

SENTENZA N. 240
ANNO 2006

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Franco	BILE	Giudice
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e dell'art. 13, comma 8, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998, promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sezione staccata di Lecce, sul ricorso proposto da T. M. contro il Ministero dell'interno, con ordinanza dell'11 novembre 2004 iscritta al n. 94 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 3 maggio 2006 il Giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

1.— Nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, del provvedimento del Questore di Brindisi emesso in data 31 gennaio 2004 e degli atti consequenziali, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: a) dell'art. 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 41 della Costituzione; b) dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, in riferimento agli artt. 100, primo comma, e 103, primo comma, Cost. ed al principio di ragionevolezza.

Premette, in fatto, il remittente che con il provvedimento del Questore di Brindisi impugnato, emesso in applicazione dell'art. 26, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, è stata disposta la revoca del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo del cittadino extracomunitario ricorrente, in quanto questi è stato condannato, con sentenza divenuta irrevocabile, per il reato di cui all'art. 171, lettera b), – *recte*: art. 171-*ter*, lettera b) – della legge 22 aprile 1941, n. 633 sul diritto

di autore, poiché trovato in possesso di centodiciannove musicassette, da altri abusivamente duplicate o riprodotte, destinate alla vendita. Il ricorrente, oltre a tale provvedimento, ha altresì impugnato il decreto prefettizio di espulsione emesso in conseguenza della revoca del permesso di soggiorno e il TAR remittente, nell'accogliere provvisoriamente l'istanza di sospensione cautelare avanzata dal ricorrente, ha esteso la portata dell'accoglimento anche a tale ultimo provvedimento, proprio a causa degli avanzati dubbi di legittimità costituzionale non solo con riguardo all'art. 26, comma 7-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, ma anche in riferimento all'art. 13, comma 8, del medesimo decreto.

2.— Ciò posto il giudice *a quo*, premesso, quanto alla rilevanza, che la pronuncia di questa Corte «condiziona la tutela cautelare, nei termini in cui è stata richiesta dal ricorrente», affronta il merito della prima delle due sollevate questioni.

Al riguardo si precisa che l'art. 26, comma 7-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che allo straniero condannato con provvedimento irrevocabile «per alcuno dei reati previsti dal Titolo III, Capo III, Sezione II della legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto di autore» sia revocato il permesso di soggiorno, con conseguente espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, appare, anzitutto, in palese contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto del tutto irragionevolmente porrebbe sostanzialmente sullo stesso piano, «sotto il profilo della sintomaticità della pericolosità sociale dello straniero e delle conseguenti esigenze di tutela», i reati indicati dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 e quelli di cui al Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge n. 633 del 1941, mentre i secondi sono puniti con pene edittali notevolmente inferiori e sono dotati di offensività palesemente più lieve rispetto agli altri. Infatti, dal combinato disposto degli artt. 4, comma 3, 5, comma 5, 13, comma 2, lettera b), e 15 del d.lgs. n. 286 del 1998, si desume chiaramente che l'espulsione dal territorio nazionale (sia in via amministrativa, sia come misura di sicurezza) del cittadino extracomunitario entrato regolarmente presuppone di norma un giudizio di pericolosità sociale spesso ancorato alla commissione di reati particolarmente gravi. Ora, la disposizione di cui si discute, per come è formulata, postula che il legislatore abbia posto sullo stesso piano i reati in essa contemplati e quelli indicati nel menzionato comma 3 del precedente art. 4 («reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero [...] reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o [...] reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite»), per i quali in caso di condanna è prevista, di fatto, l'espulsione automatica (a prescindere da qualsiasi giudizio di pericolosità) dello straniero regolarmente entrato in Italia.

A chiarimento del profilo di censura di cui si tratta, il TAR precisa, poi, di non concordare con la qualificazione giuridica dell'espulsione prevista dall'art. 26, comma 7-bis, come pena accessoria rispetto ai reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge n. 633 del 1941 e successive modificazioni e di ritenere, invece, che essa, pur avendo fondamento nella sentenza di condanna, non sia un effetto penale di questa, ma «costituisca l'oggetto di un successivo procedimento amministrativo vincolato». In altri termini, ad avviso del remittente, si tratterebbe di una fattispecie analoga a quella di cui all'art. 85 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (che prevedeva la destituzione di diritto dei pubblici dipendenti a seguito di condanna penale). Tale tesi troverebbe conferma sia nel testo della norma, sia nel suo contenuto (che prevede la successione di due provvedimenti: la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione in via amministrativa), sia nella sua collocazione al di fuori dell'art. 15 del d.lgs. n. 286 del 1998. Nel caso di specie, poi, la suddetta interpretazione sarebbe avvalorata dal fatto che la sentenza di condanna non contiene la menzione dell'espulsione come pena accessoria. Peraltro, anche nell'ipotesi in cui si volesse attribuire all'espulsione *de qua* «l'improbabile configurazione» della pena accessoria, non verrebbe meno l'irrazionalità della stessa ove si consideri, da un lato, che l'art. 15 del d.lgs. n. 286 del 1998, in caso di condanna per alcuno dei delitti previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. (ben più gravi di quelli cui si riferisce la disposizione censurata), stabilisce che il giudice può ordinare l'espulsione

dello straniero solo nel caso in cui quest'ultimo risulti in concreto socialmente pericoloso e, dall'altro lato, che essa, così intesa, verrebbe a realizzare, senza alcuna giustificazione, una discriminazione dell'entità della sanzione tra cittadini e stranieri, a parità di illecito commesso.

Un secondo profilo di censura sarebbe rappresentato dalla violazione degli artt. 2 e 41 Cost., perché la disposizione censurata, «per apprestare una tutela centrale e sproporzionata al diritto di autore (oggi a tutela del patrimonio e del mercato), espone ad un sacrificio assoluto la condizione dello straniero, esprimendo così un giudizio in contrasto con la scala di valori espressa dalla Carta costituzionale». Anche in ordine a tale censura il remittente fa riferimento alla destituzione di diritto dei pubblici dipendenti condannati penalmente e alla sentenza di questa [Corte n. 971 del 1988](#), la quale, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 85 del d.P.R. n. 3 del 1957 che la prevedeva, ha richiamato il principio, desumibile dal sistema, «dell'indispensabile esigenza di graduare qualunque sanzione al caso concreto».

Alla luce di tale ultimo principio la disposizione in oggetto violerebbe altresì gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., perché «vincola la revoca del permesso di soggiorno e il conseguente provvedimento di espulsione al mero presupposto della condanna per uno dei reati in essa richiamati» – i quali sono tra loro molto eterogenei – impedendo così la valutazione della reale entità del fatto concreto che può essere anche modesta, come si è verificato nella specie (nella quale è stata concessa la sospensione condizionale della pena).

3.— Quanto alla seconda questione sollevata il remittente, dopo aver precisato di non voler riproporre una questione uguale a quella già ritenuta non fondata dalla ordinanza di questa [Corte n. 414 del 2001](#), afferma che l'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che avverso il decreto di espulsione può essere presentato unicamente il ricorso al giudice di pace, si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con gli artt. 100, primo comma, e 103, primo comma, Cost., i quali, secondo quanto si desume dalla sentenza di questa [Corte n. 204 del 2004](#), «prevedono una riserva di giurisdizione a favore del giudice amministrativo per la tutela degli interessi legittimi, intesa oggi come tutela giudiziaria a fronte dell'esercizio della funzione amministrativa». Tale è indubabilmente quella di cui si tratta, come sarebbe confermato dall'abrogato art. 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 e dal vigente art. 13, comma 11, del d.lgs. n. 286 del 1998.

A ciò si aggiungerebbe l'irragionevolezza della disposizione per il fatto che essa, «rimettendo al giudice di pace la giurisdizione e la competenza per l'impugnazione dei provvedimenti di espulsione, di fatto rende inutile la pronunzia, collegiale, del giudice amministrativo sui provvedimenti afferenti al permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 6, comma 10, del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, atteso che l'interesse principale vantato dallo straniero è quello di rimanere nel territorio nazionale, ed esso viene inciso in via principale dal provvedimento di espulsione». E ciò sarebbe ancor più evidente ove si consideri, da un lato, che il giudice di pace, anche in mancanza di tempestiva impugnazione del decreto di annullamento o di revoca del permesso di soggiorno dinanzi al giudice amministrativo, può comunque disapplicarlo e, dall'altro, che, salva l'ipotesi di tempestiva sentenza di annullamento o di tempestiva ordinanza di sospensione giurisdizionale del provvedimento di revoca o di annullamento del permesso di soggiorno, lo straniero, ricorrendo al giudice amministrativo, non potrà ottenere alcun «effettivo risultato pratico» in quanto, nelle more della decisione del giudice amministrativo, può intervenire la decisione di rigetto del ricorso proposto al giudice di pace.

4.— È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

La prima questione sarebbe manifestamente infondata, in primo luogo, in quanto la disposizione di cui si tratta è stata ispirata dall'esigenza di contrastare l'aspetto criminogeno del fenomeno dell'immigrazione e di ridurre l'allarme sociale, senza incidere sui diritti costituzionali da garantire agli stranieri. Questa Corte, del resto, ha in più occasioni (v. [sentenze n. 62 del 1994](#) e [n. 353 del 1997](#)) affermato che l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale sono collegati

alla discrezionale ponderazione, da parte del legislatore, di una serie di molteplici interessi pubblici, rispetto alla quale lo straniero non vanta una posizione di assoluta libertà, sicché una eventuale violazione del principio di uguaglianza può affermarsi solo ove situazioni identiche siano gestite in modo diseguale. Nella specie ciò non avviene, essendosi il legislatore limitato a stabilire la perdita del beneficio del permesso di soggiorno nei confronti degli stranieri condannati per specifici reati.

Quanto alla valutazione della pericolosità sociale, la procedura di cui si tratta non può essere ricondotta alla fattispecie dell'espulsione come misura di sicurezza, essendo originata da un atto dovuto e non discrezionale (come quello previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 286 del 1998). Orbene, in proposito questa Corte, nella [sentenza n. 129 del 1995](#) e nella successiva [ordinanza n. 146 del 2002](#), ha chiarito che la valutazione della pericolosità sociale va garantita solo per l'espulsione come misura di sicurezza e che il c.d. 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».

Analogamente destituito di fondamento sarebbe il profilo di censura riferito agli artt. 2 e 41 Cost. in quanto, con la disposizione censurata, il legislatore, «più che privilegiare gli interessi economico-finanziari a scapito di diritti umani fondamentali», si è limitato a volere «allontanare dal territorio nazionale coloro che vivono di illeciti nuocendo alla produzione legale», in linea con quanto affermato nella sentenza di questa [Corte n. 353 del 1997](#).

Inconferente sarebbe, infine, il richiamo all'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto nella specie la revoca del permesso di soggiorno e il successivo provvedimento di espulsione attengono – come sostenuto dallo stesso remittente – al profilo amministrativo e non a quello penalistico delle predette misure.

La seconda questione sollevata sarebbe, poi, inammissibile, sia perché del tutto irrilevante per il giudizio *a quo* (essendo il giudice amministrativo carente di giurisdizione rispetto al decreto prefettizio di espulsione), sia perché essa è del tutto analoga a quella dichiarata manifestamente infondata con l'[ordinanza n. 414 del 2001](#) di questa Corte.

Il remittente, pur conoscendo tale ultimo provvedimento, ha ritenuto di poter sollevare di nuovo la questione sulla base di un erroneo richiamo alla [sentenza n. 204 del 2004](#). Tale sentenza, infatti, diversamente da quanto sostenuto dal giudice *a quo*, appare confermare la legittimità delle previsioni contenute nel testo vigente del d.lgs. n. 286 del 1998 secondo le quali la giurisdizione del giudice amministrativo è limitata ai provvedimenti che incidono sugli interessi legittimi. E, d'altra parte, la scelta di attribuire alla giurisdizione del giudice ordinario la tutela nei riguardi dei provvedimenti di espulsione risulta in linea con i principi affermati al riguardo da questa Corte non solo nella citata [ordinanza n. 414 del 2001](#), ma anche nelle [sentenze n. 105](#) e [n. 275 del 2001](#).

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il quale stabilisce che «la condanna con provvedimento irrevocabile per alcuno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto d'autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale comporta la revoca del permesso di soggiorno rilasciato allo straniero e l'espulsione del medesimo con accompagnamento alla frontiera».

Secondo il remittente la disposizione censurata contrasterebbe con l'art. 3 Cost. sia perché equipara la condanna per i reati suindicati a quella per altri di ben maggiore gravità, sia perché non prevede il giudizio sulla effettiva pericolosità sociale del condannato come per altri reati paragonabili per gravità a quelli indicati.

La disposizione, inoltre, sarebbe lesiva degli artt. 27, terzo comma, e 41 Cost. in quanto, da un lato, non è aderente al principio affermato da questa Corte con la [sentenza n. 971 del 1988](#), secondo il quale la irrogazione di una sanzione comporta sempre una valutazione del caso concreto che ne assicuri la proporzionalità riguardo all'illecito considerato in tutti i suoi profili e, dall'altro, sacrifica eccessivamente i diritti della personalità del soggetto extracomunitario per la tutela di beni di minore rilievo.

Lo stesso TAR, con la medesima ordinanza solleva, in riferimento agli artt. 100 e 103 Cost. ed al principio di ragionevolezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, il quale stabilisce che avverso il decreto di espulsione può essere presentato unicamente il ricorso al giudice di pace nel termine di sessanta giorni.

Nell'attribuzione al giudice di pace dell'impugnazione del provvedimento di espulsione il remittente individua anzitutto una violazione delle competenze costituzionali del giudice amministrativo relative alla tutela degli interessi legittimi.

In secondo luogo, il TAR censura per irragionevolezza la previsione di due giudizi relativi alla legittimità, l'uno, della revoca del permesso di soggiorno, l'altro della espulsione, in quanto, potendo il giudice di pace giudicare in via incidentale, al fine di un'eventuale disapplicazione, della legittimità della suindicata revoca, il giudizio amministrativo potrebbe risultare inutile.

2.— Ha priorità logico-giuridica lo scrutinio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, perché dal suo esito dipendono i termini in cui si porrà l'altra questione, concernente l'art. 26, comma 7-*bis*, del medesimo decreto.

L'ordinanza di rimessione si fonda, infatti, sul convincimento del giudice *a quo*, implicito ma non implausibile, secondo cui, disponendo il censurato art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998 che sull'impugnazione del provvedimento prefettizio di espulsione sia chiamato a decidere il giudice ordinario (in particolare il giudice di pace), il TAR dovrebbe su tale punto declinare la giurisdizione, senz'alcuna possibilità di sollecitare il giudizio di questa Corte. Ed è proprio nei confronti di tale carenza di giurisdizione che si appuntano le censure del giudice remittente.

3.— La questione non è fondata.

Si rileva anzitutto che questa Corte, con l'[ordinanza n. 414 del 2001](#), esaminando una questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione posta in termini in gran parte analoghi a quelli in cui la prospetta l'attuale remittente, affermò che deve «escludersi una palese irragionevolezza nella scelta discrezionale del legislatore di attribuire la tutela nei riguardi dei provvedimenti di espulsione alla giurisdizione del giudice ordinario, per le implicazioni, nella quasi totalità dei casi necessarie, sulla libertà personale e non solo sulla libertà di circolazione dello straniero...».

Il giudice *a quo* è di ciò consapevole e, tuttavia, ritiene che la questione debba essere riesaminata alla luce del principio, affermato con la sentenza di questa [Corte n. 204 del 2004](#), secondo il quale, essendo il riparto della giurisdizione fondato sulla dicotomia diritto soggettivo-interesse legittimo ai sensi degli artt. 102 e 103 Cost., la controversia avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di revoca del permesso di soggiorno e quello consequenziale di espulsione non potrebbe che essere attribuita nel suo complesso al giudice amministrativo.

La tesi non può essere accolta.

È sufficiente osservare che il provvedimento di espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera può incidere sul suo diritto alla libertà personale ([sentenze n. 105 del 2001](#) e [n. 222 del 2004](#)), per negare fondamento all'assunto del remittente e per ritenere che l'affermata irragionevolezza dell'attribuzione a giudici diversi del sindacato sui provvedimenti predetti non potrebbe essere eliminata attraendo entrambi nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

4.— La questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 26, comma 7-*bis*, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998 è inammissibile per diverse ragioni.

Anzitutto lo è per quella parte della disposizione che prevede l'espulsione con accompagnamento alla frontiera. Infatti lo stesso remittente ritiene che avrebbe giurisdizione su di essa solo se fosse dichiarata la illegittimità costituzionale della norma che radica la giurisdizione davanti al giudice ordinario. L'infondatezza, appena rilevata, di tale questione impedisce che al TAR possa essere riconosciuta la competenza giurisdizionale a decidere sulla legittimità della espulsione con accompagnamento alla frontiera e quindi la legittimazione a sollevare la correlativa questione di costituzionalità.

Da tale parziale inammissibilità consegue quella della questione nel suo complesso.

Il remittente, infatti, ha prospettato la questione con riguardo all'intera disposizione del comma 7-*bis* dell'art. 26, che prevede la sequenza revoca del permesso di soggiorno–provvedimento di espulsione, considerandola come una misura unica e individuando i *tertia comparationis* in altre ipotesi di espulsione esistenti nell'ordinamento, ma neppure in via subordinata ha limitato la questione soltanto al suindicato provvedimento di revoca.

Giudicando sulla legittimità della sola previsione di quest'ultimo, la Corte si pronuncerebbe su un *thema decidendum* che, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, si presenterebbe in termini diversi da quelli della questione effettivamente sollevata.

Infine, non è superfluo aggiungere che il giudice *a quo*, dopo aver escluso che la misura prevista dalla disposizione censurata sia una pena accessoria, l'ha poi qualificata come sanzione amministrativa; qualificazione che avrebbe richiesto una congrua motivazione, anziché esaurirsi in un'apodittica affermazione.
per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 41 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del d. lgs. n. 286 del 1998, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 100, primo comma, e 103, primo comma, della Costituzione, dal medesimo Tribunale amministrativo regionale con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2006.

Annibale MARINI, Presidente
Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2006.