quella di straniero "irregolare", non sintomatica, di per sé, della pericolosità sociale del soggetto;

che la norma censurata violerebbe anche la finalità rieducativa della pena, in quanto la pena pecuniaria, comminata per la contravvenzione, sarebbe destinata a rimanere ineseguita per la insolvibilità del condannato, senza poter essere neppure convertita in lavoro sostitutivo o in permanenza domiciliare (art. 55 del d.lgs. n. 286 del 1998), non potendo lo straniero "irregolare" prestare attività lavorativa o risiedere legalmente in Italia;

che sarebbe compromesso, per altro verso, il principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.): il processo penale per il reato in questione risulterebbe, infatti, del tutto inutile, sia nel caso in cui, nelle more del giudizio, venga eseguita l'espulsione amministrativa, dovendo allora il giudice pronunciare sentenza di non luogo a procedere (art. 10-bis, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998); sia nel caso in cui, non essendosi in tal modo proceduto, il giudice si trovi a dover disporre la sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione (art. 62-bis del d.lgs. n. 274 del 2000), con conseguente superflua duplicazione del provvedimento amministrativo;

che la nuova incriminazione lederebbe, da ultimo, il diritto di difesa (art. 24 Cost.), sotto un duplice profilo: da un lato, perché lo straniero, già irregolarmente presente in Italia alla data di entrata in vigore della novella legislativa, avrebbe dovuto recarsi alla frontiera per lasciare il Paese, compiendo, così, un atto di autodenuncia, in contrasto con il principio nemo tenetur se detegere; dall'altro lato, perché il processo penale per il reato in questione, nel caso di avvenuta espulsione amministrativa, verrebbe celebrato nella contumacia dell'imputato, pur non essendo l'assenza di quest'ultimo dovuta a volontaria rinuncia a comparire;

che anche il Giudice di pace di Cagliari, con ordinanza dell'11 marzo 2010 (r.o. n. 187 del 2010), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.;

che il giudice a quo riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di un cittadino extracomunitario imputato del reato previsto dalla censurata, in quanto, a seguito di controllo effettuato dai Carabinieri, era risultato privo di permesso di soggiorno;

che, secondo il rimettente, la norma censurata risulterebbe incompatibile con l'art. 3 Cost. sotto due profili: in primo luogo, perché le «irregolarità» relative al permesso di soggiorno erano già in precedenza sanzionate con l'espulsione amministrativa (art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998), onde il ricorso allo strumento penale per il medesimo fine risulterebbe affatto inutile; in secondo luogo, per la ingiustificata negazione all'imputato della possibilità di estinguere il reato tramite l'oblazione, nonostante la comminatoria della sola ammenda;

che sarebbe leso, altresì, il principio di irretroattività della norma incriminatrice (art. 25, secondo comma, Cost.), in forza del quale nessuno può essere punito se non in forza di una

legge entrata in vigore prima del fatto commesso; nel caso di specie, in effetti, il fatto è stato accertato il 23 ottobre 2009 (e, dunque, dopo l'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), ma non sarebbe possibile stabilire la data della sua commissione;

che verrebbe violato, infine, l'art. 27 Cost.: da un lato, perché l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato non sarebbero, di per sé, sintomatici della pericolosità sociale dello straniero; dall'altro, perché la norma censurata non terrebbe conto dell'eventualità che il trattenimento sia determinato da un «giustificato motivo»;

che una ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dal Giudice di pace di Chiavenna con ordinanza del 13 aprile 2010 (r.o. n. 207 del 2010);

che, ad avviso del giudice a quo, la norma denunciata si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), nella parte in cui non attribuisce rilievo a «giustificati motivi» che potrebbero «scriminare» la condotta, diversamente da quanto è previsto per la similare fattispecie punita dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998;

che detta disposizione violerebbe, altresì, l'art. 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la pena dell'ammenda venga sostituita con una misura più afflittiva, quale l'espulsione per una durata non inferiore a cinque anni: prefigurando, in tal modo, un trattamento penale non ispirato a principi di umanità, tenuto conto della situazione di estremo disagio in cui versa il migrante irregolare;

che l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, e 25, secondo comma, Cost., anche dal Giudice di pace di Pistoia, con cinque ordinanze, di analogo tenore, emesse il 25 febbraio 2010 (r.o. da n. 289 a n. 293 del 2010);

che il rimettente premette che gli imputati nei giudizi a quibus sono chiamati a rispondere del reato previsto dalla norma censurata, per essersi trattenuti nel territorio dello Stato senza alcun titolo di soggiorno: condotta che risulterebbe, in fatto, «documentalmente provata», donde la rilevanza della questione;

che, secondo il giudice a quo, la nuova incriminazione sarebbe lesiva del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), essendo preordinata ad un obiettivo – l'allontanamento dello straniero «clandestino» dal territorio dello Stato – già conseguibile tramite il procedimento di espulsione amministrativa;

che la norma incriminatrice violerebbe, altresì, i principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di materialità del reato (art. 25, secondo comma, Cost.), sottoponendo a pena una mera condizione personale e sociale, tipica dei migranti economici e non sintomatica di pericolosità sociale – qual è quella dello straniero privo di permesso di soggiorno o di altro analogo titolo – anziché fatti lesivi di beni meritevoli di tutela;

che verrebbe leso, infine, l'art. 2 Cost., giacché l'indiscriminata previsione dell'illiceità penale dell'«immigrazione clandestina» provocherebbe un mutamento dell'atteggiamento dei cittadini in senso contrario al principio di solidarietà, nei confronti di soggetti che versano in condizioni svantaggiate;

che il Giudice di pace di Valdagno, con quattro ordinanze, di analogo tenore, emesse il 23 marzo 2010 (r.o. da n. 294 a n. 297 del 2010), dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, in relazione agli artt. 2, 3, 10, 13 e 27 Cost., «nonché [ai] principi costituzionali di ragionevolezza della legge penale e di offensività»;

che, a parere del rimettente, la norma censurata violerebbe il principio di eguaglianza (art.

3 Cost.), non attribuendo rilievo a eventuali situazioni legittimanti la presenza dello straniero nel territorio dello Stato, quali quelle evocate dalla clausola «senza giustificato motivo» in rapporto al reato di inosservanza dell'ordine di allontanamento del questore (art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che sarebbe leso anche il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), sia perché la nuova figura criminosa risulterebbe priva di ogni fondamento giustificativo, essendo la sua sfera applicativa destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione amministrativa; sia perché l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, per essa comminata, risulterebbe sproporzionata rispetto a soggetti spinti nel nostro Paese dalla volontà di sfuggire a condizioni di assoluta indigenza;

che sarebbero compromessi, altresì, i principi di offensività e di colpevolezza, giacché l'ingresso e la permanenza illegale dello straniero nel territorio dello Stato non costituirebbero fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale e "rimproverabili" al loro autore, ma l'espressione di una condizione personale – quella di migrante – frutto, nella generalità dei casi, «della disperazione e della ricerca di migliori condizioni di vita, che ogni essere umano ha diritto di raggiungere»;

che sarebbe ravvisabile anche una lesione della finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.) e del principio di buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), giacché l'introduzione della nuova fattispecie criminosa graverebbe il sistema giudiziario di un abnorme numero di processi «privi di reale utilità sociale», senza che, peraltro, sussista alcuna prospettiva di riscossione delle pene pecuniarie inflitte in esito ad essi, stante la condizione di insolvibilità dei condannati; pene che, dunque, non sarebbero in grado di esplicare una funzione rieducativa;

che verrebbe violato anche il «principio di sussidiarietà» – ricavabile, in tesi, dall'art. 13, primo comma, Cost. – in quanto la pena non sarebbe proporzionata alla gravità del fatto, né risulterebbe necessaria, quale extrema ratio;

che apparirebbe vulnerato, ancora, il principio di solidarietà sociale, espresso dagli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost., giacché l'introduzione della nuova fattispecie di reato determinerebbe un atteggiamento di rifiuto da parte della società nei confronti degli immigrati: soggetti che, più degli altri, sono invece bisognosi di solidarietà;

che sarebbe leso, infine, l'art. 10 Cost., giacché la configurazione come reato del soggiorno irregolare dello straniero nel territorio dello Stato si porrebbe in contrasto con i principi del diritto internazionale generalmente riconosciuto in materia di immigrazione e con il «diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari», sancito dall'art. 18 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che tutti i giudici rimettenti dubitano, in rapporto a plurimi parametri costituzionali, della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); mentre alcuni di essi estendono le loro censure alle collegate previsioni dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 62-bis del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di parte, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468);

che le ordinanze di rimessione dei Giudice di pace di Marano di Napoli, di Chiavenna e di Valdagno presentano carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di

motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni con esse sollevate;

che, quanto alla descrizione della vicenda concreta, i giudici a quibus si limitano, infatti, a riportare, nell'epigrafe delle ordinanze di rimessione, il capo di imputazione: il quale si risolve, peraltro, nella sostanza, in una generica parafrasi del dettato della norma incriminatrice;

che i medesimi giudici rimettenti affermano, al tempo stesso, la rilevanza delle questioni in termini puramente assiomatici;

che mancano, per converso, adeguate indicazioni sulle vicende oggetto dei giudizi a quibus e sulla loro effettiva riconducibilità al paradigma punitivo considerato, atte a permettere la verifica dell'asserita rilevanza delle questioni, sia nel loro complesso che in rapporto alle singole censure prospettate;

che le questioni vanno dichiarate, pertanto, manifestamente inammissibili, conformemente a quanto già reiteratamente deciso da questa Corte in situazioni analoghe (ex plurimis, ordinanze n. 65, n. 64, n. 32 e n. 13 del 2011, n. 253 del 2010);

che manifestamente inammissibile va dichiarata anche la questione sollevata dal Tribunale di Modena, non potendo il giudice a quo conoscere della fattispecie criminosa prevista dalla norma censurata, in quanto palesemente incompetente per materia, con conseguente irrilevanza della questione stessa (in rapporto a situazioni similari, ordinanze n. 318 e n. 252 del 2010);

che, a norma dell'art. 4, comma 2, lettera s-bis), del d.lgs. n. 274 del 2000, la fattispecie contravvenzionale oggetto di censura è, infatti, di competenza del giudice di pace;

che, nel ritenersi comunque abilitato a pronunciare sulla contravvenzione in questione in base ai principi in tema di competenza per connessione – e ciò anche dopo l'avvenuta separazione del processo relativo a detta contravvenzione, stante l'asserita operatiti del principio della «perpetuatio iurisdictionis» – il Tribunale rimettente omette di considerare, da un lato, che fra i procedimenti di competenza del giudice di pace e i procedimenti di competenza di altro giudice la connessione opera solo nel caso di reati commessi con una sola azione od omissione (concorso formale: art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000), ipotesi non ravvisabile nella specie, stante la natura degli altri reati contestati all'imputato (detenzione illecita di sostanze stupefacenti e omessa esibizione di documenti di identificazione o del permesso di soggiorno); dall'altro lato, che – con disposizione derogatoria rispetto all'ordinaria disciplina della cosiddetta incompetenza per eccesso (art. 23, comma 2, del codice di procedura penale) – l'art. 48 del d.lgs. n. 274 del 2000 stabilisce che, «in ogni stato e grado del processo, se il giudice ritiene che il reato appartiene alla competenza del giudice di pace, lo dichiara con sentenza e ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero»;

che, per quanto attiene alle questioni sollevate dalle restanti ordinanze di rimessione – le quali forniscono una descrizione sufficiente delle vicende che hanno dato origine alle imputazioni – risulta comunque manifestamente inammissibile, per difetto di rilevanza, la censura inerente alla mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», formulata dai Giudici di pace di Agrigento e di Cagliari, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 3 e 27 Cost.;

che nelle ordinanze di rimessione non viene, infatti, prospettata – neppure con riguardo a mere allegazioni difensive – la sussistenza di alcuna circostanza che, nei casi di specie, possa assumere rilievo quale «giustificato motivo» di inosservanza del precetto (ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011, n. 318 del 2010);

che analoga considerazione vale in rapporto alla censura, formulata in riferimento all'art. 3

Cost. dal Giudice di pace di Agrigento, afferente al previsto obbligo del giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso di avvenuta esecuzione dell'espulsione o di respingimento dello straniero alla frontiera;

che dall'ordinanza di rimessione non consta, infatti, che l'imputato nel giudizio a quo sia stato effettivamente espulso o respinto, con conseguente carenza del presupposto di applicabilità della previsione normativa censurata (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011);

che, del pari, manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza è la questione inerente alla preclusione dell'oblazione per la contravvenzione in esame, sollevata in relazione all'art. 3 Cost. dal Giudice di pace di Cagliari, giacché dall'ordinanza di rimessione non risulta che l'imputato nel giudizio a quo abbia concretamente presentato domanda di oblazione (ordinanza n. 321 del 2010);

che altrettanto deve dirsi, ancora, per la censura di violazione dell'art. 117 Cost., formulata dal Giudice di pace di Agrigento a fronte dell'asserito contrasto dell'incriminazione censurata con gli artt. 5 e 16 del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale per combattere il traffico illecito di migranti, adottato il 15 dicembre 2000, ratificato e reso esecutivo con legge 16 marzo 2006, n. 146;

che – a prescindere da ogni rilievo in ordine alla fondatezza della doglianza – è dirimente, infatti, la constatazione che il rimettente non ha dedotto che, nella fattispecie concreta sottoposta al suo vaglio, ricorra il presupposto di applicabilità delle norme pattizie evocate: vale a dire, che gli imputati nel giudizio a quo siano stati oggetto delle condotte di traffico di migranti descritte dall'art. 6 del citato Protocollo (ordinanze n. 84, n. 64 e n. 32 del 2011);

che, per il resto, questa Corte ha già scrutinato questioni di legittimità costituzionale in larga parte analoghe a quelle oggi sollevate, giudicandole infondate (sentenza n. 250 del 2010) e, quindi, manifestamente infondate;

che, quanto all'asserita lesione dei principi di materialità e di necessaria offensività del reato – denunciata dal Giudice di pace di Agrigento in riferimento agli artt. 25 e 27 Cost. e, limitatamente al principio di materialità, dal Giudice di pace di Pistoia, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. – questa Corte ha già avuto di rilevare che oggetto dell'incriminazione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 non è affatto «un modo di essere» della persona, quanto piuttosto uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti, quale quello descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» contra legem nel territorio dello Stato (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011, n. 321 del 2010);

che, al tempo stesso, il bene protetto dalla norma incriminatrice è agevolmente identificabile nell'interesse dello Stato al controllo e alla gestione del flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale e arbitraria, trattandosi di bene giuridico strumentale, attraverso il quale il legislatore protegge, mediatamente, un complesso di interessi pubblici che possono essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata (sentenza n. 250 del 2010, ordinanze n. 84 e n. 64 del 2011);

che per quel che concerne le censure di violazione degli artt. 3 e 27 Cost., prospettate, rispettivamente, dai Giudici di pace di Pistoia e di Cagliari sul rilievo che l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato non sarebbero, di per sé, sintomatici della pericolosità sociale dello straniero, questa Corte ha già rilevato come la contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 prescinda «da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili», limitandosi a reprimere, al pari della generalità delle norme

incriminatrici, la commissione di un fatto antigiuridico, offensivo di un interesse reputato meritevole di tutela: violazione riscontrabile indipendentemente dalla personalità dell'autore (sentenza n. 250 del 2010);

che questa Corte ha ritenuto insussistente, altresì, la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), denunciata dai Giudici di pace di Agrigento, di Cagliari e di Pistoia sulla scorta della considerazione che la norma incriminatrice perseguirebbe, nel suo complesso, un obiettivo – quello di allontanare lo straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato – già realizzabile con la procedura di espulsione amministrativa, avente il medesimo ambito applicativo;

che la sovrapposizione della disciplina penale a quella amministrativa e la circostanza che il legislatore abbia mostrato di «considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito "subordinato" rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero» non comportano ancora, infatti, che il procedimento penale per il reato in esame rappresenti, a priori, un mero "duplicato" della procedura amministrativa di espulsione: «e ciò, a tacer d'altro, per la ragione che – come l'esperienza attesta – in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dare corso all'esecuzione dei provvedimenti espulsivi» (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84, n. 64 e n. 32 del 2011, n. 321 del 2010);

che le medesime considerazioni valgono anche in rapporto alla concomitante censura del Giudice di pace di Agrigento, di violazione, sotto il medesimo profilo, dei principi di «proporzionalità e sussidiarietà», ricavabili, in assunto, «da una interpretazione sistematica degli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione»;

che per quanto attiene, ancora, alla lesione dell'art. 2 Cost. prospettata dal Giudice di pace di Pistoia, vale il rilievo che – per costante giurisprudenza di questa Corte – in materia di immigrazione, «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco», rimesso alla discrezionalità del legislatore; in particolare, dette ragioni «non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza degli stranieri»: e ciò nella cornice di un «quadro normativo […] che vede regolati in modo diverso – anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) – l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. "migranti economici"» (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 84, n. 64 e n. 32 del 2011);

che le ragioni della solidarietà trovano d'altro canto espressione – oltre che nella disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare – nell'applicabilità, allo straniero irregolare, della normativa sul soccorso al rifugiato e la protezione internazionale, di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisogna di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), fatta espressamente salva dal comma 6 dello stesso art. 10-bis del d.lgs. 286 del 1998, che prevede la sospensione del procedimento penale per il reato in esame nel caso di presentazione della relativa domanda e, nell'ipotesi di suo accoglimento, la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere (sentenza n. 250 del 2010; ordinanze n. 64 e n. 32 del 2011);

che, pertanto, tutte tali censure vanno dichiarate manifestamente infondate;

che manifestamente infondata è, infine, anche l'ulteriore censura di violazione del principio di irretroattività della norma incriminatrice (art. 25, secondo comma, Cost.), formulata dal Giudice di pace di Cagliari: da un lato, infatti, la previsione punitiva in esame si applica – conformemente alle regole generali – ai soli fatti di ingresso e di trattenimento successivi alla

sua entrata in vigore; dall'altro, l'impossibilità di stabilire, nel caso oggetto di giudizio – secondo quanto riferisce il rimettente – se l'imputato abbia fatto ingresso in Italia prima o dopo tale data è un problema di carattere probatorio, risolubile con l'applicazione del canone in dubio pro reo: salva, peraltro, la verifica della responsabilità penale dello straniero per il trattenimento nel territorio nazionale anche nel periodo posteriore all'introduzione della nuova previsione punitiva.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 13, 24, 25, 27, 30, 32, 80, 87, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale di Modena e dai Giudici di pace di Marano di Napoli, di Chiavenna e di Valdagno, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 3 (quanto alla mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per «giustificato motivo», al non luogo a procedere per avvenuta espulsione e alla preclusione dell'oblazione), 27 (quanto alla mancata previsione della non punibilità del fatto commesso per giustificato motivo) e 117 della Costituzione, dai Giudici di pace di Agrigento e di Cagliari, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 10-bis e 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 62-bis del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 (quanto ai residui profili), 25 e 27 della Costituzione (quanto ai residui profili), dai Giudici di pace di Agrigento, di Cagliari e di Pistoia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.