

Publicato il 09/01/2019

N. 00034/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00034/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 34 del 2018, proposto da

_____, rappresentato e difeso dall'avvocato Marina Grasso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federica Pratelli in Firenze, via R. Lambruschini n. 52;

contro

Ministero dell'Interno, Questura di Pistoia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale di Firenze, domiciliata ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

per l'annullamento

del provvedimento Prot. 66/2017 Reg. Rev. e Rig. emesso dal Questore della Provincia di Pistoia il 12/10/2017 ed avente ad oggetto il rifiuto dell'istanza di rinnovo del titolo di viaggio presentato dal sig. _____ il 18.04.2017, notificato al ricorrente in data 17.10.2017, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi o consequenziali ancorché incogniti al ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Pistoia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2018 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso il cittadino nigeriano _____, rifugiato politico, impugna il decreto del Questore di Pistoia n. 66/2017 con il quale si è disposto il diniego dell'istanza di rinnovo del titolo di viaggio, in applicazione dell'art. 3 lett. d) della legge 21 novembre 1967, n. 1185, secondo cui non è consentito il rilascio del passaporto a chi non ha soddisfatto una multa o ammenda stabilita con sentenza di condanna.

Nel caso di specie, infatti, l'odierno ricorrente non ha mai ottemperato al pagamento della pena pecuniaria stabilita con sentenza dell'1° ottobre 2009, irrevocabile il 1° gennaio 2010 - emessa dalla Corte d'Appello di Ancona, in parziale riforma della sentenza datata 12 febbraio 2009 del Tribunale di Ancona - sez. distaccata di Senigallia - con la quale gli era stata inflitta la pena di 4 anni di reclusione e 20.000 euro di multa per il reato di cui all'art. 73 d.p.r. 309/90.

L'Amministrazione ha dunque ritenuto che il mancato adempimento del debito con la giustizia da parte di _____, rappresentasse condizione ostativa al rinnovo del titolo di viaggio richiesto, allo stesso modo di come lo sarebbe per un cittadino italiano con pendenze giudiziarie.

Il ricorrente, a fondamento del ricorso ha invece dedotto che la norma di cui all'art. 3 della legge 21 novembre 1967, n.1185, ove prevede il divieto del rilascio del passaporto in determinati casi, sia una norma sanzionatoria o comunque una misura di sicurezza limitativa della libertà individuale del cittadino italiano ed in quanto tale non possa essere applicata oltre i casi in essa considerati, ostando a ciò il divieto di analogia in *malam partem*; pertanto,

tale norma non potrebbe essere estesa agli stranieri rifugiati politici che richiedono il documento di viaggio, come il ricorrente, il cui rilascio è invece disciplinato dagli artt. 24 della L.251/2007 e 28 della Convenzione di Ginevra. Con la conseguenza che il ricorrente avrebbe avuto diritto alla rinnovazione del titolo di viaggio, non esistendo alcuna norma che ne preveda il divieto di rilascio ai cittadini stranieri riconosciuti rifugiati politici o titolari di protezione sussidiaria nell'ipotesi in cui essi non abbiano espiato la pena detentiva o pagato una multa o ammenda, prevedendo, il suddetto art. 24 della L. 251/2007, l'esclusione dal rilascio del titolo di viaggio solo per coloro che rappresentino una grave minaccia per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

Il ricorrente ha quindi lamentato, oltre alla violazione dell'art. 24 della L.251/2007, la violazione dell'art. 16 della Costituzione, dell'art. 5 della Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo, nonché dell'art. 28 della Convenzione di Ginevra.

Inoltre, il ricorrente ha dedotto l'illegittimità del diniego impugnato in quanto non preceduto dalla comunicazione ex art.10 *bis* di tutti i motivi ritenuti nel provvedimento finale ostativi all'accoglimento dell'istanza (ivi compreso il richiamo alla circolare del 31 ottobre 1961 n.48 del Ministero degli Affari Esteri).

Infine, il ricorrente ha dedotto l'illegittimità del diniego per eccesso di potere, per contraddittorietà e per violazione del legittimo affidamento al rinnovo del titolo di viaggio, in quanto dal 22 ottobre 2007 al 17 ottobre 2017, dunque per dieci anni, egli aveva sempre ottenuto sia il permesso di soggiorno per rifugiato politico, sia il documento di viaggio, che gli era sempre stato rinnovato; mentre la sentenza penale della Corte d'Appello di Ancona, irrevocabile dal 1° gennaio 2010, era già presente e conoscibile al Ministero dell'Interno al momento del rinnovo effettuato senza rilievi di sorta nel 2012.

Da ultimo il ricorrente ha dedotto, in via subordinata, la violazione dell'art. 3 punto d) della legge 21 novembre 1967 n. 1185, non avendo la Questura di

Pistoia chiesto il nulla osta al rilascio del titolo di viaggio all'Autorità Giudiziaria competente, ovvero alla Corte d'Appello di Ancona.

Si è costituito il Ministero dell'Interno chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza emessa all'esito dell'udienza in camera di consiglio del 24 gennaio 2018 è stata respinta la domanda cautelare.

All'udienza del 20 dicembre 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Ritiene il Collegio di dover rivedere il proprio avviso circa l'infondatezza del ricorso espresso in sede di sommaria cognizione nell'ordinanza cautelare, e ciò per le seguenti ragioni.

Recita la lettera d) dell'art.3 della legge n.1185 del 1987 (norme sui passaporti) che non possono ottenere il passaporto: *“coloro che debbano espiare una pena restrittiva della libertà personale o soddisfare una multa o ammenda, salvo per questi ultimi il nulla osta dell'autorità che deve curare l'esecuzione della sentenza, sempreché la multa o l'ammenda non siano già state convertite in pena restrittiva della libertà personale, o la loro conversione non importi una pena superiore a mesi 1 di reclusione o 2 di arresto”*;

Tale previsione non costituisce una pena accessoria, ma è una forma di garanzia finalizzata all'esecuzione della condanna penale ed ha, precipuamente, lo scopo di garantire che il condannato non si sottragga all'esecuzione della pena recandosi in luoghi sui quali non è esercitata la sovranità dello Stato italiano.

Ciò che legittima la restrizione è dunque la necessità, per lo Stato, di rendere effettiva e agevolmente eseguibile la pronuncia di condanna (cfr. Consiglio di Stato, sez. III – 14 luglio 2015 n. 3532; T.A.R. Veneto, sez. III – 31 gennaio 2018 n. 102).

Il Consiglio di Stato (sez. III, 6 giugno 2012 n. 3348) ha chiarito al riguardo che “il divieto di rilascio del passaporto, stabilito dall'art. 3 della legge n. 1185/1967, è correlato ad una condanna penale, ma non costituisce una sanzione penale, neppure accessoria”, di talché “lo stesso art. 3 non può dunque essere inteso come una norma di carattere penale, o processual-

penale, e quindi la sua interpretazione deve rispondere a criteri teleologici (lo scopo della norma secondo l'intenzione del legislatore) anziché letterali e garantistici (*favor rei, favor libertatis, etc.*)”, ed ha rilevato come trattasi “di una norma di carattere essenzialmente amministrativo, correlata alla giustizia penale ma solo nel senso che il suo scopo è quello di assicurare l'effettività della sanzione penale e di evitare che il condannato si sottragga agli obblighi derivanti dalla sentenza”.

Pertanto, tale norma non può ritenersi connotata da specialità e perciò riferibile solo ai cittadini italiani, trattandosi di una norma di generale applicazione soggettiva, in quanto correlata al principio dell'obbligatorietà della legge penale nei confronti di “*tutti coloro che, cittadini o stranieri, si trovano nel territorio dello Stato*” di cui all'art. 3 c.p. .

Tuttavia, tali osservazioni preliminari, pur discostandosi da alcune delle assunzioni del ricorrente, non portano a ritenere legittimo il rifiuto di rinnovo oggetto d'impugnazione, dovendosi considerare che per il rifugiato politico vige uno statuto particolare, orientato alla massima tutela di tale categoria di persone anche attraverso la compiuta disciplina della fattispecie in esame del rilascio del titolo di viaggio, con la conseguenza dell'inapplicabilità della suddetta causa ostativa al rilascio del passaporto al cittadino anche all'analogo rilascio del “documento di viaggio” al rifugiato ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251.

Quest'ultima norma prevede infatti che: “1. *Per consentire i viaggi al di fuori del territorio nazionale, la competente questura rilascia ai titolari dello status di rifugiato un documento di viaggio di validità quinquennale rinnovabile secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra.* 2. *Quando sussistono fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza, la questura competente rilascia allo straniero interessato il titolo di viaggio per stranieri. Qualora sussistano ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del titolare della protezione sussidiaria, il documento è rifiutato o ritirato.* 3. *Il rilascio dei documenti di cui ai commi 1 e 2 è rifiutato ovvero, nel caso di*

rilascio, il documento è ritirato se sussistono gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio.”.

E, quanto a quest'ultimo terzo comma, pare evidente che il normale esercizio della potestà punitiva dello Stato e la connessa esigenza di assicurare l'effettività della pena (nel caso di specie, peraltro, pecuniaria) per un comune reato, non possano rientrare fra i “gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico”, che potrebbero invece verificarsi nel caso di soggetti condannati o indiziati per gravissimi delitti contro la personalità dello Stato ovvero collegati al terrorismo, o più in generale quando il comportamento tenuto dal rifugiato costituisca una minaccia reale, attuale e particolarmente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o della sicurezza interna o esterna dello Stato.

Né risultano fondate le obiezioni della difesa dell'Amministrazione resistente secondo cui l'interpretazione alla base del provvedimento adottato sarebbe imposta dall'esigenza di evitare discriminazioni rovesciate in danno dei cittadini italiani, ai quali la possibilità di espatriare prima di avere espiato le pene irrogategli all'interno dell'ordinamento italiano è preclusa, appunto, dall'art. 3, 1° comma lett. d) della l. 21 novembre 1967, n. 1185.

Ed infatti, la diversa interpretazione propugnata dalla difesa dell'Amministrazione è contraria al dettato letterale dell'art. 24 del d.lgs. n. 251/2007, il quale a sua volta, si pone come adempimento di un obbligo internazionale.

Infatti, la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, ratificata in Italia il 15 novembre 1954, correttamente invocata dal ricorrente, all'art. 28 stabilisce che: *“Gli Stati Contraenti rilasciano ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio titoli di viaggio che permettano loro di viaggiare fuori di tale territorio, sempreché non vi si oppongano motivi impellenti di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico”.*

E come già detto l'esigenza di garantire l'esecuzione della condanna penale per un reato di normale pericolo per la salute pubblica, come lo spaccio di sostanze stupefacenti, non può rappresentare per lo Stato un “impellente

motivo di sicurezza nazionale o d'ordine pubblico", rientrando, la realizzazione delle finalità sanzionatorie, preventive e rieducative proprie della sentenza di condanna, tra gli ordinari compiti dello Stato.

Pertanto, il disposto dell'art. 24, 3° comma, del d.lgs. n. 251/2007, nel limitare il diniego di rilascio del titolo di viaggio al rifugiato a casi eccezionali, non può subire interpretazioni correttive, né sembra che possa dare adito ad interventi ad opera della Corte Costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, ponendosi, tale disposto normativo, quale esecuzione da parte del legislatore nazionale di un obbligo internazionale (ex art. 117, 1° comma, Cost.) di tutela dei diritti fondamentali dei rifugiati.

Tale condizione di favore per il rifugiato politico, quanto al riconoscimento al massimo grado del diritto alla libertà di uscire dal territorio nazionale e di rientrarvi, è inoltre giustificata dal particolare status ad esso riconosciuto dal diritto eurounitario, dalla Convenzione di Ginevra, dall'art. 10, terzo comma, della Costituzione, dal d.lgs. n. 286/1998 e dalla legislazione nazionale attuativa delle direttive dell'UE in materia, ed in ultima analisi dalla necessità di offrire, anche attraverso la riduzione dei limiti alla suddetta libertà di circolazione, una speciale protezione a cittadini di Paesi terzi che si trovano sul territorio nazionale in quanto perseguitati per motivi razziali, religiosi o politici, o comunque esposti ad una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona nel Paese d'origine. Tali garanzie connesse allo status di rifugiato e imposte da vincoli internazionali prevalgono, tranne casi eccezionali, sull'esigenza dello Stato di assicurare l'effettiva esecuzione della condanna penale.

In conclusione, la condanna in questione, rimasta inottemperata, a 20.000 euro di multa, evidentemente non può ritenersi riconducibile alle ipotesi ostative al rilascio del titolo di viaggio indicate al comma 3 del citato art. 24 del d.lgs. n. 251/2007.

Dalla disamina svolta risulta dunque che il provvedimento di diniego impugnato, per le assorbenti ragioni sopra illustrate, è illegittimo e deve essere

annullato, fermi restando ulteriori accertamenti da parte della P.A. in ordine alla insussistenza delle suddette cause ostative.

Il ricorso deve quindi essere accolto.

Le spese di lite possono essere compensate attesa la novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Nicola Fenicia

IL PRESIDENTE
Saverio Romano

IL SEGRETARIO