CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **149/2011** (ECLI:IT:COST:2011:149)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **MADDALENA** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **18/04/2011**
Deposito del **20/04/2011**; Pubblicazione in G. U. **27/04/2011**
Norme impugnate: Art. 10 bis del decreto legislativo 25/07/1998, n. 286, aggiunto dall'art. 1, c. 16°. lett. a), della legge 15/07/2009, n. 94.
Massime: **35611**
Atti decisi: **ord. 307, 310 e 398/2010**

ORDINANZA N. 149

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo MADDALENA; Giudici : 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 dell’art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall’art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Giudice di

pace di Vigevano con ordinanza del 26 aprile 2010, dal Giudice di pace di Orvieto con ordinanza dell'8 giugno 2010 e dal Giudice di pace di Sondrio con ordinanza del 19 ottobre 2009, rispettivamente iscritte ai nn. 307, 310 e 398 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2010 e n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 aprile 2010 (r.o. n. 307 del 2010), il Giudice di pace di Vigevano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 97 della Costituzione, questione di 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), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del [citato] testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68» (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio);

che il giudice a quo riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di un cittadino extracomunitario nato in Tunisia, imputato del reato previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, per essersi trattenuto nel territorio dello Stato «in violazione delle disposizioni di legge inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri»;

che, secondo il rimettente, la nuova norma incriminatrice si porrebbe in contrasto con l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale;

che essa violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost., per la irragionevolezza della scelta legislativa di «criminalizzare» l'ingresso e la permanenza illegali nel territorio dello Stato;

che l'obiettivo perseguito con l'introduzione della nuova fattispecie di reato è, infatti, quello di allontanare lo straniero "irregolare" dal territorio dello Stato, come si desumerebbe chiaramente dal fatto che il giudice di pace può applicare la misura dell'espulsione come sanzione sostitutiva (art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998) e che l'esecuzione dell'espulsione in via amministrativa costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale; prospettiva nella quale, peraltro, la nuova incriminazione si rivelerebbe del tutto inutile, giacché il suo ambito di applicazione coinciderebbe perfettamente con quello della preesistente misura amministrativa;

che il rimettente denuncia, altresì, l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio della nuova fattispecie criminosa, complessivamente considerato: non soltanto, cioè, della comminatoria della pena dell'ammenda – pena che, se pur elevata e insuscettibile di oblazione, risulterebbe priva di ogni efficacia deterrente nei confronti di soggetti di regola totalmente impossidenti, quali gli stranieri «clandestini» – ma anche del divieto di applicazione della sospensione condizionale della pena e della facoltà, concessa al giudice, di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie criminosa, pure più grave, contemplata dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore, solo quando abbia luogo «senza giustificato motivo»: «scriminante», questa, non prevista dalla norma impugnata;

che il giudice a quo reputa lesi, inoltre, gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., in quanto la nuova figura di reato solo apparentemente sanzionerebbe una condotta (l'ingresso o il mancato allontanamento dal territorio dello Stato), mentre, in realtà, sarebbe diretta a colpire una condizione personale e sociale dello straniero, legata al mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso o al soggiorno in detto territorio: condizione che verrebbe arbitrariamente considerata come sintomatica di pericolosità sociale;

che risulterebbe vulnerato, ancora, l'art. 97, primo comma, Cost., giacché la previsione di due distinti procedimenti – amministrativo e penale – diretti allo stesso fine influirebbe negativamente sulla ragionevole durata del processo penale, oltre a provocare un incremento dei costi e degli «incombenti»;

che la questione sarebbe, altresì, rilevante, giacché nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata l'imputato non andrebbe incontro a nessuna conseguenza penale;

che, nell'ambito di un processo penale nei confronti di un cittadino extracomunitario, imputato della contravvenzione prevista dalla norma censurata, il medesimo art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità anche dal Giudice di pace di Orvieto, con ordinanza emessa l'8 giugno 2010 (r.o. n. 310 del 2010), per asserita violazione degli artt. 2, 3, 10, 25, secondo e terzo comma, «in relazione agli artt. 13 e 27», e dell'art. 111 della Costituzione;

che, ad avviso del giudice a quo, la norma incriminatrice censurata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto priva di ratio giustificatrice;

che l'obiettivo che la disposizione si prefigge – allontanare lo straniero «clandestino» dal territorio nazionale – sarebbe, infatti, già conseguibile con l'istituto dell'espulsione amministrativa: espulsione eseguibile senza necessità di nulla-osta da parte dell'autorità giudiziaria, nel caso di pendenza di procedimento penale per il reato in esame (art. 10-bis, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998);

che la pena pecuniaria comminata per la violazione rimarrebbe, d'altro canto, solo «teorica», dovendo essere applicata a persone nullatenenti e prive di «sicura domiciliazione», sicché anche la sua conversione in lavoro sostitutivo «non otterrebbe alcun risultato utile»;

che risulterebbero violati, inoltre, i principi di offensività e proporzionalità, giacché, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 78 del 2007, il mancato possesso di un titolo valido per il soggiorno nello Stato non è, di per sé, sintomatico di una particolare pericolosità sociale: pericolosità che, per contro – alla luce dell'espressione «fatto commesso», contenuta nell'art. 25, secondo comma, Cost., nonché del principio di personalità della responsabilità penale (art. 27 Cost.) e del criterio dell'extrema ratio – costituirebbe condizione imprescindibile affinché possano irrogarsi sanzioni di natura criminale;

che la norma censurata violerebbe, ancora, gli artt. 2 e 10 Cost., per contrasto con il principio di solidarietà – posto tra «i valori fondamentali dell'uomo» da plurime convenzioni internazionali – assumendo un «connotato discriminatorio» nei confronti di persone che versano in condizioni di bisogno;

che un ulteriore e conclusivo profilo di irrazionalità della norma si connetterebbe alla circostanza che, in rapporto alla sottofattispecie dell'illegale trattenimento, non sia stata introdotta una disciplina transitoria, «quale quella prevista per le colf e badanti»: con la conseguenza che il migrante clandestino, già presente nel territorio dello Stato alla data di entrata in vigore della novella, non avrebbe alcuna possibilità di evitare i rigori della legge penale;

che una ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dal Giudice di pace di Sondrio, con ordinanza emessa il 19 ottobre 2009 (r.o. n. 398 del 2010);

che il giudice a quo reputa la scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza illegali nello Stato italiano incompatibile con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, giacché l'obiettivo con essa perseguito – espellere lo straniero illegittimamente presente nel territorio dello Stato – era già raggiungibile mediante l'espulsione coattiva in via amministrativa, ai sensi dell'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, il cui ambito di applicazione coincide perfettamente con quello della nuova fattispecie criminosa;

che l'irragionevolezza della nuova incriminazione emergerebbe, altresì, «dal complessivo profilo sanzionatorio», contraddistinto non solo dalla comminatoria della pena dell'ammenda, ma anche dal divieto di applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena e dalla facoltà per il giudice di sostituire la pena principale con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni: misura che risulterebbe oggettivamente più grave della pena sostituita;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato anche sotto l'ulteriore profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto alla figura criminosa delineata dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, che punisce lo straniero inottemperante all'ordine di allontanamento del questore solo ove egli si trattenga nel territorio italiano «oltre il termine stabilito» e «senza giustificato motivo»: condizioni, queste, che non figurano nell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998;

che la norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., in quanto la punibilità non sarebbe collegata a fatti materiali imputabili al soggetto, ma alla mera condizione di migrante "irregolare", non sintomatica, di per sé, di una particolare pericolosità sociale, essendo spesso determinata da «ragioni di sopravvivenza»;

che la medesima norma incriminatrice violerebbe pure l'art. 2 Cost., che, riconoscendo e garantendo «i diritti inviolabili dell'uomo» e richiedendo «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale», osterebbe all'adozione di misure puramente repressive per contrastare il fenomeno dell'immigrazione di massa, originato «dall'aspettativa di una vita migliore» da parte dei «nuovi poveri di oggi»;

che, da ultimo, il giudice a quo prospetta la lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del 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 la norma interna di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, nel «criminalizzare» lo straniero «irregolare», si porrebbe in evidente contraddizione con le citate norme pattizie, sottoponendo a pena le persone che lo Stato si è impegnato ad assistere e proteggere.

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

che i giudici a quibus dubitano, in riferimento a plurimi parametri, della legittimità

costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso o si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato;

che tutte le ordinanze di rimessione 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, in rapporto all'ordinanza di rimessione del Giudice di pace di Orvieto, le indicate manchevolezze sono totali;

che, a loro volta, gli altri giudici rimettenti si limitano – quanto alla descrizione della vicenda concreta – 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).

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,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13, 25, secondo e terzo comma, 27, 97, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudici di pace di Vigevano, di Orvieto e di Sondrio con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Paolo MADDALENA, 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.