



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. II

(ESTRATTO)

ARMANDO GIUFFRIDA

**IL DINIEGO E LA REVOCÀ DEL PERMESSO DI SOGGIORNO COME MISURE AFFLITTIVE PER LA
MANCATA INTEGRAZIONE NELLA COMUNITÀ ACCOGLIENTE DELLO STRANIERO SOCIALMENTE
PERICOLOSO: A MARGINE DI TAR EMILIA-ROMAGNA, PARMA, SEZ. I, 6.12.2022, N. 346**

8 LUGLIO 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Armando Giuffrida

Il diniego e la revoca del permesso di soggiorno come misure afflittive per la mancata integrazione nella comunità accogliente dello straniero socialmente pericoloso: a margine di TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 6.12.2022, n. 346*

ABSTRACT: *The contribution, based a broad jurisprudence, highlights the essential profile of the duties and responsibilities which, in the ambit of the foreigner's integration process, goes hand in hand with the profile of the protection of fundamental rights. Especially with regard to those who are in Italy for purely economic reasons or in situations of irregularity or illegality, it does not appear unreasonable to request, from the first entry into the national territory, a greater degree of responsibility and the assumption of certain obligations towards the host community, and therefore a greater effort to integrate into the community itself, albeit with all the necessary precautions and graduating the degrees of responsibility according to the particular subjective situations.*

SOMMARIO: 1. La vicenda sottesa alla pronuncia del TAR parmense. – 2. Il quadro giurisprudenziale di riferimento. – 3. Due importanti sentenze della Corte costituzionale ([nn. 202/2013](#) e [88/2023](#)). – 4. La pronuncia del TAR parmense in commento come monito ad una maggiore responsabilizzazione del migrante accolto: riferimenti all'istituto dell'accordo di integrazione di cui all'art. 4-bis, t.u. immigrazione 1998. – 5. (*segue*): richiami alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione. – 6. Il rinnovo del permesso di soggiorno quale sorta di "premio" per l'accertata integrazione dello straniero nella comunità accogliente nella prospettiva di una solidarietà biunivoca. – 7. Il diniego e la revoca del permesso di soggiorno quale sorta di misura afflittiva per la mancata integrazione nella comunità accogliente dello straniero socialmente pericoloso. – 8. Considerazioni conclusive.

1. La vicenda sottesa alla pronuncia del TAR parmense

La decisione qui presa in considerazione¹, pur innestandosi in un consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa e ordinaria (di legittimità e di merito) e, in particolare, della medesima Sezione parmense del Tribunale amministrativo emiliano romagnolo, merita di essere segnalata perché nella sua ampia motivazione offre svariati spunti di riflessione sul tema – di grande attualità – afferente al *dovere di integrarsi* nella comunità accogliente, gravante sul beneficiario di un permesso di soggiorno nel nostro Paese².

La vicenda vede come protagonista un cittadino straniero, entrato anni fa in Italia come richiedente asilo politico, il quale ha da subito beneficiato di un permesso per protezione sussidiaria internazionale, in seguito convertito in permesso per lavoro subordinato.

La Questura di Reggio Emilia, avendo successivamente accertato d'ufficio una condanna per il reato di detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti nonché la pendenza di un altro procedimento penale, notificava all'interessato l'avvio del procedimento di revoca del permesso di soggiorno.

* 

¹ Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 6 dicembre 2022, n. 346.

² Sul discusso "dovere di integrarsi" dello straniero nella comunità accogliente la letteratura – giuridica e di matrice sociologica – è assai ampia e ormai radicata. Per una prospettiva critica, si vedano i seguenti contributi, tuttora assai validi: M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008; E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013; M. Russo Spena, V. Carbone (a cura di), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, 2014; G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018. Per un diverso approccio, sostanzialmente favorevole alla configurazione di siffatto dovere, cfr. F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, in Atti del convegno internazionale «Diritti dell'immigrazione e diritti dei migranti» (Agrigento, 22-23 maggio 2013), a cura di M. Immordino e C. Celone, in *Nuove Autonomie*, Anno XXII, (2-3), 2013, 229 ss. (ulteriori indicazioni bibliografiche saranno segnalate nel prosieguo della trattazione).

Questi decideva di costituirsi nel procedimento con memorie difensive, anche a sostegno di un'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno che aveva autonomamente presentato nelle more della notifica dell'avvio del procedimento di revoca.

Il Questore, preso atto delle memorie prodotte, disponeva, purtuttavia, la revoca del permesso di soggiorno e, al contempo, rigettava l'istanza di rinnovo.

Il cittadino straniero ricorreva così innanzi al giudice amministrativo parmense, deducendo svariati profili di illegittimità e di eccesso di potere, per richiedere l'annullamento del provvedimento limitativo, previa sospensione della sua efficacia.

Rigettata l'istanza di sospensiva innanzi al giudice di prime cure e in appello, il ricorso veniva respinto anche nel merito³.

Qui di seguito, in breve, le motivazioni.

In primo luogo, per il Collegio *«il provvedimento impugnato risulta congruamente motivato con riferimento alla pericolosità sociale dell'odierno ricorrente ed i precedenti penali dello stesso sono stati debitamente considerati e valutati dall'Amministrazione ed hanno contribuito al giudizio di pericolosità sociale dello stesso con giudizio del tutto logico ed immune da censure»*. Viene così respinta la tesi del ricorrente secondo cui la Questura di Parma si sarebbe *«apoditticamente»* soffermata sul *«mero dato letterale relativo ai reati commessi»*, sorvolando *«in merito alla (presunta) pericolosità del soggetto, al suo (presunto) inserimento in circuiti criminali e, in definitiva sulla sua indole»*.

In secondo luogo, sempre per il Collegio giudicante risulta infondato il tentativo di alleggerire il grado di pericolosità sociale dello straniero-ricorrente, allorché egli invoca, nel caso di specie, la distinzione tra “droghe leggere” e “droghe pesanti”, atteso che tutti i reati e i procedimenti penali a lui contestati costituiscono *in ogni caso* seri indici di pericolosità sociale. Ciò vale, anzitutto, con riguardo al reato di detenzione di sostanze stupefacenti perché, ai fini dell'emissione del provvedimento di diniego del permesso di soggiorno, è irrilevante la circostanza che lo straniero abbia detenuto solo “droghe leggere” giacché l'ordinamento considera illegittima *ogni ipotesi* di detenzione di sostanze stupefacenti e, come tale, sintomatica della pericolosità sociale⁴. Inoltre, vengono giudicati parimenti sintomatici di pericolosità sociale un'ulteriore condanna penale (questa volta per guida in stato di ebbrezza) nonché due procedimenti penali pendenti (per lesione personale aggravata e per indebito utilizzo di carte di credito)⁵.

Altrettanto infondata viene poi giudicata dal Tribunale amministrativo emiliano-romagnolo la seconda censura di illegittimità contestata, segnatamente incentrata sui legami familiari esistenti in Italia: il Collegio ha, cioè, ritenuto irrilevante non solo la circostanza che lo straniero sostenesse economicamente la famiglia con i propri redditi da lavoro, ma anche l'asserzione secondo cui *«la*

³ Il Consiglio di Stato, adito in sede cautelare, aveva infatti rigettato il gravame perché *«il provvedimento impugnato motiva in più punti circa la pericolosità sociale e la preponderanza di tale giudizio rispetto alla valutazione dei legami familiari, tenuto anche conto che la moglie è complice nel reato concernente gli stupefacenti»*

⁴ Sul punto, si vedano [Corte cost. sent. 25 febbraio 2014, n. 32](#), secondo cui *«non rileva nella fattispecie la distinzione sanzionatoria fra droghe pesanti e leggere»*, nonché Cons. St., sez. III, 2 marzo 2015, n. 1027, secondo cui le condanne per i reati in tema di stupefacenti di cui all'art. 73 d.P.R. 309 non necessitano di una valutazione della pericolosità sociale, trattandosi di reati sintomatici di contiguità del soggetto ad organizzazioni criminali (cfr., conformemente, *ex multis*, Cons. St., sez. III, 7 marzo 2017, n. 1069), e pertanto in sé *«fonte di particolare allarme sociale»* (così, Tar Parma, sez. I, n. 328/2018).

⁵ Secondo il ricorrente, invece, non avrebbero potuto formare oggetto di un giudizio di pericolosità sociale *«in nessun modo»* né la condanna per detenzione di c.d. “droghe leggere”, essendo previste pene molto ridotte rispetto ad altre tipologie di stupefacenti, né il reato di indebito utilizzo di carte di credito, trattandosi di procedimento penale ancora in corso, né, infine, la guida senza patente, oggi non più fattispecie di reato. Sul punto, si veda [Corte cost. sent. 16 maggio 2008, n. 148](#), che ha giudicato non manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione del reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990. Questo indirizzo è stato di recente abbandonato da [Corte cost. sent. 8 maggio 2023, n. 88](#), come si preciserà nel prosieguo.

presenza del padre all'interno del nucleo familiare sia sempre e comunque da ritenere fondamentale, come peraltro la giurisprudenza dei Tribunali Minorili in merito ai ricorsi ex art. 31 T.U. Immigrazione ha da tempo riconosciuto».

Secondo i giudici amministrativi parmensi, invece, la Questura di Reggio Emilia ha compiutamente valutato la situazione familiare del ricorrente e i legami di parentela esistenti sicché risultano pienamente legittimi tanto il giudizio di pericolosità del ricorrente (formulato in concreto), quanto i conseguenti provvedimenti di revoca del permesso di soggiorno e di diniego del rinnovo.

E ciò per svariati motivi.

Anzitutto, perché, nel caso di specie, le ragioni familiari non possono prevalere nel giudizio sulla pericolosità sociale del cittadino straniero, tenendo vieppiù conto del fatto che la coniuge del ricorrente è stata, addirittura, complice nella commissione dei reati relativi agli stupefacenti.

In secondo luogo, perché, se è vero che la presenza in famiglia del padre è essenziale per le figlie minori, è altrettanto vero che *«la formazione di una famiglia sul territorio italiano non può costituire scudo o garanzia assoluta di immunità dal rischio di revoca o diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, ossia del titolo in base al quale lo straniero può trattenersi sul territorio italiano»*⁶.

Infine, perché la circostanza che la famiglia dello straniero si sostenga con i redditi da lavoro di quest'ultimo non esclude affatto il giudizio di pericolosità sociale, ma, anzi, lo giustifica ulteriormente. Secondo un consolidato indirizzo degli stessi giudici amministrativi parmensi, infatti, *«lo svolgimento di una attività lavorativa, la sussistenza dello stato (successivamente cessato) di convivenza non sono, come vorrebbe il ricorrente, elementi spendibili a sostegno della pretesa irrazionalità della scelta amministrativa in questa sede contestata né tanto meno possono integrare cause ostative all'adozione di provvedimenti ablativi a carico del titolare di un permesso di soggiorno atteso che, al contrario, comprovano che il ricorrente ha goduto di una pluralità di condizioni favorevoli all'inserimento nel contesto sociale che avrebbero dovuto favorire il processo di integrazione dell'interessato che richiede quale presupposto indefettibile un acquisito rispetto per l'ordinamento giuridico del Paese ospitante»*⁷.

Il Collegio giudicante ha quindi accolto le ragioni dell'Amministrazione resistente, in quanto la revoca del permesso di soggiorno disposta dalla Questura di Parma di fatto rispecchia il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa (anche parmense) favorevole a fondare il giudizio di pericolosità sociale sulla base di accertamenti – definitivi e non definitivi – di responsabilità.

Al riguardo, il Collegio richiama un'importante pronuncia del Consiglio di Stato del 2018, secondo la quale il giudizio sulla pericolosità del soggetto, previsto dalla norma attributiva del potere, *«prevede una sorta di clausola generale che consente alla Questura di valutare qualunque condotta – a prescindere dall'esito del procedimento penale o dall'applicazione delle misure di prevenzione – che denoti la pericolosità sociale del cittadino straniero per l'ordine pubblico o per la sicurezza dello Stato»*⁸.

Il ricorso è stato così respinto, con condanna del ricorrente alla rifusione delle spese processuali nella misura liquidata nel dispositivo.

⁶ Così, Cons. St., sez. III, 20 maggio 2019, n. 3227, il quale vieppiù soggiunge che *«[...] in casi speciali e situazioni peculiari, che eventualmente espongano i figli minori del reo a imminente e serio pregiudizio, l'ordinamento – ferma la valutazione amministrativa in punto di pericolosità e diniego di uno stabile titolo di soggiorno – offre, in via eccezionale, e a precipua tutela dei minori, uno specifico strumento di tutela, affidato dato al giudice specializzato dei minori. In forza del disposto dell'art. 31, comma 3, del TU immigrazione, infatti "Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge"».* Negli esatti termini, cfr.: Cons. St., sez. III, 4 agosto 2022, n. 6886; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 15 novembre 2022, n. 489; Id, 2 agosto 2022, n. 342.

⁷ Così, Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 27 dicembre 2017, n. 415.

⁸ Così, Cons. St., sez. III, 27 novembre 2018, n. 6700.

2. Il quadro giurisprudenziale di riferimento

Come già anticipato, la decisione in commento si innesta in un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale (amministrativo ed ordinario) e, in particolare, conferma la posizione da tempo assunta dalla Prima Sezione del Tribunale amministrativo emiliano romagnolo, sezione staccata di Parma.

Appare pertanto opportuno procedere ad una preliminare disamina di talune delle più recenti pronunce intervenute sulle principali questioni “poste sul tappeto” dai giudici amministrativi parmensi e da cui sarà possibile poi trarre spunti di riflessione sul tema – attualissimo e ampiamente discusso – afferente al *dovere di integrarsi* nel contesto sociale.

Ebbene, il principale *thema decidendum* della sentenza in commento ruota attorno al giudizio sulla pericolosità sociale del ricorrente.

Come già evidenziato, trattasi di valutazione che costituisce il necessario presupposto per il rilascio del permesso di soggiorno e che viene formulata sulla base di accertamenti – definitivi e non definitivi – di responsabilità a carico dello straniero.

Secondo i giudici parmensi, detta valutazione, definita come una «*clausola generale*», non richiede necessariamente l'accertamento di episodi di responsabilità acclarati con sentenze *definitive* di condanna (nel caso di specie sono emersi due precedenti penali definitivi), essendo viepiù sufficiente accertare la pericolosità sociale del cittadino straniero sulla scorta di provvedimenti *non definitivi*, tali da offrire un serio quadro indiziario a suo carico.

E in effetti sono numerose le pronunce rintracciabili nei repertori di giurisprudenza nelle quali – come nel caso in esame – si ribadisce che la pericolosità sociale possa essere desunta non solo dall'accertamento di precedenti penali, ma *da ogni possibile elemento utile* ad offrire un quadro certo sulla effettiva pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato. Anzi, si ritrovano persino pronunce (anche dello stesso giudice amministrativo parmense) che, sulla scorta di copiosa giurisprudenza, ritengono sufficiente l'allegazione di un *unico accertamento definitivo di responsabilità penale*, quale presupposto per l'applicazione della misura della revoca del permesso di soggiorno, qualora sussista un solido quadro indiziario in merito alla sua pericolosità sociale per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, giusto il disposto dell'art. 1, d.lgs. n. 286/1998⁹.

Va da sé, naturalmente, che la valutazione della pericolosità sociale dello straniero, pur ampiamente discrezionale, va effettuata in modo rigoroso e suffragata da ampia motivazione¹⁰.

⁹ Così, Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 20 maggio 2019, n. 142, il quale, con riguardo al caso di revoca del permesso di soggiorno Ue per stranieri lungo residenti, ha statuito che, ai fini dell'accertamento della pericolosità sociale dello straniero soggiornante non è necessario allegare molteplici episodi di responsabilità sulla base di acclamate sentenze definitive di condanna (nel caso di specie si era allegato un solo episodio), essendo sufficiente fondare il provvedimento di revoca sulla scorta di un mero quadro indiziario, dunque ricollegabile anche ad accertamenti *non definitivi* di responsabilità. Sono ivi espressamente richiamati: Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 2 dicembre 2016, n. 372; Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 26 settembre 2016, n. 259; Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 7 marzo 2016, n. 73; Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 28 gennaio 2016, n. 31; Cons. Stato, sez. III, 1° aprile 2015, n. 1728; 5 marzo 2014, n. 1031; 30 maggio 2011, n. 3240. Sul punto, giova rammentare che, ai sensi dell'art. 1, d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, il Questore può disporre misure di prevenzione personali nei confronti di coloro che siano abitualmente dediti a traffici delittuosi, o che vivano abitualmente con proventi di attività delittuose, o siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica, sulla base di specifici elementi di fatto (ad es., reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio o dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, etc.).

¹⁰ Oltre ai precedenti richiamati nella sentenza *de qua* (v. § precedente), si vedano, conformemente: Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 2 novembre 2022, n. 1059; Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 3 ottobre 2022, n. 369; Tar Marche, Ancona, n. 604/2019, cit.; Tar Trentino Alto Adige, Trento, sez. I, 1° ottobre 2019, n. 120; Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 1° luglio 2019, n. 590; Tar Toscana, Firenze, n. 31/2019; 23 marzo 2018, n. 427; 16 ottobre 2017, n. 1219; Tar Umbria, Perugia, sez. I, 9 ottobre 2019, n. 514; Tar Piemonte, Torino, sez. I, 9 gennaio 2017, n. 32, e 31 agosto 2016, n. 1125; Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 27 giugno 2016, n. 625; Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 24 luglio 2015, n. 1835; Tar Toscana, Firenze, sez. II, 16 giugno 2015, n. 918.

Su questa linea si pone anzitutto, e da tempo, la Suprema Corte di cassazione, la quale, anche di recente, ha ribadito che il giudice di pace, al fine di verificare se lo straniero rientri in una delle categorie di persone pericolose *ope legis* ai sensi dell'art. 13, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 286/1998, non può circoscrivere la propria valutazione ai soli precedenti penali, ma deve compiere un accertamento *oggettivo* (e non meramente *oggettivo*) degli elementi che giustificano sospetti e presunzioni, estendendo il proprio giudizio all'esame complessivo della personalità dello straniero, da desumersi anche sulla base della sua condotta di vita e delle manifestazioni sociali nelle quali quest'ultima si articola, verificando *in concreto* l'attualità della sua pericolosità sociale¹¹.

Anche i giudici di Palazzo Spada sono orientati nella medesima direzione.

Paradigmatica, fra le numerose, è la decisione assunta pochi anni or sono in cui si ribadisce che, in sede di rilascio del permesso di soggiorno, la valutazione della pericolosità sociale è in effetti già stata compiuta dal legislatore, sicché, in caso di condanna, *anche in via non definitiva*, dello straniero per uno dei reati c.d. ostativi, ossia comportanti l'arresto obbligatorio (nel caso di specie, la detenzione di sostanze stupefacenti), il Questore sarebbe addirittura esonerato – in quanto non gli competerebbe – dall'esprimere valutazioni in merito, tranne qualora vi sia prova dell'esistenza di vincoli familiari¹².

Su questa linea si pongono infatti numerose pronunce della giurisprudenza (amministrativa e non), favorevoli ad esonerare il Questore dall'eseguire accertamenti puntuali in presenza di reati ostativi. Anzi, in taluni casi, è stato finanche ritenuto irrilevante il giudizio di non pericolosità espresso dal magistrato di sorveglianza, come a breve si preciserà meglio.

Significativa, al riguardo, è una pronuncia dei giudici amministrativi parmensi (già richiamata) per i quali non v'è dubbio che la Questura, in sede di valutazione della pericolosità sociale dello straniero ai fini della concessione o della revoca del permesso di soggiorno UE, disponga di un ampio potere discrezionale sicché è da escludere ogni rilievo di incongruità o irragionevolezza nell'operato dell'Amministrazione resistente, avendo quest'ultima a suo tempo (ri)valutato la posizione dello straniero ricorrente alla luce delle emergenze istruttorie¹³.

Secondo questa pronuncia, dunque, non vale ad alleggerire la posizione dello straniero la sussistenza di una stabile attività lavorativa e la disponibilità di un alloggio in cui egli risiede con la propria famiglia, circostanze che dovrebbero dimostrare il raggiungimento di un'integrazione sociale. In tal caso, infatti, il Collegio giudicante, richiamando un precedente indirizzo della medesima Sezione¹⁴, ha affermato che la sussistenza di siffatti presupposti dimostra piuttosto l'esatto contrario, ossia la scarsa propensione del ricorrente ad integrarsi effettivamente nel tessuto sociale nazionale, giacché egli preferisce dedicarsi alla commissione di reati, anche gravi, pur trovandosi a vivere una condizione altamente favorevole al suo pieno inserimento sociale,

¹¹ Così, Cass. civ., sez. I, 31 luglio 2019, n. 20692. Negli esatti termini anche Giudice di pace, Avellino, 25 novembre 2019 e Tar Lazio, Roma, sez. I, 20 settembre 2021, n. 9824. Quanto all'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario, si veda, significativamente, Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 7 ottobre 2019, n. 2305, per il quale l'impugnazione del diniego o della revoca del permesso di soggiorno per motivi familiari spettano alla giurisdizione ordinaria, essendo sottratta alla giurisdizione del giudice amministrativo ogni controversia inerente al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari, giusto il disposto di cui all'art. 30, comma 6, d.lgs. n. 286/1998 (in senso conforme, anche Tar Toscana, Firenze, sez. II, 12 luglio 2019, n. 1084).

¹² Sull'effettività dei vincoli familiari, cfr. il recente Tar Lombardia, Milano, sez. I, 10 agosto 2022, n. 1919 nonché Cons. Stato, sez. II, 1° ottobre 2019, n. 6554. Negli esatti termini: Cons. Stato, sez. III, 13 settembre 2019, n. 4589; sez. III, 10 settembre 2019, n. 6125; sez. III, 19 luglio 2019, n. 5083; sez. III, 16 luglio 2019, n. 5007; sez. III, 26 giugno 2019, n. 4416; sez. III, 8 marzo 2019, n. 1604; sez. VI, 15 novembre 2016, n. 4708; sez. III, 26 giugno 2019, n. 4412; sez. VI, 9 marzo 2016, n. 934; sez. III, 4 novembre 2015, n. 5024.

¹³ Così, Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, n. 142/2019, il quale, tra l'altro, soggiunge che, secondo la Questura di Parma, avrebbe ulteriormente aggravato il quadro indiziario sulla pericolosità sociale dello straniero il comportamento dal medesimo tenuto successivamente all'adozione della misura dell'avviso orale: «*misura che sembra non aver sortito effetto alcuno attesa la reiterazione, da parte dell'interessato anche in epoca successiva, di gravi condanne cui conseguiva l'instaurazione di numerosi precedenti penali e, in un caso, una pesante condanna*» (*ibidem*).

¹⁴ Il riferimento è a Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, n. 259/2016, cit., di identico tenore.

disponendo di un lavoro stabile e di una altrettanto stabile collocazione abitativa insieme alla propria famiglia¹⁵.

Ma, con riguardo alle condanne per i reati in materia di sostanze stupefacenti, la sentenza in epigrafe richiama espressamente un precedente della medesima sezione del tribunale amministrativo parmense, laddove si afferma che «*le condanne per i reati in tema di stupefacenti di cui all'art. 73 DPR 309 non richiedono una valutazione della pericolosità sociale, in quanto si tratta di una tipologia di reato indice di contiguità del soggetto ad organizzazioni criminali (v. tra le tante Consiglio di Stato, sez. III, 07/03/2017, n. 1069), fonte di particolare allarme sociale (cfr. Consiglio di Stato, sez. III - 2/3/2015 n. 1027)*».

Su questa linea giova richiamare anche una pronuncia del TAR Marche del 2019¹⁶, il quale ha statuito che, ai sensi dell'art. 4, d.lgs. n. 286/1998, in caso di condanna, *anche non definitiva*, del cittadino extracomunitario per qualsivoglia reato in materia di stupefacenti, il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno costituisce per l'autorità competente un *atto vincolato*, non essendo a tal fine necessaria alcuna ulteriore valutazione in ordine alla pericolosità sociale e al grado di integrazione nel contesto sociale italiano, con la sola eccezione di eventuali legami familiari con soggetti residenti in Italia, nel qual caso si impone una valutazione comparativa discrezionale dell'interesse alla sicurezza pubblica e di quello dello straniero alla tutela dei propri rapporti familiari¹⁷.

Forse ancor più significativa di questo rigoroso indirizzo giurisprudenziale è altresì una quasi coeva pronuncia del TAR de L'Aquila¹⁸, la quale, richiamando l'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 286/1998, ha statuito che le condanne in materia di stupefacenti siano da ritenere come *automaticamente ostative* al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno in favore dello straniero extracomunitario, qualunque sia la pena detentiva riportata. La decisione ora richiamata, a causa del disvalore attribuito dal legislatore a siffatte fattispecie di reato, si spinge sino ad escludere ogni rilevanza alla concessione della sospensione condizionale della pena, dovendosi *in primis* assicurare piena tutela al bene primario della sicurezza pubblica: la presenza di una sola di siffatte condanne toglierebbe ogni potere discrezionale all'Amministrazione, che finirebbe per essere tenuta a dare immediata applicazione al disposto normativo. Pertanto, sotto questo profilo, a nulla rileverebbe neanche il *giudizio di non pericolosità* espresso dal magistrato di sorveglianza, trattandosi di una valutazione circoscrivibile all'ambito prettamente penalistico e, come tale, estraneo alla sfera di valutazione dell'Amministrazione sulla sussistenza dei presupposti per il diniego del rilascio del permesso di soggiorno per pericolosità sociale dello straniero in presenza di condanne penali per detenzione e cessione di sostanze stupefacenti¹⁹.

Non mancano, tuttavia, anzi sono assai numerose, le pronunce di segno contrario, tendenti a fare comunque salvo il potere discrezionale di accertamento del Questore, pur in presenza di reati ostativi. Si è così affermato che, in caso di rinnovo di un permesso di soggiorno di un cittadino extracomunitario che abbia commesso reati ostativi, l'esistenza di precedenti condanne penali non costituirebbe, di per sé, motivo automatico di diniego, dovendo l'autorità amministrativa tenere comunque in considerazione anche la durata del soggiorno in Italia, il radicamento sociale e

¹⁵ Sul punto, il medesimo Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, n. 142/2019, precisa che la circostanza di disporre di un lavoro stabile e di una altrettanto stabile collocazione abitativa insieme alla propria famiglia non inficia il provvedimento di revoca del permesso di soggiorno UE per asseriti vizi di logicità perché la Questura di Parma, in sede di ponderazione degli opposti interessi, ha correttamente dato prevalenza alle esigenze di protezione sociale e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica rispetto ai profili personali e familiari, a parte il fatto che «*uno dei figli maggiorenni del ricorrente svolge attività lavorativa a tempo indeterminato ed il nucleo familiare può ritenersi economicamente indipendente dalle risorse dello stesso*». Si vedano anche, negli esatti termini: Tar Parma, sez. I, 19 maggio 2017, n. 166; Tar Parma, sez. I, 4 marzo 2019, n. 50; Id. 1° marzo 2019, n. 47.

¹⁶ Ci si riferisce a Tar Marche, Ancona, sez. I, 26 settembre 2019, n. 604.

¹⁷ In senso conforme, cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I, 12 aprile 2022, n. 4473.

¹⁸ Il richiamo è a Tar Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 4 ottobre 2019, n. 475.

¹⁹ In termini, Cons. St., sez. III, 10 giugno 2022, n. 4748 nonché Id., n. 5083/2019, cit.; *contra*: Cons. Stato, sez. II, 18 luglio 2019, n. 5074.

familiare e la situazione economica del soggetto interessato²⁰. Trattasi di indirizzo rintracciabile anche nella giurisprudenza ordinaria²¹.

Ma, al di là delle oscillazioni testé riportate in materia di reati c.d. ostativi, in giurisprudenza è comunque pacifico che la valutazione del Questore, ancorché ampiamente discrezionale, debba essere effettuata in modo rigoroso e suffragata da ampia motivazione, come d'altronde ribadito dalla sentenza in commento e viepiù dalla recente giurisprudenza, anche del Consiglio di Stato²².

Sul punto, oltre alle pronunce testé richiamate su questa linea, si segnala il Tribunale amministrativo per la Toscana, il quale qualche anno fa, a proposito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ha più volte insistito sulla necessità di procedere, alla luce della normativa ora vigente, ad una specifica valutazione della pericolosità da effettuarsi *caso per caso*, tenendo conto non solo del titolo di reato per il quale lo straniero è stato condannato, ma di ogni ulteriore elemento fattuale (come il numero delle condanne, la risalenza nel tempo del reato, la condotta tenuta dallo straniero dopo la condanna, la fattispecie di reato, aggravata o attenuata, la condizione familiare, l'esistenza di un'attività lavorativa in corso, la durata del soggiorno con conseguente radicamento nel territorio nazionale, etc.), al fine di addivenire ad un giudizio di pericolosità sociale ponderato che tenga appunto conto dell'effettiva situazione di ciascun cittadino straniero²³.

Da ultimo è altresì opportuno rammentare che numerose pronunce insistono sulla necessità che le questure, in sede di valutazione delle istanze di rilascio o di rinnovo di un permesso di soggiorno (nel caso di specie, per stranieri lungo soggiornanti), procedano ad un rigoroso accertamento degli ulteriori elementi che concorrono, spesso in misura determinante, alla formulazione del giudizio di pericolosità sociale, sotteso a siffatta valutazione. Così, accanto a decisioni che si soffermano sulla regolarità della documentazione prodotta²⁴ e sulla traduzione del provvedimento di diniego nella

²⁰ Così, Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, 3 ottobre 2022, n. 369; Tar Umbria, Perugia, sez. I, 9 ottobre 2019, n. 51. Cfr., conformemente: Tar Toscana, Firenze, sez. II, 19 gennaio 2023, n. 63; Tar Friuli-Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 15 novembre 2022, n. 489; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 11 luglio 2019, n. 1590; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 4 luglio 2019, n. 3697; Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 4 settembre 2018, n. 687; Tar Lombardia, Milano, n. 1835/2015, cit.

²¹ Così, sul punto, Corte appello, Milano, 17 dicembre 2019, n. 5049, secondo cui il divieto di espulsione per ragioni di coesione familiare impone all'Amministrazione e, successivamente, all'Autorità giurisdizionale di esplicitare in concreto le ragioni dell'attuale pericolosità sociale del richiedente il permesso di soggiorno, in guisa da giustificare il rigetto dell'istanza: la nuova formulazione degli artt. 4, comma 3 e 5, comma 5, nonché il nuovo comma 5-bis, d.lgs. n. 286/1998, non impongono più, in caso di richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di coesione familiare, l'automatismo espulsivo in precedenza vigente per effetto della sola condanna del richiedente per i reati identificati dalla norma (nella specie, in materia di stupefacenti), essendo ora necessaria, ai fini del diniego, la formulazione di un giudizio di pericolosità sociale *in concreto*, che induca a concludere che lo straniero rappresenti una minaccia concreta ed attuale, e non già, come in passato, sulla base di una mera valutazione effettuata *ex ante* in via legislativa. In senso conforme: Tar Toscana, Firenze, sez. II, 15 gennaio 2016, n. 57; sez. II, n. 918/2015, cit.

²² Si vedano, fra le molte, Cons. St., sez. III, 15 settembre 2022, n. 8009, e Tar Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 22 novembre 2021, n. 185.

²³ Così, Tar Toscana, Firenze, sez. II, 3 febbraio 2015, n. 200 (negli stessi termini, Tar Firenze, n. 918/2015, cit.). Su questa linea, anche Cons. Stato, sez. VI, n. 4708/2016, cit., per il quale il diniego o la revoca del permesso di soggiorno UE per stranieri lungo soggiornanti debbono essere sorretti da un giudizio di pericolosità sociale supportato da articolata motivazione, oltre che sull'intervenuta condanna, anche su ulteriori elementi, come la durata del soggiorno nel territorio nazionale e l'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato, escludendo così ogni automatismo in conseguenza delle condanne penali riportate. Cfr. anche Tar Piemonte, Torino, sez. I, 5 settembre 2019, n. 963 (così, conformemente, Tar Campania, Napoli, sez. VI, 5 agosto 2019, n. 4290, e n. 3697/2019, cit.).

²⁴ Cfr., recentemente, Cons. St., sez. III, 29 settembre 2022, n. 8377, Id, 17 agosto 2022, n. 7213, nonché Tar Lombardia, Milano, sez. I, 9 agosto 2022, n. 1908. In senso conforme, *ex plurimis*: Tar Toscana, Firenze, sez. II, 11 ottobre 2019, n. 1348, per il quale è inutilizzabile la produzione di documentazione falsa, sebbene l'Amministrazione, ai fini del rilascio o del diniego del titolo richiesto, possa anche valutare gli elementi sopraggiunti e, quindi, la documentazione comprovante l'attuale possesso dei requisiti di legge; Tar Toscana, Firenze, sez. II, 9 ottobre 2019, n. 1329, per il quale la produzione di documentazione fittizia è ostativa al rilascio del primo titolo di soggiorno e al suo rinnovo, dovendo l'Amministrazione precedente verificare la sussistenza dei requisiti di legge anche in base ad eventuali elementi sopraggiunti *ex art. 5, comma 5, d.lgs. n. 286/1998*, come la documentazione comprovante

lingua madre dello straniero²⁵, se ne aggiungono altre che pongono l'accento sulla sistemazione abitativa di quest'ultimo, effettiva e non meramente fittizia²⁶, e altre ancora che circoscrivono i vincoli familiari ai soli coniuge e figli e non anche ad altri parenti, pur stretti (come i fratelli)²⁷. E non mancano neppure pronunce che ribadiscono la necessità di estendere anche allo straniero gli istituti di garanzia procedimentale nel corso dell'*iter* amministrativo per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, come la comunicazione di avvio del procedimento²⁸ o la comunicazione di preavviso di rigetto *ex art. 10-bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241²⁹. In chiusura, merita di essere citata una recente pronuncia del Consiglio di Stato³⁰, che, con riferimento alla revoca di un permesso UE per

un'attività lavorativa diversa da quella falsamente esibita dal richiedente; Tar Trentino Alto Adige, Trento, sez. I, 6 dicembre 2018, n. 272, per il quale, in caso di contraffazione o alterazione di un documento (visto di ingresso o reingresso, permesso di soggiorno, contratto di soggiorno o carta di soggiorno), va revocato il permesso di soggiorno UE per stranieri lungo soggiornanti, se acquisito fraudolentemente: così, la mancanza di un valido passaporto preclude il rilascio del titolo di soggiorno richiesto, mentre l'uso di un passaporto falso impone la reiezione della domanda di permesso senza lasciare margini di discrezionalità all'Amministrazione, poiché l'allegazione di un documento falso costituisce indice presuntivo di pericolosità sociale e pertanto giustificato motivo di annullamento o diniego del titolo di soggiorno. Da ultimo, si richiama il recente Cons. St., sez. III, 23 giugno 2022, n. 5171, che ha sollevato questione di costituzionalità per la norma che nega automaticamente allo straniero che introduce o commercia prodotti falsi in Italia di ottenere il permesso di soggiorno.

²⁵ Così, ad esempio, Tar Puglia, Lecce, sez. II, 8 ottobre 2019, n. 1533, per il quale, in sede di rinnovo del permesso di soggiorno, l'omessa traduzione del provvedimento di diniego esclude l'automatica illegittimità dell'atto, potendo eventualmente giustificare una remissione in termini del destinatario ai fini dell'impugnazione. Così, anche Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 3 settembre 2019, n. 690, per il quale il provvedimento di reiezione dell'istanza di permesso o del rinnovo del soggiorno UE per stranieri lungo soggiornanti per mancanza del requisito reddituale, non necessitano, ai fini della loro legittimità, di alcuna traduzione nella lingua conosciuta al cittadino straniero.

²⁶ Così, Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2019, n. 6992, per il quale lo straniero, al fine di ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, deve provare l'effettiva disponibilità dell'alloggio presso cui è domiciliato attraverso idonea documentazione, come i pagamenti delle utenze, delle spese condominiali o un contratto di locazione regolarmente registrato o un atto di acquisto dell'immobile. Negli stessi termini: Cons. Stato, sez. III, 5 settembre 2019, n. 4407, per il quale la disponibilità dell'alloggio costituisce un requisito indefettibile per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno; Tar Campania, Napoli, sez. VI, 21 giugno 2019, n. 3448, per il quale, ai fini del riconoscimento del permesso di soggiorno, la certezza della situazione abitativa costituisce un presupposto indispensabile per ogni tipologia di lavoro (autonomo o subordinato), non potendo detto permesso essere rilasciato o rinnovato in situazioni di forte precarietà alloggiativa.

²⁷ Così, Tar Veneto, Venezia, sez. III, 18 settembre 2019, n. 1003, per il quale, ai fini della valutazione *ex art. 5*, comma 5, d.lgs. n. 286/1998 per il rinnovo del permesso di soggiorno, è rilevante anche il legame del richiedente con i propri familiari, dovendosi valutare anche la natura e l'effettività di tale vincolo. Così, significativamente, Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 23 luglio 2019, n. 647, per il quale la convivenza con un proprio fratello non costituisce elemento sufficiente per recidere ogni automatismo tra la commissione di un reato ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno e la formulazione del giudizio di pericolosità sociale giacché il nucleo familiare a tal fine ricomprende solo i genitori, il coniuge e i figli.

²⁸ Così, Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 30 settembre 2019, n. 213, per il quale la comunicazione di avvio del procedimento deve precedere ogni decisione prefettizia in merito alla revoca delle misure di accoglienza, trattandosi di atto discrezionale implicante una valutazione in concreto della singola fattispecie e della particolare situazione della persona interessata (negli esatti termini, v. anche Tar Lombardia, Brescia, sez. I, 2 novembre 2022, n.1059). *Contra*: Tar Basilicata, Potenza, sez. I, 15 luglio 2019, n. 616, per il quale il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza per comportamenti gravemente violenti (come lo spaccio di stupefacenti) non richiedono alcuna comunicazione di avvio del procedimento giacché la rilevante esposizione a pericolo dell'incolumità altrui giustifica in sé la sussistenza di ragioni di urgenza per la sua adozione.

²⁹ Così, Tar Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 22 luglio 2019, n. 632, per il quale l'Amministrazione non è tenuta ad emettere un preavviso di rigetto in merito al mancato rilascio del permesso qualora l'eventuale partecipazione procedimentale a nulla servirebbe per smentire un motivato giudizio di pericolosità sociale, essendo escluso che possa essere rilasciato un permesso di soggiorno UE a stranieri lungo soggiornanti ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Così anche Tar Lazio, Latina, sez. I, 24 settembre 2018, n. 481, per il quale, in caso di omessa comunicazione del preavviso di rigetto della domanda di soggiorno, è illegittimo il decreto di revoca del permesso di soggiorno UE emesso in assenza di ragioni di urgenza tali da giustificare la conclusione del procedimento in deroga alle regole di contraddittorio.

³⁰ Il riferimento è a Cons. St., Sez. III, 4 agosto 2022, n. 6890, il quale, con riferimento al diniego di un permesso Ue per lungo soggiornanti *ex art. 9*, d.lgs. n. 286 del 1998, ha precisato che detto provvedimento deve essere sorretto da un

lungo soggiornanti, ha ribadito che il giudizio di pericolosità sociale dello straniero deve essere sorretto da *una motivazione articolata su più elementi* e non solo con riguardo alla circostanza dell'intervenuta condanna, avendo riguardo alla durata del soggiorno nel territorio nazionale e all'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato ed escludendo l'operatività di ogni automatismo in conseguenza di condanne penali riportate.

3. Due importanti sentenze della Corte costituzionale (nn. 202/2013 e 88/2023)

I. Con riferimento all'ipotesi dell'annullamento giurisdizionale disposto nei confronti di un decreto dell'autorità di pubblica sicurezza che ha respinto l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno *per motivi di lavoro autonomo* in seguito ad un giudizio di pericolosità sociale dell'istante, va segnalata un'importante pronuncia della [Corte costituzionale del 2013](#)³¹, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, t.u.i., nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita trovi applicazione solo nei confronti dello straniero che *«ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare»* o anche al *«familiare ricongiunto»*, mentre invece non si estende allo straniero *«che abbia legami familiari nel territorio dello Stato»*.

La pronuncia, ora segnalata, pur riguardando un caso specifico, merita di essere messa in evidenza perché i principi ivi evocati a sostegno della censura di legittimità costituzionale contribuiscono a meglio definire l'ambito e l'assetto normativo della materia ora in esame.

Come è noto, l'art. 5, comma 5, t.u.i., prevede che i provvedimenti di rifiuto e revoca del permesso di soggiorno, nonché di diniego del rinnovo del permesso nei confronti *«dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, ovvero del familiare ricongiunto»*, debbano tener conto anche della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il Paese di origine, unitamente alla durata del soggiorno nel territorio italiano.

La disposizione attribuisce una sorta di *«tutela rafforzata»* (così si esprime la Consulta nella pronuncia testé richiamata) a favore degli stranieri residenti in Italia per effetto di un provvedimento di ricongiungimento familiare, i quali sono perciò messi al riparo dall'applicazione automatica di misure ostative alla loro permanenza nel territorio nazionale in caso di condanna per i reati di cui all'art. 4, comma 3, t.u.i. La tutela rafforzata emerge, in particolare, con il riconoscimento in capo all'Amministrazione del potere di valutazione in concreto della situazione dell'interessato, tanto sotto il profilo della sua pericolosità per la sicurezza e l'ordine pubblico, quanto sotto il profilo della durata del suo soggiorno e dei suoi legami familiari e sociali.

Ebbene, a giudizio della Corte, come già accennato, la tutela rafforzata di cui all'art. 5, comma 5, t.u.i. non si estenderebbe a coloro che, pur trovandosi nelle condizioni sostanziali di ottenere il ricongiungimento familiare, non abbiano tuttavia esercitato tale diritto facendo richiesta del relativo provvedimento formale: pertanto, nei confronti di costoro troverebbe applicazione l'automatismo che impone alla P.A. di disporre *comunque* il rifiuto del rilascio del permesso di soggiorno (o la sua revoca o il diniego del rinnovo), qualora i richiedenti risultino condannati, con sentenza anche non definitiva, per i reati c.d. ostativi di cui all'art. 4, comma 3, t.u.i.

In altri termini, riprendendo le parole della Consulta, *«la disposizione impugnata [ossia l'art. 5, comma 5, t.u.i.] delimita l'ambito di applicazione della tutela rafforzata, che permette di superare l'automatismo solo nei confronti dei soggetti che hanno fatto ingresso nel territorio in virtù di un formale provvedimento di ricongiungimento familiare, determinando così una irragionevole*

giudizio di pericolosità sociale dello straniero, *con una motivazione articolata su più elementi* e non solo con riguardo alla circostanza dell'intervenuta condanna, con particolare riguardo alla durata del soggiorno nel territorio nazionale e all'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato, escludendo l'operatività di ogni automatismo in conseguenza di condanne penali riportate.

³¹ Il riferimento è a [Corte cost. 18 luglio 2013, n. 202](#).

disparità di trattamento rispetto a chi, pur versando nelle condizioni sostanziali per ottenerlo, non abbia formulato istanza in tal senso. Simile restrizione viola l'art. 3 Cost. e reca un irragionevole pregiudizio ai rapporti familiari, che dovrebbero ricevere una protezione privilegiata ai sensi degli artt. 29, 30 e 31 Cost. e che la Repubblica è vincolata a sostenere, anche con specifiche agevolazioni e provvidenze, in base alle suddette previsioni costituzionali».

Attraverso questa pronuncia la Corte ha così ribadito il principio secondo cui l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore nel disciplinare l'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in relazione alla pluralità degli interessi coinvolti, «non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino»³².

Rientra pertanto nei poteri discrezionali del legislatore la previsione di fattispecie in cui l'Amministrazione sia tenuta *ope legis* a revocare o a negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni, a fronte di reati ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico: la Corte ha infatti chiarito da tempo come sia da escludere – a livello di principio – che simili previsioni siano manifestamente irragionevoli «costituendo l'automatismo espulsivo 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 arbitrii da parte dell'autorità amministrativa»³³. Tuttavia, tale automatismo deve pur sempre essere conseguenza di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra la necessità di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, per altro verso, di salvaguardare i diritti fondamentali dello straniero riconosciutigli dalla Costituzione italiana³⁴.

A fondamento della censura di legittimità costituzionale disposta dalla Corte costituzionale nel 2013 in merito all'automatismo espulsivo previsto dall'art. 5, comma 5, t.u.i., si pone pertanto la necessità di espungere dall'ordinamento una norma che incida in modo irragionevole e sproporzionato sui diritti fondamentali in forza di un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti³⁵. Secondo la Corte, un automatismo procedurale fondato su una *presunzione assoluta di pericolosità* può ritenersi arbitrario e dunque costituzionalmente illegittimo qualora non risponda a dati di esperienza generalizzati, essendo possibile ipotizzare reali accadimenti contrari alla generalizzazione formulata nella presunzione normativa³⁶.

³² *Ibidem*. Trattasi di indirizzo ormai consolidato della Corte costituzionale; si vedano, *ex multis*, le seguenti sentenze, pronunciate sempre nella materia in esame: [12 dicembre 2014, n. 277](#); [6 luglio 2012, n. 172](#); [25 luglio 2011, n. 245](#); [22 ottobre 2010, n. 299](#); [8 luglio 2010, n. 249](#); [16 maggio 2008, n. 148](#); [26 maggio 2006, n. 206](#); [18 febbraio 2005, n. 78](#); [24 febbraio 2004, n. 62](#).

³³ Così [Corte cost., n. 148 del 2008](#).

³⁴ Così, *ex multis*, [Corte cost. sent. n. 172 del 2012](#). Come è noto, nel giudizio di bilanciamento tra due diritti la Corte valuta la ragionevolezza delle scelte legislative secondo il c.d. test di proporzionalità, ossia accerta che la norma oggetto di valutazione non solo risulti idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, ma altresì preveda, tra le possibili misure appropriate, quella meno restrittiva dei diritti messi a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di tali obiettivi: in tal senso, cfr., *ex plurimis*, [Corte cost. sentt. 28 dicembre 2021, n. 260](#); [21 febbraio 2019, n. 20](#); [27 giugno 2018, n. 137](#).

³⁵ Sotto questo profilo, si rinvia nuovamente a [Corte cost., sentt. nn. 245 del 2011](#), nonché [nn. 299](#) e [n. 249 del 2010](#).

³⁶ Come ha ripetutamente affermato la Corte, «*le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'«id quod plerumque accidit» (Corte cost. sent. 16 aprile 2010, n. 139)*; inoltre, «*l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (ibidem)*. Sulla stessa linea, cfr. *ex plurimis*: [Corte cost., sentt. 4 dicembre 2019, n. 253](#); [15 dicembre 2016, n. 268](#); [18 luglio 2013, n. 213](#); [29 marzo 2013, n. 57](#); [6 luglio 2012, n. 172](#); [3 maggio 2012, n. 110](#); [22 luglio 2011, n. 231](#).

Ebbene, ogni decisione sul rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno di chi abbia legami familiari in Italia deve necessariamente fondarsi su una attenta ponderazione tra la pericolosità concreta e attuale dello straniero condannato e la necessità, costituzionalmente garantita, di tutelare la famiglia e i minori giacché ogni decisione che colpisce uno dei soggetti del nucleo familiare finisce per ripercuotersi anche sugli altri componenti della famiglia. Il distacco dal nucleo familiare, soprattutto se in presenza di figli minori, non può essere disposto in forma generalizzata e automatica attraverso presunzioni di pericolosità assolute, operanti *ope legis*, e ad automatismi procedurali, che non lascino spazio ad un circostanziato esame della situazione particolare dello straniero interessato e dei suoi familiari.

A giudizio della Corte, l'art. 5, comma 5, t.u.i. confligge con gli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost. nella parte in cui non estende la tutela rafforzata ivi prevista a tutti i casi in cui lo straniero abbia nello Stato legami familiari.

La posizione assunta dalla Corte costituzionale con la sentenza del 2013 si pone in linea – per sua stessa ammissione – con la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁷. Invero, se da un canto l'art. 8 della CEDU non garantisce allo straniero il diritto di entrare o risiedere in un determinato Paese, in quanto gli Stati sono pur sempre titolari del potere di espellere gli stranieri condannati per reati puniti con pena detentiva, da un altro canto è comunque necessario che i singoli legislatori operino un bilanciamento proporzionato tra il bene giuridico della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico e il diritto alla vita familiare dello straniero e dei suoi congiunti.

La norma convenzionale dell'art. 8 della CEDU è ormai assunta da tempo quale parametro interposto finalizzato a proteggere il diritto al rispetto della vita privata e familiare in presenza di un provvedimento di espulsione dello straniero dal territorio nazionale.

In particolare, secondo la Corte di Strasburgo³⁸, il giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità imposto dall'art. 8 della CEDU presuppone la valutazione di una serie di elementi desumibili dall'attenta osservazione in concreto di ciascun caso. Si tratta, in sostanza, di criteri in virtù dei quali è possibile valutare se la misura dell'allontanamento di uno straniero possa considerarsi «*necessaria*» e «*proporzionata*» allo scopo perseguito³⁹.

In breve, i criteri individuati dalla Corte sono sostanzialmente i seguenti: la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente; la durata del soggiorno dell'interessato sul territorio nazionale; il lasso di tempo trascorso dalla commissione del reato e la condotta tenuta dallo straniero durante tale lasso temporale; la nazionalità delle diverse persone coinvolte; la situazione familiare dello straniero che dovrebbe essere allontanato, e segnatamente, all'occorrenza, la durata del suo matrimonio ed altri fattori che testimonino l'effettività di una vita familiare in seno alla coppia; la circostanza che il coniuge fosse a conoscenza del reato all'epoca della creazione della relazione familiare; il fatto che dal matrimonio siano nati figli e la loro età; le ripercussioni che il coniuge e i figli (se ve ne siano) rischiano di trovarsi ad affrontare in caso di espulsione, anche in considerazione delle difficoltà che costoro incontrerebbero nel Paese di allontanamento dello straniero; l'interesse e il benessere dei figli; la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il Paese ospite⁴⁰.

L'attenzione che l'art. 8 della CEDU – come applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo – rivolge alla situazione concreta dello straniero e dei suoi familiari assicura pertanto un livello di tutela dei rapporti familiari equivalente alla protezione accordata alla famiglia nel nostro ordinamento costituzionale.

La Corte costituzionale è più volte intervenuta, anche in anni recenti, per ribadire che lo scrutinio sulla complessiva ragionevolezza e proporzionalità delle previsioni normative che comportano

³⁷ Ivi richiama espressamente, *ex plurimis*, Corte EDU, sent. 7 aprile 2009, Cherif e altri c. Italia.

³⁸ Si veda ancora, *ex plurimis*, Corte EDU, sent. 7 aprile 2009.

³⁹ Così, Corte EDU, sent. Grande Camera, 18 ottobre 2006, Ünér contro Olanda.

⁴⁰ Tali criteri sono stati ripresi dalla successiva giurisprudenza della Corte EDU: si veda, fra le numerose, anche la recente sentenza della Quarta Sezione, 27 settembre 2022, Otite contro Regno Unito.

l'allontanamento dal territorio nazionale di uno straniero presuppone «*un conveniente bilanciamento*» tra le ragioni che giustificano la misura di volta in volta prescelta dal legislatore (come, nel caso di specie, la commissione di reati da parte dello straniero) «*e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell'interessato, fondato appunto sull'art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi*»⁴¹.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte costituzionale del 2013 ha ravvisato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, t.u.i. anche sotto il profilo della violazione dell'art. 8 della CEDU, confermando l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale che affida alla Corte europea il compito di assicurare una valutazione «*sistemica e non frazionata*» dei diritti fondamentali, in modo da assicurare la «*massima espansione delle garanzie*» esistenti a tutela dei diritti e dei principi, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca⁴².

II. La seconda rilevante pronuncia della Consulta è invece recentissima (2023)⁴³. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, t.u.i. per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 8 della CEDU, segnatamente nella parte in cui detto combinato ricomprende due particolari fattispecie di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro: trattasi, da un lato, dell'ipotesi di condanna (anche non definitiva) per il reato del c.d. "piccolo spaccio" di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, e, dall'altro, dell'ipotesi di condanna (definitiva) per il reato di commercio di prodotti con segni falsi di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente.

Per quanto riguarda l'ipotesi di reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, che punisce la produzione, il traffico e la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope «*di lieve entità*», si tratta di una fattispecie che rientra tra i reati ostativi previsti dall'art. 4, comma 3, t.u.i., per i quali è impedito il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Richiamando un precedente indirizzo, la Corte ha ritenuto manifestamente irragionevole che il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno consegua automaticamente alla sentenza di condanna per uno dei reati che, ai sensi dell'art. 381 cod. proc. pen., «*non siano necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi*»⁴⁴, atteso che l'applicabilità della misura dell'arresto in flagranza è «*subordinata ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto*»⁴⁵, come si evince dall'art. 381, comma 4, cod. proc. pen. («*Nelle ipotesi previste dal presente articolo si procede all'arresto in flagranza soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto*»).

Pertanto, secondo la Corte è oggi possibile rilasciare un permesso di soggiorno ad uno straniero condannato per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen. (fra cui il reato *ex art.* 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990), se l'Amministrazione ravvisa, con valutazione discrezionale da compiersi caso per caso, che non sussistano minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

La Consulta ha poi precisato che la presunzione di pericolosità introdotta dalla norma impugnata può confliggere con un giudizio di *pericolosità attuale*, qualora lo straniero, dopo aver commesso il reato (di lieve entità) di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, abbia seguito un

⁴¹ Così [Corte cost., ord. 18 novembre 2021, n. 217](#), di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

⁴² Si vedano, conformemente, sentt. [Corte cost. nn. 85 e 170 del 2013](#), nonché [n. 264 del 2012](#).

⁴³ Il riferimento è a [Corte cost. sent. 8 maggio 2023, n. 88](#).

⁴⁴ [Corte cost., sent. n. 172 del 2012](#).

⁴⁵ *Ibidem*.

percorso rieducativo successivo alla condanna, magari dopo un notevole lasso di tempo dalla commissione del reato. La presunzione di pericolosità risulta pertanto contraria al *principio di proporzionalità*, anche ai sensi dell'art. 8 CEDU, che, come è noto, prescrive che l'Amministrazione valuti la situazione concreta, in relazione al percorso di inserimento nella società. È pertanto necessario che nel caso in esame l'Amministrazione, in sede di disamina della domanda di rinnovo del permesso, compia una valutazione in concreto, caso per caso, sulla pericolosità dello straniero, senza limitarsi ad accertare la mera sussistenza di una sentenza di condanna penale, analogamente a quanto già avviene nel caso di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo⁴⁶.

Sul punto, si rammenta inoltre che la Corte ha recentemente affermato il principio secondo cui, nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme che limitano, nei confronti degli stranieri, il godimento di diritti fondamentali della persona, non sia ammissibile una differenziazione tra la situazione di coloro che godono dello *status* di soggiornanti di lungo periodo rispetto a quella di coloro che siano legalmente residenti sul territorio nazionale in forza di un ordinario permesso di soggiorno⁴⁷.

Infine, secondo la Corte possono estendersi le medesime argomentazioni anche alla previsione ostativa di cui alla fattispecie *ex art. 474*, secondo comma, c.p. (commercio di prodotti con segni falsi), trattandosi a rigore di fattispecie meno grave della precedente, giacché la pena edittale massima di soli due anni di reclusione è di entità tale da non prevedere neppure l'arresto facoltativo in flagranza *ex art. 381* cod. proc. pen., che, come è noto, richiede, in caso di delitto non colposo, la pena della reclusione superiore, nel massimo, a tre anni.

4. *La pronuncia del TAR parmense in commento come monito ad una maggiore responsabilizzazione del migrante accolto: riferimenti all'istituto dell'accordo di integrazione di cui all'art. 4-bis, t.u. immigrazione 1998*

Come già evidenziato, la sentenza in epigrafe, pur non significativamente innovativa sotto il profilo giurisprudenziale, offre tuttavia spunti per sollecitare riflessioni di carattere generale sul tema, di grande attualità, afferente al *dovere di integrarsi* nella comunità accogliente, gravante sui beneficiari di un permesso di soggiorno nel territorio nazionale.

La decisione, come numerose altre di analogo tenore rintracciabili in giurisprudenza, sembra in effetti collocarsi nel solco di quelle punte avanzate della dottrina amministrativistica⁴⁸, e non solo⁴⁹, tese ad orientare l'attenzione – senza pregiudizi ideologici – dal (solo) piano dei *diritti* ad (anche) quello dei *doveri* e delle *responsabilità*. In altri termini, essa coniuga sostanzialmente il tema dei *diritti* dei migranti – assolutamente pacifico e viepiù coperto da garanzie costituzionali e da vincoli internazionali ed europei – con la logica del *dovere d'integrarsi* nella comunità accogliente e dunque con la necessità di attribuire ai migranti un preciso *obbligo di partecipazione attiva al percorso d'integrazione*, tali da renderli direttamente responsabili del proprio destino.

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 9, comma 4, t.u.i., il permesso di soggiornante di lungo periodo «non può essere rilasciato agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato», precisando tuttavia che, in sede di valutazione della pericolosità, «si tiene conto» anche di eventuali condanne «per i reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché, limitatamente ai delitti non colposi, dall'articolo 381 del medesimo codice».

⁴⁷ [Corte cost., sent. 4 marzo 2022, n. 54.](#)

⁴⁸ Ci si riferisce, in particolare, al già citato contributo di F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, in Atti del convegno internazionale «Diritti dell'immigrazione e diritti dei migranti» (Agrigento, 22-23 maggio 2013), cit., ampiamente richiamato nel prosieguo della trattazione.

⁴⁹ Si pensi, tra gli altri, all'ecclesiasticista C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12/2008, nonché ID., *Laicità, diritti umani, cultura relativista*, *ivi*, 11/2009.

Trattasi di impostazione non sempre condivisa – soprattutto nella dottrina di stampo sociologico o comunque di matrice metagiuridica⁵⁰ –, ma che si sta via via diffondendo e, in effetti, meriterebbe una più attenta considerazione.

Sotto il profilo prettamente giuridico questa logica di maggiore responsabilizzazione degli stranieri soggiornanti nel territorio nazionale trae ispirazione (in particolare, ma non solo) dall'istituto dell'accordo di integrazione⁵¹ e dalla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, in ordine ai quali è necessario dedicare una sosta di approfondimento.

Quanto all'accordo di integrazione, si tratta di un istituto innestato poco più di dieci anni fa, tra molte polemiche, nel tessuto normativo del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico in materia d'immigrazione) e che i migranti – *di regola* – sono tenuti a sottoscrivere al momento del loro ingresso nel territorio nazionale, onde ottenere il rilascio del permesso di soggiorno: tale adempimento costituisce dunque requisito essenziale per assicurare la permanenza nel territorio nazionale⁵². Più in particolare, l'accordo consiste nell'impegno, assunto formalmente innanzi allo Stato italiano (nella specie, in Questura), ad acquisire determinate conoscenze linguistiche e culturali nonché a svolgere attività aggiuntive, in ogni caso sintomatiche della volontà di integrarsi nella società italiana, da accertarsi attraverso un singolare sistema di crediti, la cui perdita comporta la risoluzione dell'accordo e la revoca del permesso di soggiorno, con conseguente espulsione dal territorio nazionale. Attraverso questa sorta di contratto – *rectius*: di *accordo amministrativo*⁵³ –

⁵⁰ Tra i molti, cfr.: E. GARGIULO, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, XVI, (1), 2014; ID., *Discorsi che dividono: differenzialismo e attacchi al legame sociale nell'Accordo di integrazione*, in *Rass. it. sociologia*, LIII, (3), luglio-settembre 2012; ID., *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati: le visioni dell'integrazione nei documenti di programmazione del Governo italiano*, in *Polis*, XXVIII, 2 agosto 2014, 221 ss.; M. Russo Spina, V. Carbone (a cura di), *Il dovere di integrarsi – Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, 2014.

⁵¹ Sulla disciplina dell'accordo d'integrazione cfr., *ex multis*: N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?* in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2011, (4), 58 ss.; E. DAL CANTO, *Commento all'art. 1, comma 25, in Commentario al «Pacchetto sicurezza»*, L. 15 luglio 2009, n. 94, a cura di G. De Francesco, A. Gargani, D. Manzione, A. Pertici, Torino, 2011, 159 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli stranieri*, 2011, 7 ss.; M.C. LOCCHI, *L'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis t.u. sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012; F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 253 ss.; M. CALABRÒ, *L'amministrazione di fronte all'immigrato: tra inclusione, esclusione e integrazione*, Relazione al Convegno *Mondi immaginati. Il concetto di resilienza nella biopolitica*, Università degli Studi di Napoli Federico II, settembre 2014; G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018; A. GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione ex art. 4-bis, t.u. immigrazione: luci ed ombre a dieci anni dall'entrata in vigore*, in *Dir. e proc. amm.*, 3/2020, 821 ss.

⁵² L'introduzione dell'accordo di integrazione nell'ordinamento giuridico italiano si deve alla l. 15 luglio 2009, n. 94 (rientrante nel c.d. "Pacchetto sicurezza" del 2009), che ha innestato nel tessuto normativo del t.u. immigrazione del 1998 un apposito articolo (l'art. 4-bis) ad esso dedicato. Tale disciplina, estremamente laconica, è stata in breve integrata dal relativo regolamento di attuazione approvato con d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, recante i contenuti essenziali dell'accordo: l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, compresi i casi straordinari di giustificata esenzione dalla sottoscrizione; l'articolazione dei crediti; i casi di proroga e di sospensione dell'accordo; le modalità e gli esiti delle verifiche dell'adempimento; le collaborazioni interistituzionali e l'istituzione dell'Anagrafe nazionale degli intestatari degli accordi d'integrazione. La disciplina regolamentare è altresì arricchita da tre allegati e da svariate circolari ministeriali: i primi recano lo schema-tipo dell'accordo d'integrazione, la tabella dei crediti riconoscibili riguardo alla conoscenza della lingua italiana, della cultura civica e della vita civile in Italia e la tabella dei crediti decurtabili; le seconde, per lo più introducono linee di indirizzo e indicazioni operative per una corretta applicazione a livello locale delle procedure e delle misure introdotte dalla disciplina *de qua* (cfr. la circolare congiunta del Ministro dell'interno e del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione n. 21542 del 2 marzo 2012, nonché quattro circolari del Ministero dell'interno n. 1.583 del 5 marzo 2012, n. 176 del 7 marzo 2012, n. 6.831 del 6 novembre 2012 e n. 824 del 10 febbraio 2014).

⁵³ Sulla natura giuridica dell'accordo d'integrazione e alla sua ricostruzione in chiave giuspubblicistica, sia consentito rinviare a A. GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione ex art. 4-bis, t.u. immigrazione: luci ed ombre a dieci anni dall'entrata in vigore*, cit., con la numerosa dottrina ivi richiamata.

viene così imposto ai migranti uno specifico *dovere d'integrazione*, puntualmente sanzionato, qualora disatteso.

In buona sostanza, lo straniero che vanti determinati requisiti – ossia, un adeguato livello di conoscenza della lingua italiana e delle regole fondamentali del nostro ordinamento giuridico e che aderisca alla *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* (su cui v. *infra*) – si vede concesso da subito dieci punti di credito. Al momento del rinnovo del permesso di soggiorno egli può allegare nuovi crediti rispetto a quelli iniziali, dichiarando, sotto la propria responsabilità, l'assenza di violazioni di norme civili, penali, amministrative e tributarie, l'avvenuto superamento di un corso organizzato che attesti il raggiungimento di un livello adeguato d'integrazione sociale e culturale ed infine la partecipazione alla vita economica e sociale della comunità nazionale e locale⁵⁴.

Di contro, si prevede l'eventuale recupero dei crediti perduti attraverso l'esercizio di attività socialmente utili, e, nel caso di azzeramento dei punti iniziali, la revoca del permesso di soggiorno e la conseguente espulsione. Lo straniero può infatti subire una decurtazione dei punti qualora incorra in una condanna penale non definitiva, o commetta un illecito amministrativo o tributario, o sia sottoposto a misure di sicurezza personale; anche la mancata partecipazione ai corsi di educazione civica incide negativamente sull'entità dei crediti.

Ma è sempre possibile – ed anzi auspicabile – che i crediti inizialmente attribuiti aumentino, ad esempio perché il migrante raggiunge un significativo livello di conoscenza della lingua italiana e dell'educazione civica, o consegue titoli di studio, o è impegnato nel volontariato, o abbia acquistato un'immobile per la sua abitazione.

Il regime giuridico dell'accordo di integrazione non è applicabile a tutti gli stranieri che facciano ingresso nel nostro territorio. Ne sono infatti esenti coloro che si soffermano per un breve lasso di tempo per motivi di turismo oppure i cittadini europei, per i quali è sufficiente una semplice attestazione anagrafica, potendo beneficiare del regime di libera circolazione introdotto dagli Accordi di Schengen, ormai entrati a pieno titolo nell'*acquis* comunitario con la sottoscrizione del trattato di Amsterdam (1997).

L'obbligo del permesso di soggiorno, e della sottoscrizione dell'accordo di integrazione, grava pertanto *solo sui cittadini di Paesi terzi* – ossia non appartenenti all'Unione europea –, che sono i destinatari predestinati alla rigida disciplina di controllo delle frontiere, fissata dalla normativa interna, dagli accordi di Schengen e dalle successive fonti europee di attuazione. La rigidità degli ingressi alle frontiere viene tuttavia temperata a vantaggio di talune categorie di individui per ragioni umanitarie o per alti meriti personali⁵⁵.

Attraverso l'introduzione dell'accordo d'integrazione il legislatore si propone di forgiare uno strumento operativo per favorire l'*inclusione* dei migranti nella nostra comunità nazionale. Invero,

⁵⁴ Si pensi alla partecipazione a tirocini formativi e di orientamento svolti all'estero, propedeutici all'ingresso e svolti anche nell'ambito di programmi regionali (v. art. 23 t.u. 1998), alla sottoscrizione, registrazione e trascrizione di un contratto di locazione, all'eventuale accensione di un mutuo (All. B, n. 14), alla scelta del medico iscritto nell'Asl di zona (All. B, n. 12) e all'assolvimento dell'obbligo scolastico per i minori.

⁵⁵ Sono esonerati dalla sottoscrizione dell'Accordo i minori, i quali, anche se entrati clandestinamente nel territorio italiano, conservano comunque la titolarità di tutti i diritti loro riconosciuti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989. Inoltre, è sciolto dall'incombenza chi sia affetto da patologie o da disabilità che limitino gravemente l'autosufficienza o causino gravi difficoltà d'apprendimento linguistico e culturale (patologie da attestare mediante certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale: v. art. 3, comma 8, d.P.R. n. 179/2011). Infine, sono esonerate anche le vittime della tratta di persone, di violenza o di grave sfruttamento: in tali casi, l'accordo d'integrazione è sostituito dal completamento del programma di assistenza e d'integrazione sociale, ora contemplato nell'art. 18 t.u. 1998 (v. anche l'art. 2, comma 9, lett. b, d.P.R. n. 179/2011). Quanto poi alle deroghe *per alti meriti personali*, la principale è quella disposta in favore dei ricercatori e dei lavoratori altamente qualificati, il cui ingresso nel nostro territorio è anzi fortemente agevolato. L'agevolazione è contemplata anche a livello europeo, come attestato – tra l'altro – dalla direttiva 2009/50/CE, che favorisce tali ingressi attraverso un meccanismo accelerato di ammissione al territorio europeo (c.d. «*carta blu*»: cfr. la circolare n. 2777/2016 del Ministero del Lavoro, recante «*Istruzioni per l'ingresso dei lavoratori qualificati*»).

uno degli aspetti caratterizzanti (e più discussi) della disciplina dell'accordo d'integrazione attiene al ribaltamento dell'impianto originario del t.u. immigrazione del 1998, laddove il c.d. permesso a punti impone ai migranti un preciso *obbligo di partecipazione attiva al percorso di integrazione*, rendendoli direttamente responsabili del proprio destino. Il suo obiettivo primario consiste appunto nel promuovere il conseguimento dell'*integrazione* dello straniero attraverso una più responsabile convivenza con i cittadini italiani, nel rispetto dei valori sanciti dalla Carta costituzionale e con il *reciproco impegno* a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società.

Il processo di integrazione costituisce dunque il frutto di un mutuo impegno delle parti coinvolte in questo percorso: non solo chi accoglie deve farsi carico di sostenere l'onere dell'accoglienza, in virtù del dovere di solidarietà sancito nell'art. 3 Cost., ma anche chi sia beneficiario (ossia il migrante che entra nel territorio italiano) deve in qualche misura contraccambiare il beneficiario (ossia chi lo accoglie) e ciò in forza di una sorta di «*principio di reciprocità*»⁵⁶.

Attraverso la sottoscrizione dell'accordo di integrazione, lo Stato italiano offre allo straniero l'opportunità di acquisire gli elementi essenziali di conoscenza della cultura e della lingua italiana, nella consapevolezza che il loro apprendimento costituisca non solo un passaggio obbligato per facilitare il processo d'integrazione nella comunità di accoglienza, *ma anche un indicatore del successo del percorso migratorio e della capacità dei migranti di inserirsi professionalmente e socialmente nella comunità italiana*. Quanto richiesto allo straniero rappresenta non solo un'opportunità, ma un vero e proprio impegno da assumere con *piena responsabilità e consapevolezza*, sì da essere sanzionato nel caso in cui gli obiettivi *minimi* d'integrazione richiesti non siano raggiunti⁵⁷.

Tuttavia, l'impianto generale di questo complesso *iter* procedimentale è stato, da subito, severamente censurato dalla dottrina maggioritaria.

Anzitutto, si è messa in discussione la stessa definizione di *integrazione* contemplata nell'art. 4-bis, t.u. 1998, definizione che peraltro ormai assume una specifica valenza giuridica⁵⁸.

In secondo luogo, si è ritenuta inaccettabile la previsione della sottoscrizione autoritativa di un accordo amministrativo quale condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno e il sistema di crediti e debiti per la valutazione del conseguimento di specifici obiettivi di integrazione, il cui esito negativo, come è noto, può sfociare nella perdita del permesso di soggiorno e nell'espulsione dal territorio nazionale⁵⁹. In particolare, secondo questa opinione dottrinale, la conoscenza

⁵⁶ Per una trattazione generale sul principio di responsabilità cfr. il celebre volume di H. Jonas, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1979, in cui si evidenzia, fra l'altro, il carico di responsabilità che investe le generazioni presenti verso le generazioni future e il sostanziale antagonismo che sovente contrappone il mondo di oggi al mondo di domani giacché il problema della responsabilità coinvolge non solo la sopravvivenza, ma la stessa dignità dell'esistenza umana. Trattasi di conclusioni che ben possono traslarsi nella complessa tematica afferente alla gestione dei fenomeni migratori: si veda, significativamente, lo spunto offerto da F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., 229 ss., per il quale «*i temi dell'integrazione hanno a che fare con l'assetto futuro delle nostre società, nel senso che la fisionomia delle generazioni successive alla nostra dipende anche dalla nostra capacità di gestire oggi i processi di integrazione, tenendo anche conto del fatto che è moralmente assai difficile giustificare l'impegno di farsi carico delle esigenze di chi non è ancora nato, dimenticando però quelle di chi già solca il palcoscenico della storia e chiede aiuto «qui e adesso»*.

⁵⁷ Sul test di conoscenza della lingua italiana e sulle modalità di svolgimento del test, cfr. l'art. 9, comma 2-bis, t.u. 1998, introdotto dalla l. n. 94/2009, nonché il d.m. 4 giugno 2010, del Ministro dell'interno di concerto col Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e la circolare 16 novembre 2010, n. 7589, della Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo.

⁵⁸ Sul punto, si vedano R. MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, cit., 466, e N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?* cit., 64, il quale ultimo, in particolare, contesta l'uso del termine «*integrazione*» da parte del legislatore, in quanto l'art. 4-bis, t.u. 1998, sembrerebbe legare il concetto d'integrazione ad un percorso di conoscenza che esclude *a priori* l'adesione effettiva a tale processo da parte di chi intenda integrarsi.

⁵⁹ Contestano con vigore l'intento del legislatore, *ex multis*: N. ZORZELLA, *op. ult. cit.*, 64; F. BIONDI DAL MONTE-M. VRENNI, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, cit., 253 ss.; E. GARGIULO, *Integrazione o*

della lingua italiana e la frequenza di corsi di formazione civica costituirebbero non tanto prestazioni ascrivibili all'esercizio dei diritti sociali all'istruzione e alla formazione dello straniero, quanto piuttosto l'adempimento di uno specifico *dovere d'integrazione*, volto principalmente all'ottenimento di un programmato numero di crediti che lo straniero deve conseguire per scongiurare l'espulsione dal territorio nazionale. Ma soprattutto si è ritenuta inaccettabile la configurazione del processo d'integrazione non tanto come il progressivo e *volontario* radicamento sul territorio di accoglienza, quanto piuttosto come l'*adempimento di un vero e proprio obbligo giuridico* a carico dello straniero sottoscrittore dell'accordo, vieppiù pesantemente sanzionato in caso di trasgressione⁶⁰.

Si è poi scritto che l'indirizzo politico sotteso all'introduzione dell'accordo di integrazione, nel tramutare i diritti sociali – o almeno taluni di essi – in obblighi a carico dello straniero, finirebbe per mettere in secondo piano le inevitabili difficoltà che accompagnano ogni processo d'integrazione, “scaricando” di fatto sulle spalle dello straniero – soggetto normalmente debole e bisognoso di soccorso – la fatica e gli oneri del processo d'integrazione⁶¹.

Infine, si è sottoposta a critica persino la scelta di collocare l'art. 4-bis, t.u. 1998, nel Titolo II («*Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato*») anziché nel Titolo V («*Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale*»). Siffatta “ubicazione” della norma nel *corpus* del testo unico lascerebbe trasparire la finalità di un'ineludibile integrazione dell'immigrato, quale requisito essenziale per garantirgli la permanenza nel territorio italiano⁶². E ciò segnerebbe un profondo mutamento di prospettiva rispetto alla versione originaria del t.u. del 1998: mentre allora il legislatore affidava unicamente allo Stato (e alle regioni e agli enti locali) il compito di promuovere iniziative tese a favorire i percorsi di integrazione dei cittadini stranieri, ora l'art. 4-bis prescrive espressamente una *partecipazione attiva* del migrante al proprio percorso di integrazione e a *responsabilizzarsi* in tal senso⁶³.

In effetti si tratta di riflessioni critiche molto serie, in particolare laddove paventano profili di illegittimità costituzionale della disciplina *de qua*⁶⁴. Si avrà modo di ritornare sul punto in sede di conclusioni. Per ora appare necessario, come accennato, dedicare un'altra sosta di approfondimento sulla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, al fine di completare il quadro normativo di riferimento sotteso alla sentenza in commento e alla copiosa giurisprudenza da quest'ultima richiamata.

5. (segue): richiami alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione

Come già chiarito, la sottoscrizione dell'accordo d'integrazione impone espressamente al migrante, che intende risiedere stabilmente in Italia, una *partecipazione attiva* al proprio percorso di integrazione ed una ben definita *responsabilizzazione* in tal senso.

esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale, 43 ss. e *passim.*; M. CALABRÒ, *L'amministrazione di fronte all'immigrato: tra inclusione, esclusione e integrazione*, cit.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Sul punto, si vedano B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, 211 ss., nonché M. D'ALBERTI, *L'Unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 761 ss.

⁶² Così, R. MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, cit., 466, e P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, cit., 7 s.

⁶³ Così, R. MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, cit., 466, e P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, cit., 7 s.

⁶⁴ Per una disamina di questi temi, sia nuovamente consentito rinviare a A. GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione ex art. 4-bis, t.u. immigrazione: luci ed ombre a dieci anni dall'entrata in vigore*, cit.

Si è altresì anticipato che è stato proprio con l'approvazione della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, sottoscritta durante il Governo Prodi II con decreto del Ministro dell'interno del 23 aprile 2007 (dunque antecedentemente all'introduzione dell'accordo d'integrazione)⁶⁵ che, per la prima volta, si è fissato il principio di coinvolgere direttamente lo straniero nel processo d'integrazione, quale *attore consapevole e responsabile*, capovolgendo così l'impostazione generale del t.u. del 1998.

La Carta dei valori è stata concepita in un periodo storico contraddistinto da forti affluenze migratorie, che da allora hanno fatto assumere al fenomeno un carattere di massa, tale da investire la vita quotidiana di noi cittadini. L'idea che ha animato i suoi compilatori era di definire, con la partecipazione attiva delle rappresentanze religiose, etniche e istituzionali presenti nel nostro Paese, una sorta di proiezione dei principi costituzionali ritenuti *non negoziabili* nei rapporti con i migranti facenti ingresso nel territorio. Si è cercato, in altri termini, di confermare il significato più autentico della nostra Costituzione, tendente all'apertura verso il futuro e a una valenza universalistica. Com'è noto, i Padri costituenti, pur agendo in un particolare contesto storico, piuttosto che ricorrere a categorie contingenti, hanno scelto di introdurre valori generali, rivolti alle *persone* in quanto tali, viste cioè nella loro essenza o identità ontologica: si parla, quindi, di diritti inviolabili dell'uomo, di eguaglianza giuridica che supera le condizioni personali e sociali, di diritti della famiglia, della libertà della (e nella) scuola, e così via⁶⁶.

Traendo spunto dai principi e dai valori espressi dalla Costituzione italiana e da svariate Carte europee e internazionali di tutela dei diritti umani, la Carta dei valori enuclea, secondo le sue stesse parole, «*i principi ispiratori dell'ordinamento e della società italiana nell'accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso*» attraverso un articolato distribuito in sette sezioni che richiamano svariati valori e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano, come la dignità della persona e i diritti inviolabili (artt. 1-5), i diritti sociali (artt. 6-10), i diritti della famiglia (artt. 16-19), la laicità e la libertà religiosa (artt. 20-26) e gli impegni internazionali dell'Italia contro la guerra e il terrorismo (artt. 27-29)⁶⁷.

Sotto un profilo strettamente giuridico, la Carta – di cui esistono traduzioni ufficiali in lingua inglese, francese, spagnola, araba, cinese, russa, romena e tedesca – all'epoca della sua introduzione (2007) era priva di qualsiasi forza normativa, rivestendo soltanto «*valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'interno*»⁶⁸.

Nonostante tale limite applicativo, il documento ha acceso un animato dibattito, suscitando opinioni spesso contrapposte, soprattutto in merito alla valenza da attribuire al concetto di *integrazione*⁶⁹. Ma, a prescindere da tali letture, non di rado indotte da pregiudizi ideologici e/o

⁶⁵ Il decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2007, recante la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (v. *G.U.* 15 giugno 2007, n. 137), è il frutto dell'elaborazione di un Comitato scientifico, composto di cinque esperti nominati dal Ministro con d.m. 13 ottobre 2006, con cui si è inteso realizzare un nuovo strumento di politica migratoria e di risoluzione del complesso fenomeno dell'integrazione con la consultazione delle principali comunità di immigrati e associazioni religiose.

⁶⁶ Così, C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12/2008, 1.

⁶⁷ Dalla Relazione di accompagnamento alla Carta dei valori emerge che, durante i lavori preparatori, furono molteplici le voci scettiche sulla necessità di elaborare tale documento, soprattutto sollevate da rappresentanti di talune associazioni islamiche e organizzazioni italiane, laiche e confessionali. In particolare, si osservava che la Costituzione italiana e le Carte fondative dell'Unione Europea contemplano già l'enunciazione di principi e valori, rendendo perciò superflua una loro rielaborazione in altro documento.

⁶⁸ Così si esprime più volte il sito ufficiale del Ministero dell'interno. Nel decreto ministeriale di adozione della Carta era inoltre previsto che «*Il Ministero dell'interno, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*» (art. 1, comma 1) e che il Ministero «*orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta dei valori, nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale*» (art. 1, comma 2).

⁶⁹ Fra i molteplici rilievi critici sollevati alla Carta, forti discussioni e polemiche ha suscitato il richiamo alle c.d. *radici giudaico-cristiane* (v. Preambolo della Carta): se, infatti, per un verso, la Carta proclama che la dimensione culturale e valoriale della civiltà greco-romana e delle tradizioni ebraica e cristiana ha favorito nel corso della Storia

politici, e nonostante gli scarsi effetti concreti suscitati dalla Carta, non se ne può sottacere la rilevanza dal punto di vista ricostruttivo, specialmente laddove introduce un nuovo modello d'integrazione, teso a fondare le relazioni sociali tra cittadini italiani e nuovi arrivati come essenzialmente gravitanti attorno alla *cultura* e ai *valori* autoctoni sopra richiamati, fra cui spiccano la dignità della persona, i principi di libertà e di eguaglianza (e l'eguaglianza tra uomo e donna), la solidarietà, la libertà religiosa e, in generale, la laicità dello Stato italiano⁷⁰.

Ebbene, in questo contesto l'accordo d'integrazione costituisce un ulteriore salto in avanti, finanche rispetto agli obiettivi prefigurati dai sottoscrittori della Carta: quest'ultima, infatti, come si è accennato, al momento della sua formulazione era concepita non già come documento vincolante per i migranti, ma solo quale mera linea di indirizzo rivolta al Ministero dell'interno onde accompagnare il cittadino straniero – che *spontaneamente* lo desiderasse – nell'*iter* di acquisto della cittadinanza italiana.

L'accordo d'integrazione si spinge ben oltre, giacché attribuisce alla Carta dei valori un *vero e proprio carattere cogente*, in quanto, nel subordinare la regolarità del soggiorno alla contestuale sottoscrizione della Carta e all'accettazione di un percorso di conoscenza degli elementi fondanti la vita civile in Italia, finisce per imporre allo straniero la condivisione del sistema valoriale *minimo* ivi contenuto, e ciò tanto se egli sia intenzionato all'acquisto della cittadinanza, quanto se sia semplicemente interessato a soggiornare (anche solo temporaneamente) nel territorio italiano⁷¹.

La disciplina dell'accordo d'integrazione manifesterebbe dunque una svolta “culturalista” nella politica migratoria del nostro Paese, confermando l'adesione alla c.d. «*civic integration*»⁷², ossia ad una visione dell'integrazione – da tempo in auge in svariati Paesi europei ed extraeuropei – secondo la quale il superamento di corsi di lingua e/o di orientamento civico deve costituire una condizione necessaria per l'ottenimento del permesso di soggiorno e per l'accesso ad alcune prestazioni sociali, convertendo il processo d'integrazione in un vero e proprio *obbligo* a carico del migrante⁷³.

Riservando in sede di conclusioni talune valutazioni sui contenuti della Carta dei valori, per ora è sufficiente ribadire che le forti opposizioni che questo documento ha suscitato, sovente in ambito non squisitamente giuridico, erano più che altro concentrate sulla “filosofia” sottesa alla Carta, imperniata sulla necessità di introdurre nel processo di integrazione profili di maggior

europea lo sviluppo della modernità e dei principi di libertà e giustizia, per altro verso, taluni commentatori affermano che siffatto richiamo costituirebbe il segnale di una svolta culturalista delle politiche di integrazione italiane, costituendo uno dei momenti più critici del documento (così, E. GARGIULO, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, in *Dir., immigr. e cittadinanza*, 41 ss., in particolare 44, nota 6), tanto da intravedere una sorta di attentato alla stessa laicità dello Stato italiano (così, N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?* cit., spec. 59-71).

⁷⁰ Per una rivalutazione della Carta, cfr. C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., e V. BALDINI, *Introduzione: Diritto, pluralismo culturale, Costituzione. La prospettiva storico-filosofica quale “precomprensione” per l'interpretazione dei valori costituzionali*, in Dirittifondamentali.it, 2012, 8 s.

⁷¹ Per una disamina di questo passaggio evolutivo del legislatore, cfr. Loprieno, *L'evoluzione normativa della condizione giuridica dello straniero in Italia*, cit.

⁷² Sulla c.d. *civic integration*, cfr. E. GARGIULO, *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati: le visioni dell'integrazione nei documenti di programmazione del Governo italiano*, cit., 225 ss.

⁷³ Il sistema di valutazione a punti del livello di integrazione raggiunto dallo straniero al momento della presentazione della domanda di permesso di soggiorno riecheggia esperienze di svariati Stati europei, che prevedono analoghe formule vincolanti (ad es., Germania, Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca, Finlandia, Estonia, Austria, Spagna e Ungheria). Al sistema dei crediti per la valutazione del grado di integrazione raggiunto si ricorre anche in Paesi extraeuropei caratterizzati da forti flussi migratori, come l'Australia e la Nuova Zelanda. Tutte queste esperienze, pur con diverse sfaccettature, adottano veri e propri «*contratti di integrazione*», in forza dei quali lo straniero, al momento di fare ingresso nel territorio dello Stato di approdo, si assume l'obbligo di conoscere e rispettare la legge e i valori fondamentali nonché di apprendere la lingua della comunità accogliente. Trattasi di istituti giuridici non di rado accomunati dall'intento di agevolare flussi migratori “di qualità”. Per un'ampia disamina del quadro comparato nella gestione dei c.d. accordi di integrazione, si veda G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit.

responsabilizzazione (anche) a carico dell'immigrato nonché sull'accettazione di un nucleo forte del nostro sistema valoriale.

6. *Il rinnovo del permesso di soggiorno quale sorta di “premio” per l'accertata integrazione dello straniero nella comunità accogliente nella prospettiva di una solidarietà biunivoca*

La letteratura non giuridica definisce efficacemente la crisi esistenziale che si accompagna ai processi migratori come il «*dramma della doppia assenza*»⁷⁴, espressione efficacemente coniata per mettere in evidenza la complessa situazione in cui spesso si viene a trovare l'emigrato-immigrato: da un lato, perché è considerato dalla comunità d'origine come una sorta di “traditore” per averla abbandonata; dall'altro, perché è ben difficile che riesca ad integrarsi completamente nel Paese di destinazione. La sua è dunque una posizione ambigua: non del tutto assente dov'è assente e non pienamente presente dov'è presente. E il suo essere “senza luogo” o “fuori luogo” lo priva, più di altri, del «*diritto di avere diritti*»⁷⁵, essendo «*più esposto a ingiustizie, discriminazioni e, in ultima analisi, a lasciarsi attrarre da isolamento e illegalità*»⁷⁶. La posizione di «*doppia assenza*» può quindi ripercuotersi negativamente non solo sui migranti, ma sulla stessa comunità che li accoglie.

Nelle contemporanee società multiethniche viene perciò sempre più avvertita la necessità di ricercare una soluzione all'annosa questione dell'integrazione degli stranieri, ossia alla ricerca di un modo che assicuri un'accoglienza dignitosa e, al contempo, un'efficace integrazione; e ciò non solo per indubbe ragioni di solidarietà (in Italia imposte *in primis* dall'art. 2 Cost., interamente dedicato all'uomo in quanto tale e dunque anche allo straniero), ma vieppiù in base a valutazioni squisitamente utilitaristiche giacché una piena integrazione delle comunità immigrate dovrebbe assicurare una significativa riduzione delle situazioni di marginalità sociale che sovente accompagnano l'esistenza dei “nuovi arrivati”.

Ebbene, l'accordo d'integrazione, pur con tutti i suoi limiti, offre una definizione giuridica (peraltro la prima in tal senso) di «*integrazione*» e una “filosofia” di fondo che – ad avviso di chi scrive – contengono elementi di interesse perché contribuiscono in qualche misura ad arricchire il dibattito attorno all'individuazione dei presupposti necessari per *includere* e *integrare* un soggetto in una comunità a lui estranea.

Premesso che è compito di ogni ordinamento (di cui la comunità includente è espressione) individuare siffatti presupposti a livello generale, è in effetti possibile – e, in fondo, anche ragionevole – che il legislatore imponga al migrante, che intende integrarsi nella società di approdo, la sopportazione di taluni sacrifici di natura economica e la compressione di taluni valori in cui crede, qualora, come talvolta accade, accoglienti e accolti siano portatori di differenti orientamenti religiosi, morali e filosofici.

Nelle complesse dinamiche sociali che vedono contrapposti i nuovi arrivati ai cittadini autoctoni è infatti difficile sottrarsi dall'applicare una sorta di *principio di reciprocità* in virtù del quale chi è beneficiario (ossia chi entra) debba in qualche misura contraccambiare il beneficiante (ossia chi accoglie), riconoscendosi beneficiario⁷⁷. Trattasi, invero, di esigenza che emerge in tutto il suo

⁷⁴ Cfr. A. SAYAB, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, 2002 (la prima edizione in lingua francese è del 1999).

⁷⁵ L'espressione «*diritto ad avere diritti*», risalente a H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milano, 1999, 404 (*The Origins of Totalitarianism*, Schcken Books, 1951), è stata successivamente ripresa da S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari, 2013.

⁷⁶ Così, D. FIUMICELLI, *Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione di integrazione degli stranieri extracomunitari tra profili comparatistici, progetti in discussione e best practices*, in Costituzionalismo.it, 2013, fasc 3.

⁷⁷ L'espressione «*principio di reciprocità*» è qui utilizzata in senso filosofico e antropologico e richiama la c.d. *etica della reciprocità*, in base alla quale nei rapporti intersoggettivi deve sussistere una “giusta” complementarità sicché il diritto di ciascuno necessariamente coesiste con un dovere per l'altro. A tale etica si ispirano le c.d. “regole d'oro”, ben presenti sia nella filosofia dell'antica Grecia, sia nelle principali religioni (ebraismo, cristianesimo, buddismo,

vigore allorquando si sia chiamati ad affrontare il tema gravoso della ripartizione dei costi del processo di inclusione/integrazione, ad oggi in gran parte sbilanciato a sfavore di chi accolga e a vantaggio di chi sia accolto⁷⁸.

E allora, se, com'è vero, il complesso processo di integrazione impone di necessità sacrifici e costi (economici, sociali e valoriali), appare vieppiù ragionevole domandarsi se sia ineludibile, dal punto di vista squisitamente giuridico, che gli stessi debbano essere sopportati (esclusivamente o in misura preponderante) da una sola delle parti coinvolte nel processo. O se, al contrario, non sussistano margini affinché *entrambe le parti* si accollino l'onere di tale percorso, chiedendo così anche al migrante di concorrere – in una qualche misura e con le più svariate modalità – a sostenerne il carico economico e a rendersi disponibile a sacrificare parte della propria sfera valoriale, qualora entri in conflitto con quella propria della società accogliente.

Il tema (vastissimo) della compatibilità dei valori della società accogliente e di chi sia accolto è ricco di implicazioni, anche di ordine metagiuridico. In questa sede, ragionando in termini strettamente giuridici, è necessario rintracciare un ragionevole bilanciamento tra eventuali opposte posizioni “valoriali”, anche perché queste spesso tendono ad acuirsi non solo in presenza di contrapposti orientamenti religiosi, morali e filosofici tra chi accolga e chi sia accolto, ma soprattutto qualora, come nei tempi odierni, esistano ampie sacche di povertà nella società accogliente che non ricevono analoghe attenzioni da parte dello Stato.

L'idea di richiedere a chi desideri d'essere integrato l'impegno a rispettare taluni valori e, al contempo, di farsi carico – in varia misura e con le forme più disparate, lasciate al libero apprezzamento del legislatore – di parte dei costi legati al suo processo d'integrazione (idea che emerge in modo prorompente dalla disciplina dell'accordo d'integrazione) non è in effetti da censurare *a priori*: in effetti, appare ragionevole richiedere a chi aspiri ad essere integrato, non già di rinnegare *in toto* il proprio sistema valoriale, ma quantomeno di assumere formalmente l'impegno di rispettare i valori essenziali su cui si fonda la comunità che lo ospita e lo accoglie, atteso che siffatta richiesta è essenzialmente finalizzata alla ricerca di una comune e accettabile forma di convivenza.

D'altro canto, non di rado gli individui «preferiscono cedere spazi di libertà pur di ottenere garanzie di inclusione, di rispetto e di riconoscimento come membri di un gruppo»⁷⁹, sino a rendersi disponibili ad accettare e a condividere quantomeno «una sorta di base minima comune»⁸⁰ di valori della comunità di accoglienza, il che è la premessa necessaria per gettare le basi per una pacifica convivenza. Non di rado, infatti, i “nuovi arrivati” decidono di lasciarsi alle spalle la terra d'origine e finanche la propria cultura nella convinzione che il proprio successo (e, di riflesso, quello dei propri figli) dipenderà soprattutto dalla capacità di raggiungere un buon livello d'integrazione nella società che li accoglie.

Essi sono quindi propensi, o anche ben disponibili, a rinunciare a taluni diritti espressivi della propria identità culturale se ciò li agevola nell'inclusione nella società di accoglienza.

D'altro canto, non può negarsi che le possibilità di successo nel percorso d'integrazione si accrescano nella misura in cui il Paese di accoglienza si dimostri favorevole a tutelare e a

confucianesimo e islamismo) e che si esprimono in aforismi del tipo: «Fai agli altri quello che vorresti che fosse fatto a te» e «Non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te» (precetto quest'ultimo meno esigente del primo e perciò definito anche “regola d'argento”). La reciprocità – felice sintesi tra libertà e uguaglianza – costituisce il fondamento per ogni convivenza pacifica e per l'affermazione del senso di giustizia e dignità della persona; non a caso, su di essa affonda le proprie radici la moderna ricostruzione dogmatica dei diritti umani.

⁷⁸ Il tema dei costi legati alla gestione dei flussi migratori e dei processi d'integrazione dei migranti è quantomai complesso e foriero di discussioni animate, specialmente in ordine all'effettivo carico sulla comunità accogliente, ed investe a pieno titolo il tema gravoso dei c.d. «diritti finanziariamente condizionati», ossia dei diritti la cui tutela è subordinata alla sussistenza di adeguate coperture finanziarie e al rispetto della compatibilità di bilancio.

⁷⁹ F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., 232.

⁸⁰ *Ibidem*.

valorizzare le culture d'origine dei migranti, sempre che queste non confliggano con i valori essenziali della cultura dominante⁸¹.

Tale «*base minima comune*» di valori della comunità di accoglienza consiste – a nostro avviso – nell'accettazione dei diritti fondamentali dell'uomo e nei valori espressi nelle dichiarazioni e nei documenti formulati in sede internazionale, europea e nella nostra Carta costituzionale, i quali costituiscono nel loro complesso i capisaldi valoriali della nostra civiltà. La loro *incondizionata* accettazione deve poter costituire il *minimum* necessario richiesto dal nostro Stato (e dalla nostra comunità) ai migranti che intendano soggiornare nel nostro Paese, anche se ciò – lo si ripete – possa costare il sacrificio di parte del proprio sistema di valori, qualora questi non corrispondano (in tutto o in parte) ai valori della comunità accogliente⁸².

Sotto questo profilo, appaiono condivisibili le ragioni sottintese all'approvazione della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione – che, com'è noto, costituisce il fulcro del processo integrativo messo in moto dall'accordo d'integrazione –, nella quale Carta si chiarisce, sin dal suo esordio, l'affermazione secondo cui costituisce un obiettivo essenziale «*enucleare i valori e i principi validi per tutti coloro che desiderano risiedere stabilmente in Italia, di qualsiasi gruppo o comunità facciano parte, di natura culturale, etnica o religiosa*»⁸³.

7. Il diniego e la revoca del permesso di soggiorno quale sorta di misura afflittiva per la mancata integrazione nella comunità accogliente dello straniero socialmente pericoloso

In sede di disamina del processo d'integrazione si è più volte messo l'accento sulla necessità di porsi nell'ottica non solo dei diritti, ma anche dei *doveri* e delle *responsabilità* dello straniero coinvolto in tale percorso.

⁸¹ Significativa al riguardo è Cass. pen., sez. I, 31 marzo 2017, n. 24084, che ha statuito che la libertà religiosa garantita dall'art. 19 Cost. incontra dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della pacifica convivenza e della sicurezza, di ordine pubblico, sicché nessun credo religioso può legittimare il porto in luogo pubblico di armi o di oggetti atti ad offendere (la Suprema Corte ha confermato la condanna del ricorrente per il reato di porto abusivo di oggetti atti ad offendere *ex art. 4, l. 18 aprile 1975, n. 110*, perché trovato dalla polizia locale in possesso di un coltello, indossato alla cintura, con la giustificazione che ciò fosse conforme ai precetti della sua religione, essendo un indiano *sikh*).

⁸² Secondo la succitata Cass. pen., sez. I, n. 24084/2017, «*il simbolismo legato al porto del coltello non possa comunque costituire la scriminante posta dalla legge. In una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante. È quindi essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina. La decisione di stabilirsi in una società in cui è noto, e si ha consapevolezza, che i valori di riferimento sono diversi da quella di provenienza ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppure leciti secondo le leggi vigenti nel paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante. La società multietnica è una necessità, ma non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali confliggenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi la unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese che individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare e, a tal fine, pone il divieto del porto d'armi e di oggetti atti ad offendere*».

⁸³ L'accentuazione «culturalista» della Carta dei valori – e del successivo accordo di integrazione – è stata (ed è tuttora) oggetto di critiche animate, soprattutto da parte di chi muove da una prospettiva c.d. *interculturalista*: da taluni si ritiene infatti inaccettabile la logica, sottesa a tali documenti, secondo cui chi decida di andare incontro all'altro, anziché limitarsi a presentare se stesso, intenda chiarire da subito su quali basi sia disposto a praticare l'incontro, ponendo così in primo piano i principi ritenuti irrinunciabili. Significativa, al riguardo, è stata la risposta del Ministro, resa alla Camera dei deputati l'11 ottobre 2006, in occasione di una interrogazione parlamentare in cui ha chiarito che, attraverso la Carta, si è inteso prendere posizione sulla pratica della infibulazione e, in generale, sulla condizione della donna.

L'autorevole dottrina più volte richiamata⁸⁴ precisa che il tema delicatissimo in esame non può essere affrontato nella sola prospettiva (pur essenziale ed insopprimibile) dei diritti fondamentali dei migranti e del principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*, come invece tende a focalizzare la propria attenzione gran parte degli studiosi in materia, seguendo non di rado solchi già arati da altri saperi, *in primis* in ambito sociologico. È invero necessario estendere l'orizzonte prospettico coinvolgendo la sfera dei *doveri* e delle *responsabilità* di *tutti i soggetti coinvolti* nel processo di integrazione, e dunque anche degli stessi migranti che aspirino ad essere accolti nella comunità.

La progressiva estensione del novero dei diritti fondamentali e sociali anche agli stranieri, pur essenziale, non è infatti da sola sufficiente ad assicurare il felice esito del processo di integrazione.

Da un lato, è infatti sempre possibile (come l'esperienza di svariati Paesi europei dimostra ampiamente) che, nonostante il riconoscimento formale dei diritti fondamentali, larghi strati di comunità immigrate faticino ad integrarsi o addirittura si isolino e rifiutino recisamente di riconoscersi nella comunità integrante, finendo per travolgerla.

Dall'altro, è altrettanto possibile (come dimostra, anche in questo caso, la realtà) che certe legittime pretese finiscano per scontrarsi con pretese, altrettanto legittime, dei cittadini autoctoni, essendo queste ultime parimenti espressione di diritti fondamentali della persona ed in ordine alle quali lo strumento del bilanciamento può persino risultare assai difficile da gestire.

Si tratta di una sfida che coinvolge direttamente i pubblici poteri (e, segnatamente, le Amministrazioni interessate), allorquando siano chiamati a gestire e a rendere effettivi i processi di integrazione, che pur sempre si muovono entro situazioni di riconoscimento formale di diritti, come quelli afferenti all'abitazione, all'assistenza e all'istruzione⁸⁵.

D'altro canto, come accennato, non può ritenersi esaustivo il ricorso al valore dell'eguaglianza, nonostante nel tempo esso abbia contribuito in misura essenziale alla costruzione dello *status* dello straniero immigrato. Rimandando alla dottrina giuspubblicistica per ogni necessario approfondimento, in questa sede è sufficiente osservare che, al pari di quanto sopra rilevato a proposito dei diritti fondamentali della persona, è sempre possibile che talune comunità, aspiranti ad essere incluse, in realtà non siano affatto interessate al mero riconoscimento formale di una propria posizione di eguaglianza rispetto agli altri componenti della collettività, ma piuttosto a partecipare proficuamente ai processi di integrazione che assicurino parimenti una piena partecipazione alla vita della collettività, sebbene in posizione meno responsabilizzante rispetto al riconoscimento della cittadinanza politica⁸⁶.

Constatata l'insufficienza del solo richiamo al tema dei diritti fondamentali e del principio di eguaglianza, si è così rintracciato nell'art. 2 Cost. un forte ancoraggio costituzionale a sostegno dell'idea di impostare il processo d'integrazione dello straniero anche nella prospettiva dei *doveri* e delle *responsabilità*, rendendo possibile configurare, persino a livello costituzionale, un espresso *obbligo di integrazione* a carico dei migranti.

⁸⁴ Ci si riferisce a F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., *passim*.

⁸⁵ Per un'introduzione sul ruolo delle amministrazioni pubbliche nella tutela dei diritti sociali di tutti (cittadini e non), cfr. *ex multis*: M.C. CAVALLARO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: appunti sul saggio di Massimo Monteduro*, in *PA persona e amministrazione*, 8/2021; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, *ivi*, 12/2020; A.G. OROFINO, *La solidarietà in diritto amministrativo: da strumento di protezione dell'individuo a parametro di disciplina del rapporto*, in *Il diritto dell'economia*, anno 66, n. 102 (2/2020), 571 ss.; A. ZITO, *Beni primari, diritti sociali degli immigrati e ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Atti del convegno internazionale «Diritti dell'immigrazione e diritti dei migranti»* (Agrigento, 22-23 maggio 2013), a cura di M. Immordino e C. Celone, in *Nuove Autonomie*, Anno XXII, (2-3), 2013, 223 ss. Per una disamina generale del tema, cfr. F. MANGANARO, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo e responsabilità delle amministrazioni e delle comunità locali e subnazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, 273 ss.; A. MASSERA, *Uguaglianza e giustizia nel Welfare State*, in *Dir. amm.*, 2009, 1 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359 ss.

⁸⁶ Il profilo testé accennato s'intreccia con il tema della c.d. *cittadinanza amministrativa*, su cui cfr. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, cit., e POLICE, *Federalismo "asimmetrico" e dequotazione dell'eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, cit.

La norma testé richiamata, infatti, laddove enuncia che «*La Repubblica [...] richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*», non solo riconosce, al più elevato livello ordinamentale, il valore della *solidarietà* con i relativi *doveri inderogabili*, ma è rivolta all'*uomo* in quanto tale, dunque anche allo straniero e non esclusivamente ai cittadini.

D'altro canto, la stessa struttura della norma (la prima parte è dedicata al riconoscimento dei diritti, mentre la seconda all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà) lascia intendere che tra i diritti fondamentali e l'adempimento dei doveri di solidarietà sussista quasi una sorta di rapporto di sinallagmaticità o, comunque, di diretta consequenzialità.

Il richiamo all'art. 2 Cost. consente poi di superare un limite insito nella formulazione del secondo comma dell'art. 3 Cost., laddove quest'ultimo, da un lato, configura un impegno solo unilaterale a carico della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono «*il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*», e, dall'altro, sembra trascurare il ruolo e l'impegno da richiedersi alla *persona* in quanto tale, elementi che risultano essenziali per assicurare una più ampia integrazione.

Secondo la prospettiva che qui si accoglie, i processi di inclusione/integrazione non costituiscono solo l'espressione di un diritto in favore di una sola delle due parti (ossia di chi sia accolto) con la contestuale assunzione di impegni ad esclusivo carico dell'altra parte (chi accoglie), ma debbono intendersi e configurarsi alla stregua di dinamiche più complesse e fluide, tali da postulare, in ogni caso, l'attivazione di *impegni reciproci* a carico di entrambi i soggetti coinvolti, pur nel rispetto delle specificità del caso.

In altri termini, il dovere di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., implica una *potenziale bilateralità degli impegni*, essendo esso imputabile tanto a carico della comunità accogliente (in misura senz'altro maggiore, ma *non esclusiva*), quanto a carico di colui che aspiri all'integrazione, al quale non può non richiedersi una partecipazione attiva e una responsabilizzazione in tal senso. Si è infatti osservato che numerose operazioni giuridicamente rilevanti messe in atto in costanza dei processi di integrazione siano in effetti meglio inquadrabili nella prospettiva della *solidarietà biunivoca*, piuttosto che nella logica del puro diritto⁸⁷.

Questa ricostruzione, incentrando l'attenzione sui doveri e le responsabilità, ha poi il pregio di non irrigidire il processo d'integrazione e di porre un freno alle pericolose forme d'isolamento, sopra segnalate, giacché non è sempre vero che al dovere si contrapponga un diritto.

Rispetto alla prospettiva legata al solo riconoscimento dei diritti, la logica (o l'etica) del dovere di solidarietà e della conseguente responsabilità personale sembra soddisfare meglio le esigenze dell'inclusione e dell'integrazione perché, ponendo al centro dell'attenzione la necessità di "preoccuparsi" dell'altro, facilita la ricerca di punti di convergenza in caso di conflitti di valori e culture differenti e, al contempo, tende a ripartire su entrambe le parti i costi (sociali, economici ed etico-religiosi) connessi al processo di integrazione, dando così valore alla ricerca del dialogo tra le parti. Non solo, ma il principio di solidarietà deve altresì illuminare lo stesso agire delle amministrazioni pubbliche e di ogni altro soggetto (finanche legato al mondo del volontariato), chiamati a vario titolo a gestire i processi d'integrazione.

⁸⁷ In tal senso, F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., 239. Al riguardo va osservato che il nostro ordinamento, anche costituzionale, contempla molteplici ipotesi di solidarietà biunivoca (o bilaterale). Sul concetto di solidarietà biunivoca e sulla centralità degli aspetti relazionali, cfr. F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. economia*, 2004, 41 ss. e, con riferimento al settore dell'istruzione, v. sempre ID., *Istruzione e differenziazione: la centralità dello studente tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo della persona*, in F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006, 158 ss., nonché ID., *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008. Sulla solidarietà biunivoca nell'ambito dei servizi sociali, cfr. V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali – Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, *passim*, ma spec. 51 ss., 72 ss. e 275 ss.

Se dunque ci si pone nella prospettiva qui vaticinata, ben presto si dovrà prendere atto della limitatezza di un approccio al fenomeno migratorio rigidamente ancorato al (solo) rispetto dei diritti fondamentali e del principio di eguaglianza. La problematica non può infatti essere “appiattita” in modo uniforme per tutti i soggetti interessati, ma deve necessariamente ricercare soluzioni differenziate – anche in relazione ai singoli profili di responsabilità – giacché le situazioni di rischio non sono uniformi, né standardizzabili.

Seguendo questo ragionamento, si può *a fortiori* sostenere che, sempre sotto un profilo giuridico, appare inaccettabile (oltre che irragionevole) che lo Stato e la comunità accogliente si assumano l’onere di accogliere e integrare gruppi d’individui che – *a priori* – rifiutino di accollarsi il dovere di rispettare i valori *minimi* del nostro ordinamento: in tale eventualità, lo stesso sistema deve poter reagire, spingendosi fino a negare ogni possibilità di integrazione e ad applicare le gravi misure sanzionatorie dell’espulsione dal territorio nazionale e dell’accompagnamento alla frontiera.

In questa prospettiva sembra collocarsi la copiosa giurisprudenza amministrativa (e non solo), *supra* richiamata, che ripetutamente giudica legittima la revoca e il diniego del permesso di soggiorno, qualora lo straniero si sia nel tempo rivelato un soggetto socialmente pericoloso o, comunque, indisposto ad integrarsi compiutamente nella comunità accogliente⁸⁸.

Sotto questo profilo, può dunque affermarsi che le misure della revoca o del mancato rinnovo del permesso di soggiorno assumano la funzione di una sorta di sanzione per il mancato adempimento del dovere di integrazione gravante sul migrante soggiornante nel territorio italiano, come in effetti pare emergere dalle motivazioni dei provvedimenti adottati dalle questure italiane e, soprattutto, dalla giurisprudenza amministrativa che, sistematicamente, respinge le impugnative avverso provvedimenti che accertano la mancata integrazione dello straniero⁸⁹.

8. Considerazioni conclusive

In conclusione, l’impostazione di fondo che traspare dalla sentenza in commento – e dall’ampia giurisprudenza richiamata – evidenzia il profilo essenziale dei *doveri* e delle *responsabilità*, che, nell’ambito del processo di integrazione dello straniero, si affianca al profilo (insopprimibile) della tutela dei *diritti fondamentali*, essendo – lo si ripete – del tutto pacifico che i diritti umani e sociali costituiscano una sorta di *diritti morali universali*, attribuiti a tutte le persone indipendentemente dalla nazionalità, dalla razza, dalla religione, dal sesso e dalla posizione sociale e a prescindere dalla circostanza che gli stessi siano espressamente riconosciuti negli ordinamenti dei Paesi di appartenenza⁹⁰.

È dunque fuori discussione che, di fronte ai profughi che fuggono dalle guerre e dalle persecuzioni politiche, il più elementare principio di solidarietà impone ad ogni Paese (e alla relativa comunità nazionale) di assicurar loro il soccorso e la piena tutela dei diritti. Il momento di assunzione delle responsabilità dello straniero emergerà solo successivamente, allorquando, una volta superata la situazione di pericolo o di stato di bisogno, si dovrà improntare la progressiva integrazione del profugo nel tessuto sociale della comunità accogliente. «*Nessuna politica di controllo della immigrazione consente a una comunità internazionale di lasciare una barca carica*

⁸⁸ Sul punto si rimanda ancora alla significativa Cass. pen., sez. I, n. 24084/2017. Si veda anche la recente Cass. civ., sez. I, 21 settembre 2022, n. 27592, per la quale va respinta una richiesta di permesso di soggiorno umanitario per lo straniero che ha ancora la propria famiglia nel Paese d’origine e che in Italia è riuscito solo ad ottenere una occupazione irregolare, saltuaria e con un salario modesto, come quella di bracciante agricolo, giacché tali elementi escludono una ipotesi di sradicamento totale, apprezzabile sotto il profilo della condizione soggettiva di vulnerabilità.

⁸⁹ Sul carattere sanzionatorio della revoca delle misure di accoglienza, si veda anche, *ex multis*, il recente Tar Molise, Campobasso, sez. I, 12 dicembre 2022, n. 476.

⁹⁰ Così, E. D’ORAZIO, *Una introduzione all’analisi e alla giustificazione dei diritti nella prospettiva dell’etica pubblica*, in *Immigrazione e diritti di cittadinanza*, Conferenza nazionale dell’immigrazione – Università Bocconi Milano-Cnel, 1991, 15 ss.

di naufraghi al suo destino. Esiste una legge del mare, e ben più antica di quella pure codificata dai trattati. E questa legge ordina: in mare si soccorre. Poi, a terra, opereranno altre leggi: diritto d'asilo, accoglienza, respingimento»⁹¹.

Ma in ben altra situazione versa colui che si trovi nel nostro Paese per ragioni puramente economiche o in situazioni d'irregolarità o di illegalità: in tal caso non appare irragionevole richiedere, sin dal suo primo ingresso nel territorio nazionale, un più elevato grado di responsabilizzazione e l'assunzione di determinati obblighi nei confronti della comunità in cui vive e che lo accoglie.

Come è noto, la condizione giuridica dello straniero non è univoca, ma è caratterizzata da una pluralità di regimi a seconda delle specifiche situazioni. Ebbene, come esistono nel nostro ordinamento significative differenziazioni finanche in tema di esercizio dei diritti sociali, è *a fortiori* possibile prospettare una diversificazione del piano dei doveri e delle responsabilità: non sarebbe infatti accettabile, prima ancora che dal punto di vista giuridico, sotto un profilo etico, "livellare" il piano delle responsabilità e dei doveri d'integrazione, parificando chi fugge dalle guerre e dalle persecuzioni di governi dispotici a chi, meno drammaticamente, sia un migrante c.d. economico, che tenti la fortuna scegliendo di soggiornare, magari in condizioni di irregolarità, nel nostro Paese.

Sotto questo profilo appare pertanto ragionevole richiedere al migrante, una volta stabilito nel territorio nazionale, un maggior sforzo di integrazione nella comunità accogliente, pur con tutte le cautele del caso e graduando i gradi di responsabilità a seconda delle particolari situazioni soggettive.

A questo riguardo risultano illuminanti i significativi segnali provenienti dalla più recente giurisprudenza amministrativa sopra richiamata e che si affiancano a certe conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza ordinaria, specialmente penale, anch'essa già segnalata.

Con riguardo alla sentenza in commento – che, come è noto, giudica legittima la revoca e il mancato rinnovo di un permesso di soggiorno ad un soggetto socialmente pericoloso –, i giudici emiliani pongono a fondamento della decisione l'assunto, espresso da altra decisione del tribunale parmense, che detto permesso costituisce una sorta di "premio" per i cittadini di Paesi terzi, i quali, una volta stabiliti in uno degli Stati dell'Unione europea, sono tenuti ad osservare un comportamento irreprensibile, tanto sotto il profilo dell'osservanza delle leggi dello Stato accogliente, quanto dal punto di vista di un loro *effettivo* inserimento sociale e lavorativo nella comunità⁹².

A sostegno del legittimo operato dell'Amministrazione dell'interno, il Tribunale amministrativo parmense pone a carico del migrante il rispetto del principio di responsabilità e, segnatamente, il suo "*dovere di integrarsi*" compiutamente nel tessuto sociale che lo accoglie. Sotto questo profilo, non rileva la sola allegazione dell'inserimento sociale, comprovato da una stabile occupazione lavorativa e dalla disponibilità di un alloggio in cui lo straniero risieda con la propria famiglia, composta da moglie e due figlie minori: siffatte circostanze, infatti, costituiscono solo condizioni necessarie *ma non sufficienti* a comprovare l'effettiva volontà di integrazione dello straniero beneficiario di un permesso di soggiorno e l'effettivo adempimento del suo dovere di integrarsi nel nostro Paese. Nel caso di specie, lo straniero ha infatti dimostrato una ben scarsa propensione ad integrarsi nel tessuto sociale nazionale, giacché, pur in presenza di fattori favorevoli all'integrazione, ha preferito dedicarsi alla commissione di reati gravi, generando una situazione di pregiudizio sociale sotto il profilo dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza.

Ad avviso di chi scrive, appare dunque ragionevole richiedere allo straniero accolto nel nostro Paese un maggiore sforzo di integrazione nella comunità accogliente.

⁹¹ Così, M. CORRADI, *Chi non vuole vedere e chi muore*, in *Avvenire*, 21 agosto 2009. Su questa linea, v. il recente Tar Molise, Campobasso, sez. I, 9 novembre 2022, n. 413.

⁹² Così, Tar Parma, sez. I, n. 31/2016, cit. Negli esatti termini, Tar Parma, sez. I, 23 maggio 2017, n. 173.

Sulla scorta dell'autorevole dottrina più volte richiamata, si potrebbe così concludere: «*Forse perché figli dell'era dei diritti, ci siamo disabituati ai doveri e alle nostre responsabilità, sicché può essere salutare ricordare (anche sul piano giuridico) che le dinamiche sociali non sono dominate esclusivamente da pretese e da facoltà, ma si nutrono di solidarietà e responsabilità [...]*» e che «*molto spesso l'altro va "aiutato ad aiutarsi" e, quindi, può a sua volta essere gravato di doveri*»⁹³, con tutte le conseguenze che ne possono derivare, anche sotto il profilo sanzionatorio.

⁹³ F: FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., 239.