

A NEGAÇÃO E REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA COMO MEDIDAS PUNITIVAS PELA FALTA DE INTEGRAÇÃO NA COMUNIDADE ACOLHEDORA DO ESTRANGEIRO SOCIALMENTE PERIGOSO: REFLEXÕES À MARGEM DA UMA RECENTE E SIGNIFICATIVA DECISÃO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE PARMA¹

THE DENIAL AND REVOCATION OF THE RESIDENCE PERMIT AS PUNITIVE MEASURES FOR THE LACK OF INTEGRATION OF THE SOCIALLY DANGEROUS FOREIGNER IN THE HOST COMMUNITY: REFLECTIONS ON THE MARGIN OF A RECENT AND SIGNIFICANT DECISION OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF PARMA

Armando Giuffrida²
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

RESUMO

O artigo analisa, com amplo apoio doutrinário e jurisprudencial, a questão da proteção dos direitos fundamentais dos estrangeiros que se estabelecem na Itália. O delicado processo de integração progressiva à comunidade acolhedora exige, ao mesmo tempo, a assunção de deveres e responsabilidades também por parte daqueles que são bem-vindos. Em particular, a análise destaca, à luz da legislação vigente e da jurisprudência administrativa vigente, que aqueles que vêm para a Itália por razões puramente econômicas ou vivem em situações de irregularidade ou ilegalidade são obrigados, desde a primeira entrada no território nacional, a garantir um nível adequado de integração e empoderamento à comunidade anfitriã, sem prejuízo às peculiaridades e criticidades dos casos individuais.

Palavras-chave: Proteção dos direitos fundamentais dos estrangeiros em Itália – Carta dos Valores da Cidadania e Integração – Dever de integração na comunidade anfitriã – Jurisprudência administrativa

ABSTRACT

The article analyzes, with ample doctrinal and jurisprudential support, the issue of the protection of the fundamental rights of foreigners who settle in Italy. The delicate process of progressive integration into the welcoming community requires, at the same time, the assumption of duties and responsibilities also on the part of those who are welcomed. In particular, the analysis highlights, in the light of the current legislation and the prevailing administrative jurisprudence, that those who come to Italy for purely economic reasons or find themselves living in situations of irregularity or illegality are required, from the first entry into the national territory, to ensure an adequate level of integration and empowerment to the host community, without prejudice to the peculiarities and criticalities of individual cases.

Keywords: Protection of the fundamental rights of foreigners in Italy – Charter of Values of Citizenship and Integration – Duty of integration in the host community – Administrative case law

¹ Esta contribuição consiste na tradução e revisão de um artigo científico anterior publicado na revista Consultaonline em 2023, agora revisto e atualizado.

² A biografia do autor pode ser consultada em: <https://giurisprudenza.unige.it/armando.giuffrida%40unige.it>.



1. O CASO EM APREÇO LEVADO AO CONHECIMENTO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO REGIONAL DE EMÍLIA-ROMANHA, SEÇÃO DESTACADA DE PARMA

A decisão aqui considerada³, apesar de fazer parte de uma direção consolidada da jurisprudência administrativa e ordinária (de legitimidade e mérito) e, em particular, da mesma seção de Parma do Tribunal Administrativo Regional (TAR) de Emília-Romanha, merece destaque porque na sua ampla motivação oferece vários elementos de reflexão sobre o tema – muito actual – relativo ao dever de integração na comunidade acolhedora, que incumbe ao beneficiário de autorização de residência no nosso País, ou seja, Itália⁴.

A história tem como protagonista um cidadão estrangeiro, que entrou em Itália há anos como requerente de asilo político, que beneficiou imediatamente de uma autorização de proteção subsidiária internacional, posteriormente convertida em autorização de trabalho subordinado.

A Esquadra de Reggio Emília, tendo posteriormente verificado oficialmente a condenação pelo crime de posse para fins de tráfico de estupefacientes, bem como a pendência de outro processo penal, notificou o interessado do início do procedimento de revogação da autorização de residência.

Decidiu, assim, comparecer no processo administrativo perante o Comissário da Polícia com argumentos defensivos, também em apoio de um pedido de renovação da autorização de residência que apresentou de forma independente enquanto aguardava a notificação do início do processo de revogação.

O Comissário da Polícia, tendo tomado conhecimento dos documentos apresentados, ordenou a revogação da autorização de residência e, simultaneamente, indeferiu o pedido de renovação.

³ A sentença referida é TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, 6 de dezembro de 2022, n. 346.

⁴ Sobre o polémico «dever de integração» do estrangeiro na comunidade acolhedora, a literatura – jurídica e sociológica – é muito ampla e já enraizada. Para uma perspectiva crítica, ver as seguintes contribuições, que são ainda muito válidas: M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008; E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNIA (com curadoria de), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013; M. RUSSO SPENA, V. CARBONE (com curadoria de), *Il dovere di integrarsi. Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, 2014; G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (com curadoria de), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018. Para uma abordagem diferente, substancialmente favorável à configuração de tal dever de integração ver os seguintes contributos: F. FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, in Atas da conferência internacional «Direitos de imigração e direitos dos migrantes» (Agrigento, 22-23 de maio de 2013), com curadoria de M. Immordino e C. Celone, in *Nuove Autonomie*, Ano XXII, (2-3), 2013, p. 229 ss. Mais informações bibliográficas serão relatadas posteriormente.



O cidadão estrangeiro recorreu, assim, ao Juiz Administrativo de Parma, deduzindo vários aspectos de ilegitimidade e excesso de poder, para requerer a anulação da medida restritiva, sujeita à suspensão da sua eficácia.

Tendo sido rejeitado o pedido de suspensão perante o Juiz de primeira instância e em sede de segunda instância, o recurso foi também rejeitado quanto ao mérito⁵.

Abaixo, resumidamente, estão os motivos.

Em primeiro lugar, segundo o Tribunal Administrativo, «a disposição impugnada está adequadamente motivada com referência à perigosidade social do actual recorrente e os precedentes criminais do mesmo foram devidamente considerados e avaliados pela Administração e contribuíram para o julgamento da perigosidade social do mesmo com um juízo completamente lógico e imune à censura». O argumento do recorrente é rejeitado, segundo o qual a Polícia de Parma se concentrou «apoditicamente» nos «meros dados literais relativos aos crimes cometidos», ignorando «a (suposta) perigosidade do sujeito, a sua (suposta) inclusão nos circuitos criminais e, em última análise, a sua inclinação comportamental».

Em segundo lugar, ainda segundo o Tribunal Administrativo, a tentativa de reduzir o nível de perigosidade social do estrangeiro recorrente é infundada, quando invoca, no caso em apreço, a distinção entre «drogas leves» e «drogas pesadas», porque todos os crimes e processos penais contra ele, em qualquer caso, constituem indicadores graves de perigo social. Isto aplica-se, em primeiro lugar, ao crime de detenção de estupefacientes porque, para efeitos da emissão do despacho de recusa de autorização de residência, é irrelevante a circunstância de o estrangeiro ter possuído apenas «drogas leves» uma vez que a lei considera ilegítima qualquer hipótese de detenção de substâncias estupefacientes e, como tal, sintomática de perigosidade social⁶. Além disso, uma nova condenação criminal (desta vez por condução sob o efeito do álcool), bem como dois processos penais

⁵ O Conselho de Estado, convocado a título cautelar, tinha de fato rejeitado o recurso porque «a disposição impugnada motiva vários pontos relativos ao perigo social e à preponderância deste avaliação no que diz respeito à avaliação dos laços familiares, tendo também em conta que a esposa é cúmplice do crime de estupefacientes».

⁶ Sobre este ponto, vide Tribunal Constitucional, 12-15 de fevereiro de 2014, n. 32, segundo o qual «a distinção sancionatória entre drogas duras e leves não é relevante neste caso», bem como o Conselho de Estado, seção III, 2 de março de 2015, n. 1027, segundo o qual as condenações por crimes relacionados com estupefacientes a que se refere o artigo 73 do Decreto do Presidente da República (d.P.R.), n. 309, não exige avaliação de perigosidade social, pois tratam-se de crimes sintomáticos da proximidade do sujeito a organizações criminosas (veja-se, portanto, ex multis, Conselho de Estado, seção III, 7 de março de 2017, n. 1069), e por isso em si «uma fonte de especial alarme social» (assim, TAR Parma, seção I, n. 328/2018).



pendentes (por danos pessoais agravados e por utilização indevida de cartões de crédito) são considerados igualmente sintomáticos de perigo social⁷.

A segunda queixa de ilegitimidade contestada é então julgada igualmente infundada pelo Tribunal Administrativo de Emília-Romanha, particularmente centrado nos laços familiares existentes em Itália. Por outras palavras, o Tribunal considerou irrelevante não só a circunstância de o estrangeiro sustentar economicamente a família com os seus próprios rendimentos do trabalho, mas também a afirmação segundo a qual «a presença do pai no agregado familiar é sempre e em qualquer caso considerada fundamental, como a jurisprudência dos Julgados de Pequena Instância de Menores agora reconhece quanto aos recursos nos termos do art. 31º da Lei Consolidada de Imigração».

Segundo os Juízes Administrativos de Parma, a Esquadra de Reggio Emília avaliou exaustivamente a situação familiar do recorrente e os laços familiares existentes, pelo que são totalmente legítimos tanto a avaliação da perigosidade do recorrente (concretamente formulada), como as consequentes disposições para a revogação da autorização de residência e recusa de renovação.

E isto por vários motivos.

Em primeiro lugar, porque, no caso em apreço, as razões familiares não podem prevalecer na decisão sobre a perigosidade social do cidadão estrangeiro, tendo ainda em conta o facto de o cônjuge do recorrente ter sido mesmo cúmplice na prática dos crimes relativos ao estupefaciente.

Em segundo lugar, porque, se é verdade que a presença do pai na família é essencial para as filhas menores, é igualmente verdade que «a constituição de uma família em território italiano não pode constituir um escudo ou uma garantia absoluta de imunidade

⁷ Segundo o recorrente, porém, não poderiam ter sido objecto de avaliação de perigosidade social «de forma alguma», nem a condenação por posse das chamadas «drogas leves» (pois as penas são muito reduzidas em relação a outro tipo de drogas), nem por o crime de utilização indevida de cartão de crédito (por se tratar de um processo-crime ainda em curso), nem, por fim, a condução sem carta (o que hoje já não é considerado crime). Sobre este ponto, vide Tribunal Constitucional 16 de maio de 2008, n. 148, que considerou não manifestamente descabido condicionar a entrada e permanência do estrangeiro em território nacional à circunstância de omissão do crime a que se refere o art. 73, n. 5, do Decreto Presidencial n. 309 de 1990. Esta orientação foi recentemente abandonada pelo Tribunal Constitucional 8 de maio de 2023, n. 88, como será esclarecido mais adiante na exposição.



contra o risco de revogação ou recusa de renovação da autorização de residência, ou seja, o título com base no qual o estrangeiro pode permanecer em território italiano»⁸.

Por fim, porque a circunstância de a família do estrangeiro se sustentar com os rendimentos do trabalho deste não exclui de forma alguma o juízo de perigo social, mas, pelo contrário, justifica-o ainda mais. Segundo uma orientação consolidada dos próprios Juízes Administrativos de Parma, na verdade, «o exercício de uma actividade laboral, a existência do estado (posteriormente cessado) de coabitação não são, como gostaria o recorrente, elementos que possam servir para sustentar o alegado descabimento da escolha administrativa aqui contestada, nem podem integrar causas que impeçam a adoção de medidas ablativas contra o titular de uma autorização de residência, porque, pelo contrário, demonstram que o recorrente gozava de uma pluralidade de condições favoráveis à inclusão no contexto social que deveria ter favorecido o processo de integração do interessado, o que exige como pressuposto incontornável o respeito adquirido pelo ordenamento jurídico do País anfitrião»⁹.

O Tribunal Administrativo aceitou, assim, as razões da Administração demandada, porque a revogação da autorização de residência ordenada pela Esquadra de Parma reflecte, na verdade, a orientação predominante da jurisprudência administrativa (incluindo a de Parma) a favor do juízo de perigosidade social com base em avaliações – definitivas e não definitivas – de responsabilidade. A este propósito, o Tribunal recorda um importante acórdão do Conselho de Estado de 2018, segundo o qual a avaliação sobre a perigosidade, prevista na norma de atribuição de competência, «prevê uma espécie de cláusula geral que permite à Polícia avaliar qualquer conduta – independentemente do resultado do processo penal ou da aplicação de medidas de prevenção – que denote a perigosidade social do cidadão estrangeiro para a ordem pública ou para a segurança do Estado»¹⁰.

O recurso foi assim rejeitado, tendo o recorrente sido condenado a reembolsar as custas processuais no valor pago na decisão decisória.

⁸ Veja-se, neste sentido, Conselho de Estado, seção III, 20 de maio de 2019, n. 3227. Nos termos exatos, veja-se *ex multis*: Conselho de Estado, seção III, 4 de agosto de 2022, n. 6886; TAR Friuli-Veneza Júlia, Trieste, secção. I, 15 de novembro de 2022, n. 489; *Idem*, 2 de agosto de 2022, n. 342.

⁹ Segue a mesma direção jurisprudencial: TAR Emilia-Romanha, Parma, seção I, 27 de dezembro de 2017, n. 415.

¹⁰ Segue a mesma direção jurisprudencial: Conselho de Estado, seção III, 27 de novembro de 2018, n. 6700.



2. O QUADRO JURISPRUDENCIAL DE REFERÊNCIA

Como já foi referido, a decisão em questão insere-se numa abordagem jurisprudencial bem estabelecida (administrativa e ordinária) e, em especial, confirma a posição assumida desde há algum tempo pela Primeira Secção do Tribunal Administrativo Emília-Romanha, Secção destacada de Parma.

Parece, por isso, oportuno proceder a um exame preliminar de algumas das decisões mais recentes sobre as principais questões «*colocadas em cima da mesa*» pelos Juízes Administrativos de Parma e das quais será possível extrair elementos de reflexão sobre o tema – muito actual e amplamente discutido – referente ao dever de integração no contexto social.

Bem, o tema principal da sentença em causa gira em torno da avaliação administrativa sobre a perigosidade social do recorrente.

Como já se salientou, trata-se de uma avaliação que constitui o pré-requisito necessário para a emissão da autorização de residência e que é formulada com base em avaliações – definitivas e não definitivas – quanto à responsabilidade do estrangeiro.

Segundo os Juízes Administrativos de Parma, esta avaliação, definida como «*cláusula geral*», não exige necessariamente o apuramento de episódios de responsabilidade apurados com sentenças condenatórias definitivas (no caso em apreço surgiram dois precedentes criminais definitivos), mas é suficiente apurar a perigosidade social do cidadão estrangeiro com base em medidas não definitivas, que estabeleçam contra ele uma situação circunstancial grave.

E de facto são inúmeras as decisões que se encontram nos repertórios jurisprudenciais nas quais – como no caso em questão – se reitera que a perigosidade social pode ser deduzida não só da verificação dos registos criminais, mas *de todos os elementos possíveis úteis* para oferecer uma certa imagem sobre o perigo real para a ordem pública e a segurança do Estado. Com efeito, encontramos mesmo decisões (mesmo do próprio Juiz Administrativo de Parma) que, com base em copiosa jurisprudência, consideram suficiente a alegação de *uma única declaração definitiva de responsabilidade criminal*, como pressuposto da aplicação da medida de revogação da autorização de residência, se existir um quadro circunstancial sólido quanto à sua perigosidade social para



a ordem pública e segurança do Estado, nos termos do disposto no art. 1º, Decreto Legislativo nº. 286/1998 (também chamado *Lei consolidada sobre a imigração de 1998*)¹¹.

Escusado será dizer, naturalmente, que a avaliação do perigo social do estrangeiro, embora em grande parte discricionária, deve ser realizada com rigor e apoiada em amplas justificações¹².

O Supremo Tribunal de Cassação tem assumido esta linha – em primeiro lugar – há já algum tempo e também reiterou recentemente que o Juiz de Paz, para verificar se o estrangeiro se enquadra numa das categorias de pessoas perigosas *ope legis* nos termos do art. 13, n.º 2, letra c), o Decreto Legislativo nº. 286/1998, não pode limitar a sua avaliação apenas aos antecedentes criminais, mas deve proceder a uma avaliação objetiva (e não meramente subjetiva) dos elementos que justificam suspeitas e presunções, alargando o seu julgamento ao exame global da personalidade do estrangeiro, a deduzir também com base no seu estilo de vida e nas manifestações sociais em que este se articula, verificando concretamente a atualidade da sua perigosidade social¹³.

11 Veja-se, neste sentido: TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, 20 de maio de 2019, n. 142. Nesta decisão do TAR Emília-Romanha são expressamente referidos os seguintes precedentes jurisprudenciais: TAR Abruzzo, Pescara, seção I, 2 de dezembro de 2016, n. 372; TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, 26 de setembro de 2016, n. 259; TAR Abruzzo, Pescara, seção I, 7 de março de 2016, n. 73; TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, 28 de janeiro de 2016, n. 31; Cons. de Est., seção III, 1º de abril de 2015, n. 1728; 5 de março de 2014, n. 1031; 30 de maio de 2011, n. 3240. Sobre este ponto, vale a pena recordar que, nos termos do art. 1, Decreto Legislativo de 6 de setembro de 2011 n. 159º, o Comissário de Polícia pode ordenar medidas de prevenção pessoal contra aqueles que habitualmente se dedicam ao tráfico criminoso, ou que convivem habitualmente com o produto de actividades criminosas, ou se dedicam à prática de crimes que ofendam ou ponham em risco a integridade física ou a moral dos menores, a saúde, a segurança ou a tranquilidade pública, com base em elementos factuais específicos (por exemplo, violações reiteradas da ordem de expulsão obrigatória ou das proibições de frequentar determinados locais previstas pela legislação em vigor, etc.).

12 Para além dos precedentes jurisprudenciais *de qua* se refere a decisão em causa (ver parágrafo anterior), ver, nos mesmos termos: TAR Úmbria, Perugia, seção I, 28 de agosto de 2025, n. 668; TAR Sicília, Catânia, seção IV, 5 de maio de 2025, n. 1459; TAR Campânia, Nápoles, seção VI, 26 de março de 2025, n. 2559; TAR Lácio, Roma, seção I, 10 de fevereiro de 2025, n. 2971; Cons. de Est., seção VI, 28 de janeiro de 2025, nº 627; TAR Toscana, Florença, seção II, 27 de janeiro de 2025, n. 113; TAR Lombardia, Brescia, seção I, 2 de novembro de 2022, n. 1059; TAR Abruzzo, Pescara, seção I, 3 de outubro de 2022, n. 369; TAR Marche, Ancona, n. 604/2019, cit.; TAR Trentino Alto Adige, Trento, seção I, 1º de outubro de 2019, n. 120; TAR Emília-Romanha, Bologna, seção I, 1º de julho de 2019, n. 590; TAR Toscana, Florença, n. 31/2019; 23 de março de 2018, n. 427; 16 de outubro de 2017, n. 1219; TAR Úmbria, Perugia, seção I, 9 de outubro de 2019, n. 514; TAR Piemonte, Turim, seção I, 9 de janeiro de 2017, n. 32, e 31 de agosto de 2016, n. 1125; TAR Emília-Romanha, Bologna, seção I, 27 de junho de 2016, n. 625; TAR Lombardia, Milão, seção IV, 24 de julho de 2015, n. 1835; TAR Toscana, Florença, seção II, 16 de junho de 2015, n. 918; *contra*: TAR Sicília, Catânia, seção IV, 31 de dezembro de 2024, n. 4303.

13 Veja-se, neste sentido, Trib. de Cass., seção civil, seção I, 31 de julho de 2019, n. 20692. Segue a mesma direção jurisprudencial, também Juiz de Paz, Avellino, 25 de novembro de 2019, e TAR Lácio, Roma, seção I, 20 de setembro de 2021, n. 9824. Quanto à atribuição de competência ao juiz ordinário, veja-se, significativamente, TAR Sicília, Palermo, seção III, 7 outubro 2019, n. 2305.



Até os Juízes do Palazzo Spada (sede do Conselho de Estado) estão orientados no mesmo sentido. Paradigmática, entre as inúmeras, é a decisão tomada há alguns anos em que se reitera que, no momento da emissão do título de residência, a avaliação da perigosidade social já foi efectivamente efectuada pelo legislador, pelo que, em caso de condenação, *ainda que indefinida*, do estrangeiro por um dos chamados crimes impeditivos, ou seja, que envolvam prisão compulsiva (neste caso, a posse de estupefacientes), o Comissário de Polícia estaria mesmo isento – pois não seria da sua responsabilidade – de pronunciar-se sobre a exigência de perigo social, exceto quando haja prova da existência de laços familiares¹⁴.

Na verdade, inúmeras decisões jurisprudenciais (administrativas e outras) seguem esta linha, a favor de dispensar o Comissário de Polícia de realizar investigações específicas na presença de crimes impeditivos. Com efeito, em alguns casos, a avaliação da não periculosidade social do sujeito expressa pelo magistrado tutelar foi mesmo considerado irrelevante, como será mais bem especificado adiante.

Significativa, a este respeito, é uma decisão dos Juízes Administrativos de Parma (já referida) na qual não há dúvida de que a Esquadra de Polícia, ao avaliar o perigo social do estrangeiro para efeitos de concessão ou revogação da autorização de residência da UE, dispõe de um amplo poder discricionário, pelo que deve ser excluída qualquer constatação de incongruência ou desrazoabilidade na actuação da Administração demandada quando reavaliou a posição do requerente estrangeiro à luz das emergências de investigação¹⁵.

De acordo com esta decisão, a existência de uma actividade laboral estável e a disponibilidade de alojamento em que resida com a sua família, circunstâncias que deveriam demonstrar a concretização da integração social, não são capazes de aliviar a situação do estrangeiro. Neste caso, de facto, os Juízes de Parma, recordando um anterior endereço da mesma Secção¹⁶, afirmaram que a existência de tais pré-requisitos demonstra exactamente o contrário, isto é, a falta de propensão do requerente para uma

14 Sobre a eficácia dos laços familiares, v. TAR Lombardia, Milão, seção I, 10 de agosto de 2022, n. 1919 nonché Cons. de Est., seção II, 1º de outubro de 2019, n. 6554. Seguem a mesma direção jurisprudencial: Cons. de Est., seção III, 13 de setembro de 2019, n. 4589; seção III, 10 de setembro de 2019, n. 6125; seção III, 19 de julho de 2019, n. 5083; seção III, 16 de julho de 2019, n. 5007; seção III, 26 de junho de 2019, n. 4416; seção III, 8 de março de 2019, n. 1604; seção VI, 15 de novembro de 2016, n. 4708; seção III, 26 de junho de 2019, n. 4412; seção VI, 9 de março de 2016, n. 934; seção III, 4 de novembro de 2015, n. 5024.

15 Veja-se, neste sentido, TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, n. 142/2019.

16 Estamos a referir-nos a TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, n. 259/2016, cit., de idêntico conteúdo.



integração efetiva no tecido social nacional, uma vez que prefere dedicar-se à prática de crimes, mesmo graves, apesar de se encontrar em condições altamente favoráveis à sua plena inclusão social, possuindo um emprego estável e residência fixa juntamente com a sua família¹⁷.

Mas, no que respeita às condenações por crimes relacionados com substâncias estupefacientes, a sentença ora em análise, referindo-se expressamente a um precedente da mesma Secção do Tribunal administrativo de Parma, se afirma que «*condenações por crimes relacionados com estupefacientes a que se refere o art. 73 o Decreto Presidencial 309 não exige a avaliação da perigosidade social, por se tratar de uma modalidade de crime que indicia a proximidade do sujeito a organizações criminosas (v., entre muitos, Conselho de Estado, secção. III, 07/03/2017, n. 1069), fonte de particular alarme social (ver Conselho de Estado, secção III - 03/02/2015 n.º 1027)*».

Nesta linha, é também útil recordar uma decisão do TAR de Marche de 2019¹⁸, que estabeleceu que, nos termos do art. 4º, Decreto Legislativo nº. 286/1998, em caso de condenação, *ainda que não definitiva*, do cidadão não comunitário por qualquer crime relacionado com drogas, a disposição da recusa da autorização de residência constitui um *acto vinculativo* para a autoridade competente, para este efeito e não é necessária qualquer avaliação adicional relativamente ao perigo social e ao grau de integração no contexto social italiano, com a única excepção de eventuais laços familiares com indivíduos residentes em Itália, caso em que é necessária uma avaliação comparativa discricionária do interesse à segurança pública e do estrangeiro à proteção das suas relações familiares¹⁹.

Talvez ainda mais significativo do que esta rigorosa orientação jurisprudencial seja também uma decisão quase contemporânea do TAR de L'Aquila 20, que, lembrando o art. 4º, nº 3, Decreto Legislativo nº. 286/1998, estabeleceu que as condenações relacionadas com drogas devem ser consideradas como *impedimentos automáticos* à emissão ou renovação da autorização de residência a favor do estrangeiro não comunitário,

17 Sobre este ponto, ver: Cons. de Est., seção III, 16 de julho de 2025, n. 6256; Cons. de Est., seção III, 4 de junho de 2025, n. 4839; TAR Sicília, Palermo, seção III, 30 de abril de 2025, n. 926; TAR Lombardia, Milão, seção IV, 28 de abril de 2025, n. 144; TAR Emília-Romanha, Bolonha, seção I, 30 de janeiro de 2025, n. 91; TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, n. 142/2019, cit.; TAR Parma, seção I, 19 de maio de 2017, n. 166; TAR Parma, seção I, 4 de março de 2019, n. 50; Id. 1º de março de 2019, n. 47.

18 Estamos a referir-nos a TAR Marche, Ancona, seção I, 26 de setembro de 2019, n. 604.

19 Orientado neste sentido é, *ex multis*, TAR Lácio, Roma, seção I, 12 de abril de 2022, n. 4473.

20 A citação é sobre TAR Abruzzo, L'Aquila, seção I, 4 de outubro de 2019, n. 475.



independentemente da pena de prisão aplicada. A decisão ora referida, pelo valor negativo atribuído pelo legislador a estes tipos de crimes, chega ao ponto de excluir qualquer relevância para a concessão da suspensão condicional da pena, tendo *in primis* de assegurar a proteção integral do direito primário: a presença de apenas uma destas condenações retiraria qualquer poder discricionário à Administração, que acabaria por ser obrigada a aplicar a previsão legislativa. Por conseguinte, deste ponto de vista, mesmo o *juízo de não perigosidade* expresso pelo magistrado supervisor em instalações prisionais não teria qualquer importância, pois trata-se de uma avaliação que pode ser limitada à esfera puramente criminal e, como tal, alheia à esfera da avaliação da Administração sobre a existência de condições para a recusa da emissão de autorização de residência por perigosidade social do estrangeiro na presença de condenações penais por posse e venda de substâncias estupefacientes²¹.

No entanto, não faltam, aliás são muito numerosas, decisões em sentido contrário, tendentes a preservar ainda o poder discricionário de investigação do Comissário de Polícia, mesmo na presença de crimes impeditivos. Afirmou-se assim que, no caso de renovação de uma autorização de residência de um cidadão não comunitário que tenha cometido crimes impeditivos, a existência de condenações penais anteriores não constituiria, por si só, motivo automático de recusa, uma vez que a Autoridade administrativa deve, no entanto, ter em consideração também a duração da estadia em

21 Nesta linha de jurisprudência: TAR Lombardia, Milão, secção III, 27 de junho de 2025, n. 2432; Cons. de Est., seção III, 6 de junho de 2025, n. 4912; TAR Lombardia, Milão, secção III, 29 de abril de 2025, n. 1484; TAR Lombardia, Milão, Secção IV, 10 de fevereiro de 2025, n. 433; TAR Campânia, Nápoles, secção I, 10 de fevereiro de 2025, n. 1047; TAR Lácio, Roma, secção I, 27 de janeiro de 2025, n. 1591, 1587 e 1575; TAR Emília-Romanha, Bolonha, secção I, 27 de janeiro de 2025, n. 82; TAR Emília-Romanha, Bolonha, secção I, 20 de janeiro de 2025, n. 50; TAR Campânia, Nápoles, secção VI, 10 de janeiro de 2025, n. 223; TAR Lombardia, Milão, secção III, 10 de dezembro de 2024, n. 3608; Cons. de Est., seção VI, 11 de novembro de 2024, n. 3144; Cons. de Est., seção III, 10 de junho de 2022, n. 4748, assim como Cons. de Est., seção III, n. 5083/2019, cit.; *contra*: Cons. de Est., seção II, 18 de julho de 2019, n. 5074.



Itália, as raízes sociais e familiares e a situação económica da pessoa em causa²². Esta é uma abordagem que também pode ser encontrada na jurisprudência ordinária²³.

Mas, para além das flutuações que acabámos de relatar em termos dos chamados crimes obstáculos, é, no entanto, claro na jurisprudência que a avaliação do Comissário, embora em grande parte discricionária, deve ser realizada de forma rigorosa e apoiada por uma ampla motivação, como aliás reiterado pela sentença em causa e cada vez mais pela jurisprudência recente, incluindo a do Conselho de Estado²⁴.

A este respeito, para além das decisões acabadas de referir neste sentido, gostaríamos de salientar o Tribunal Administrativo da Toscana, que há alguns anos, no que diz respeito à autorização de residência da UE para residentes de longa duração, insistiu repetidamente na necessidade proceder, à luz da legislação actualmente em vigor, a uma avaliação específica do perigo a ser realizado *caso a caso*, tendo em conta não só o crime pelo qual o estrangeiro foi condenado, mas também qualquer outro elemento factual (como o número de condenações, a data do crime, a conduta do estrangeiro após a condenação, o tipo de crime, agravado ou atenuado, a condição familiar, a existência de uma actividade laboral contínua, a duração da permanência com conseqüente enraizamento no território nacional, etc.), para chegar a um juízo ponderado de perigosidade social que tenha em conta a situação real de cada cidadão estrangeiro²⁵.

Por último, convém também recordar que numerosos acórdãos insistem na necessidade de em sede de polícia, na avaliação dos pedidos de emissão ou renovação de autorização de residência (neste caso, para estrangeiros de longa duração), se proceder a uma avaliação rigorosa dos outros elementos que contribuem, muitas vezes de forma

²² Veja-se, neste sentido: TAR Campânia, Salerno, seção III, 22 de agosto de 2025, n. 1424; TAR Lácio, Latina, seção I, 17 de janeiro de 2025, n. 36; TAR Toscana, Florença, seção II, 19 de janeiro de 2023, n. 63; TAR Friuli-Veneza Júlia, Trieste, seção I, 15 de novembro de 2022, n. 489; TAR Abruzzo, Pescara, seção I, 3 de outubro de 2022, n. 369; Cons. de Est., seção III, 4 de agosto de 2022, n. 6890; TAR Úmbria, Perugia, seção I, 9 de outubro de 2019, n. 51. Orientado neste sentido: TAR Toscana, Florença, seção II, 19 de janeiro de 2023, n. 63; TAR Friuli-Veneza Júlia, Trieste, seção I, 15 de novembro de 2022, n. 489; TAR Lombardia, Milão, seção II, 11 de julho de 2019, n. 1590; TAR Campânia, Napoli, seção VI, 4 de julho de 2019, n. 3697; TAR Emília-Romanha, Bologna, seção I, 4 de setembro de 2018, n. 687; TAR Toscana, Florença, seção II, 15 de janeiro de 2016, nº 57; TAR Emília-Romanha, Bolonha, seção II, n. 918/2015, cit.; TAR Lombardia, Milão, n. 1835/2015, cit.

²³ Veja-se, neste sentido, Tribunal de Recurso de Veneza, Secção III, 18 de fevereiro de 2025, n. 288, e Tribunal de Recurso, Milão, 17 de dezembro de 2019, n. 5049.

²⁴ Veja também, dentro da jurisprudência conforme, Cons. de Est., seção III, 15 de setembro de 2022, n. 8009, e TAR Trentino-Alto Adige, Trento, seção I, 22 de novembro de 2021, n. 185.

²⁵ Veja-se, neste sentido: TAR Toscana, Florença, seção II, 3 de fevereiro de 2015, n. 200; TAR Florença, n. 918/2015, cit.; Cons. de Est., seção VI, n. 4708/2016, cit.; TAR Piemonte, Turim, seção I, 5 de setembro de 2019, n. 963; TAR Campânia, Napoli, seção VI, 5 de agosto de 2019, n. 4290, e n. 3697/2019, cit.



decisiva, para a formulação do juízo de perigo social subjacente a tal avaliação. Assim, a par de decisões que se centram na regularidade da documentação produzida²⁶ e sobre a tradução da disposição de recusa para a língua materna do estrangeiro²⁷, acrescentam-se outros que colocam a ênfase no arranjo de alojamento deste último, que deve ser eficaz e não meramente fictício²⁸, e outras ainda que limitam os laços familiares apenas ao cônjuge e aos filhos e não a outros familiares, mesmo próximos (como os irmãos)²⁹. E não faltam decisões que reiterem a necessidade de alargar também as garantias processuais aos estrangeiros durante o *iter* administrativo de emissão ou renovação da autorização de residência, como a comunicação do início do procedimento³⁰ ou comunicação de aviso de rejeição *ex art. 10-bis*, Lei 7 de agosto de 1990, n. 241³¹.

3. DUAS DECISÕES IMPORTANTES DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (NN. 202/2013 E 88/2023)

3.1. No que respeita à hipótese de anulação judicial ordenada contra um decreto da autoridade de segurança pública que indeferiu o pedido de renovação da autorização de residência *para fins de trabalho independente* na sequência de uma avaliação administrativa de perigosidade social do requerente, importa referir um acórdão importante do Tribunal Constitucional de 2013³², que declarou a ilegitimidade constitucional do art. 5.º,

26 Nesse sentido, veja também, *ex plurimis*: Tribunal Civil de Cassação, seção I, 30 de abril de 2025, n. 11400; TAR Sicília, Catânia, seção IV, 2 de abril de 2025, n. 1133; TAR Lácio, Roma, seção I, 2 de abril de 2025, n. 6638; Cons. de Est., seção III, 21 de março de 2025, n. 1078; TAR Campânia, Nápoles, seção I, 10 de fevereiro de 2025, n. 1047; TAR Campânia, Nápoles, seção I, 27 de janeiro de 2025, n. 706; TAR Campânia, Nápoles, seção I, 23 de janeiro de 2025, n. 591; TAR Toscana, Florença, seção II, 20 de janeiro de 2025, n. 89; TAR Sicília, Catânia, seção IV, 7 de janeiro de 2025, n. 23; Cons. de Est., seção III, 29 de setembro de 2022, n. 8377; Cons. de Est., seção III, 17 de agosto de 2022, n. 7213; TAR Lombardia, Milão, seção I, 9 de agosto de 2022, n. 1908; TAR Toscana, Florença, seção II, 11 de outubro de 2019, n. 1348; TAR Toscana, Florença, seção II, 9 de outubro de 2019, n. 1329; TAR Trentino Alto Adige, Trento, seção I, 6 de dezembro de 2018, n. 272; Cons. de Est., seção III, 23 de junho de 2022, n. 5171.

27 Veja-se, neste sentido, por exemplo, TAR Puglia, Lecce, seção II, 8 de outubro de 2019, n. 1533, e TAR Emília-Romanha, Bologna, seção I, 3 de setembro de 2019, n. 690.

28 Veja-se, neste sentido, *ex plurimis*: TAR Lácio, Roma, seção I, 3 de fevereiro de 2025, n. 2388; Cons. de Est., seção III, 14 de outubro de 2019, n. 6992; Cons. de Est., seção III, 5 de setembro de 2019, n. 4407; TAR Campânia, Napoli, seção VI, 21 de junho de 2019, n. 3448.

29 Veja-se, neste sentido, TAR Veneto, Veneza, seção III, 18 de setembro de 2019, n. 1003, e TAR Emília-Romanha, Bologna, seção I, 23 de julho de 2019, n. 647.

30 Veja-se, neste sentido, TAR Emília-Romanha, Parma, seção I, 30 de setembro de 2019, n. 213, e TAR Lombardia, Brescia, seção I, 2 de novembro de 2022, n. 1059. *Contra*: TAR Basilicata, Potenza, seção I, 15 de julho de 2019, n. 616.

31 Veja-se, neste sentido: TAR Abruzzo, Pescara, Seção I, 12 de abril de 2025, n. 149; TAR Campânia, Nápoles, seção I, 22 de janeiro de 2025, n. 557; TAR Emília-Romanha, Bologna, Seção I, 22 de julho de 2019, n. 632, e TAR Lácio, Latina, seção I, 24 de setembro de 2018, n. 481.

32 A sentença referida é Trib. Const. 18 de julho de 2013, n. 202.



n.º 5, Lei consolidada sobre a imigração de 1998, na parte em que dispõe que a apreciação discricionária aí estabelecida só se aplica ao estrangeiro que «*tenha exercido o direito ao reagrupamento familiar*» ou mesmo ao «*familiar reagrupado*», e ainda assim não se estende ao estrangeiro «*que tenha laços familiares no território do Estado*».

O acórdão agora relatado, embora diga respeito a um caso concreto, merece destaque porque os princípios nele evocados em apoio da pronúncia de legitimidade constitucional contribuem para melhor definir o âmbito e o quadro regulamentar da matéria ora em apreciação.

Como se sabe, o art. 5.º, n.º 5, Lei consolidada sobre a imigração de 1998, prevê que sejam aplicadas as disposições de recusa e revogação da autorização de residência, bem como a recusa da renovação da autorização ao «*estrangeiro que tenha exercido o direito ao reagrupamento familiar, ou ao familiar reagrupado*», deve ainda ter em conta a natureza e a eficácia dos laços familiares do interessado e a existência de laços familiares e sociais com o país de origem, bem como a duração da estadia em território italiano.

A disposição atribui uma espécie de «*proteção reforçada*» (assim o expressa o Tribunal Constitucional no acórdão que acabámos de referir) a favor dos estrangeiros residentes em Itália em consequência de uma disposição de reagrupamento familiar, que ficam, por isso, protegidos da aplicação automática de medidas que impeçam a sua permanência em território nacional em caso de condenação pelos crimes referidos no art. 4, n.º 3, Lei consolidada de 1998 sobre a imigração. A proteção reforçada surge, nomeadamente, com o reconhecimento do poder da Administração de avaliar concretamente a situação do interessado, tanto em termos da sua perigosidade para a segurança e a ordem pública, bem como em termos da duração da sua estadia e dos seus laços familiares e sociais.

Bem, na opinião do Tribunal Constitucional, como já foi referido, a proteção reforçada a que se refere o art. 5, n.º 5, Lei consolidada de 1998, não se estenderia àqueles que, apesar de se encontrarem em condições substanciais de obtenção do reagrupamento familiar, não exerceram, no entanto, esse direito solicitando o ato administrativo formal relevante: portanto, o automatismo que impõe à Administração Pública aplicar-se-ia a estes estrangeiros ordenar em qualquer caso a recusa da emissão da autorização de residência (ou a sua revogação ou a recusa da sua renovação), se os requerentes se verificarem



condenados, ainda que com pena não transitada em julgado, pelos chamados crimes impeditivos a que se refere o art. 4, parágrafo 3, Lei consolidada de 1998.

Por outras palavras, citando as palavras do Tribunal Constitucional, «*a disposição impugnada [ou seja, o art. 5º, Lei consolidada de 1998] define o âmbito de aplicação da proteção reforçada, que permite ultrapassar o procedimento automático apenas no que diz respeito aos sujeitos que entraram no território por força de uma disposição formal de reagrupamento familiar, determinando assim uma descabida. disparidade de tratamento em relação àqueles que, embora encontrando-se na mesma condição substancial para o obter, não fizeram qualquer pedido nesse sentido. Tal restrição viola o art. 3.º da Constituição italiana e causa danos injustificados às relações familiares, que deveriam receber uma proteção privilegiada nos termos dos artigos. 29.º, 30.º e 31.º da Constituição e que a República está obrigada a apoiar, também com benefícios e disposições específicas, com base nas referidas disposições constitucionais*».

Através deste acórdão o Tribunal Constitucional reiterou assim o princípio segundo o qual a ampla discricionariedade reconhecida ao legislador na regulação da entrada e residência do estrangeiro no território nacional, relativamente à pluralidade de interesses envolvidos, «*não é absoluta, devendo refletir um equilíbrio razoável e proporcional de todos os direitos e interesses envolvidos, especialmente quando a regulamentação da imigração é suscetível de afectar os direitos fundamentais, que a Constituição protege igualmente para cidadãos e não cidadãos*»³³.

É, pois, da competência discricionária do legislador prever os casos em que a Administração seja obrigada *ope legis* a revogar ou negar a autorização de residência de forma automática e sem mais avaliações discricionárias, no caso de crimes considerados particularmente perigosos para a segurança e ordem pública: de facto, o Tribunal Constitucional esclareceu há algum tempo que se deve excluir – a nível de princípio – que tais disposições sejam manifestamente desprovidas de razoabilidade «*uma vez que o automatismo da expulsão é um reflexo do princípio da legalidade estrita que perpassa toda a disciplina da imigração e que constitui , também para os estrangeiros, uma proteção indelével dos seus direitos, permitindo evitar arbitrariedades por parte da autoridade*

³³ *Ibidem*. Esta é uma orientação já consolidada do Tribunal Constitucional; ver, *ex multis*, as seguintes sentenças, também pronunciadas na matéria em causa: Trib. Const., 12 de dezembro de 2014, n. 277; Id., 6 de julho de 2012, n. 172; Id., 25 de julho de 2011, n. 245; Id., 22 de Outubro de 2010, n. 299; Id., 8 de Julho de 2010, n. 249; Id., 16 de maio de 2008, n. 148; Id., 26 de maio de 2006, n. 206; Id., 18 de fevereiro de 2005, n. 78; Id., 24 de fevereiro de 1004, n. 62.



administrativa»³⁴. No entanto, este automatismo deve ser sempre consequência de um equilíbrio razoável e proporcional nos termos do art. 3.º da Constituição, entre a necessidade de proteger a ordem pública e a segurança do Estado e de regular os fluxos migratórios e, por outro lado, de salvaguardar os direitos fundamentais dos estrangeiros reconhecidos pela Constituição italiana³⁵.

Como fundamento da declaração de legitimidade constitucional formulada pelo Tribunal Constitucional em 2013 relativamente ao automatismo de expulsão previsto no art. 5º, n.º 5, Lei consolidada de 1998, há, pois, a necessidade de retirar do ordenamento jurídico uma norma que afete de forma descabida e desproporcional os direitos fundamentais em virtude de um equilíbrio razoável entre todos os interesses e direitos de importância constitucional envolvidos³⁶. Segundo o Tribunal Constitucional, um automatismo processual baseado numa *presunção absoluta de perigosidade* pode ser considerado arbitrário e, por isso, constitucionalmente ilegítimo se não responder a dados experienciais generalizados, uma vez que é possível levantar hipóteses de acontecimentos reais contrários à generalização formulada na *presunção normativa*³⁷.

Bem, toda a decisão sobre a emissão ou renovação da autorização de residência de qualquer pessoa com laços familiares em Itália deve necessariamente basear-se numa consideração cuidadosa entre a perigosidade concreta e actual do estrangeiro condenado e a necessidade constitucionalmente garantida de protecção da família e dos menores, uma vez que toda a decisão que afete um dos membros do núcleo familiar acaba por se repercutir nos restantes membros da família. A desagregação da unidade familiar, sobretudo se na presença de filhos menores, não pode ser organizada de forma

34 Veja-se, neste sentido, Trib. Const., n. 148 do 2008.

35 Veja-se, neste sentido, *ex multis*, Trib. Const. n. 172 do 2012. Como é sabido, no acórdão de equilíbrio entre dois direitos o Tribunal avalia a razoabilidade das escolhas legislativas de acordo com o chamado teste da proporcionalidade, ou seja, verifica se a lei avaliada não só é adequada para atingir os objetivos legitimamente prosseguidos, como também prevê, de entre as medidas adequadas possíveis, a menos restritiva dos direitos comparados e estabelece ónus que não são desproporcionados em relação ao prosseguimento destes objetivos: neste sentido, ver, *ex plurimis*, Trib. Const. 28 de dezembro de 2021, n. 260; Id., 21 de fevereiro de 2019, n. 20; Id., 27 de junho de 2018, n. 137.

36 A este propósito, referimo-nos novamente a Trib. Const., n. 245 do 2011, e nn. 299 e 249 do 2010.

37 Como o Tribunal Constitucional tem repetidamente afirmado, «*as presunções absolutas, sobretudo quando limitam um direito fundamental da pessoa, violam o princípio da igualdade, se forem arbitrárias e irracionais, isto é, se não responderem a dados generalizados da experiência, resumidos na fórmula “id quod plerumque accidit”*» (Trib. Const. 16 de abril de 2010, n. 139); além disso, «*a irracionalidade da presunção absoluta pode ser apreendida sempre que seja “fácil” formular hipóteses de acontecimentos reais contrárias à generalização subjacente à própria presunção*» (*ibidem*). Na mesma linha, v. *ex plurimis*: Trib. Const., 4 de dezembro de 2019, n. 253; Id., 15 de dezembro de 2016, n. 268; Id., 18 de julho de 2013, n. 213; Id., 29 de março de 2013, n. 57; Id., 6 de julho de 2012, n. 172; Id., 3 de maio de 2012, n. 110; Id., 22 de julho de 2011, n. 231.



generalizada e automática através de presunções de perigo absoluto, operando *ope legis*, e de automatismos processuais, que não deixam margem para um exame detalhado do estrangeiro interessado e dos seus familiares.

Na opinião do Tribunal, o art. 5, n.º 5, Lei consolidada de 1998 conflitua com os artigos 2º, 3º, 29º, 30º e 31º da Constituição na parte em que não estende a proteção reforçada aí prevista a todos os casos em que o estrangeiro tenha um vínculo familiar no País.

A posição assumida pelo Tribunal Constitucional italiano com a decisão de 2013 está em consonância – como o próprio admite – com a jurisprudência constante do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem³⁸. Com efeito, se por um lado o art. 8º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos não garante aos estrangeiros o direito de entrar ou residir num determinado País, pois os estados ainda têm o poder de expulsar estrangeiros condenados por crimes puníveis com penas de prisão, por outro lado é, no entanto, necessário que os legisladores individuais estabeleçam um equilíbrio proporcional entre o bem jurídico da segurança pública e da ordem pública e o direito à vida familiar do estrangeiro e dos seus familiares.

A regra convencional do art. 8º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos é há muito aceite como parâmetro interposto visando a proteção do direito ao respeito pela vida privada e familiar face a uma medida de expulsão do estrangeiro do território nacional de um Estado Parte na Convenção.

Em particular, segundo o Tribunal de Estrasburgo³⁹, o juízo de razoabilidade e proporcionalidade imposto pelo art. 8º da CEDH pressupõe a avaliação de uma série de elementos que se podem deduzir da observação atenta de cada caso na prática. Trata-se, essencialmente, de critérios através dos quais é possível avaliar se a medida de expulsão de um estrangeiro pode ser considerada «necessária» e «proporcional» ao objetivo prosseguido⁴⁰.

Em suma, os critérios identificados pelo TEDH são essencialmente os seguintes: a natureza e gravidade do crime cometido pelo recorrente; o tempo de permanência do interessado em território nacional; o período de tempo decorrido desde a prática do crime

38 A decisão do Tribunal Constitucional de 2013 refere-se expressamente, *ex plurimis*, ao TEDH, dec. 7 de abril de 2009, Cherif e altri c. Itália.

39 Ver também, entre outros, TEDH, dec. 7 de abril de 2009, cit.

40 Veja-se, neste sentido, Corte EDU, sent. Grande Cameira, 18 de outubro de 2006, Üner contra Olanda.



e a conduta do estrangeiro durante esse período; a nacionalidade das várias pessoas envolvidas; a situação familiar do estrangeiro que deve ser afastado e, em particular, se necessário, a duração do seu casamento e outros fatores que atestem a eficácia da vida familiar no seio do casal; a circunstância de o cônjuge ter conhecimento do crime no momento da constituição da relação familiar; o facto de terem nascido filhos do casamento e a sua idade; as repercussões que o cônjuge e os filhos (se os houver) correm o risco de enfrentar em caso de expulsão, tendo também em conta as dificuldades que encontrariam no País de origem do estrangeiro; o interesse e o bem-estar das crianças; a solidez dos laços sociais, culturais e familiares com o País de acolhimento⁴¹.

A atenção que o art. 8.º da CEDH – tal como aplicado pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem – garante relativamente à situação concreta do estrangeiro e dos seus familiares, ao mesmo tempo, garante um nível de proteção das relações familiares equivalente à proteção concedida à família no nosso sistema constitucional.

O Tribunal Constitucional tem intervindo por diversas vezes, ainda nos últimos anos, para reiterar que o escrutínio da razoabilidade global e da proporcionalidade das disposições legislativas que implicam o afastamento de um estrangeiro do território nacional pressupõe «*um equilíbrio adequado*» entre as razões que justificam a medida escolhida de tempos a tempos pelo legislador (como, no caso, a prática de crimes pelo estrangeiro) «*e as razões conflitantes de tutela do direito do interessado, fundamentadas precisamente no art. 8º da CEDH, não ser desenraizado do local onde mantém a parte mais significativa das suas relações sociais, laborais, familiares e afetivas*»⁴².

À luz destas considerações, a decisão do Tribunal constitucional italiano de 2013 reconheceu a ilegitimidade constitucional do art. 5, n.º 5, Lei consolidada de 1998 também do ponto de vista da violação do art. 8.º da CEDH, confirmando a direção da jurisprudência constitucional que confia ao Tribunal Europeu a tarefa de assegurar uma avaliação «*sistémica e não fracionada*» dos direitos fundamentais, de forma a assegurar o «*máximo alargamento das garantias*» existentes para a proteção dos direitos e princípios, constitucionais e supranacionais, considerados no seu conjunto, que se encontram sempre numa relação de integração mútua⁴³.

41 Estes critérios foram retomados pela jurisprudência subsequente do TEDH: veja-se, entre muitos, também a recente decisão da Quarta Seção, 27 setembro 2022, Otite contra Reino Unido.

42 Veja-se, neste sentido, Trib. Const., ord. 18 de novembro de 2021, n. 217, para decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da UE.

43 Veja-se, em sentido compatível, Trib. Const. nn. 85 e 170 do 2013, assim n. 264 do 2012.



3.2. A segunda decisão relevante do Tribunal Constitucional italiano é, em vez, muito mais recente (2023)⁴⁴.

No caso em apreço, o Tribunal declarou as disposições combinadas dos artigos como constitucionalmente ilegítimas 4.º, n.º 3, e 5.º, n.º 5, Lei consolidada de 1998, por violação dos artigos 3.º e 117.º, n.º 1, da Constituição, este último com referência ao art. 8.º da CEDH, nomeadamente na parte em que a referida combinação inclui dois casos particulares de condenação que obstam automaticamente à renovação da autorização de residência por motivos de trabalho: por um lado, diz respeito à hipótese de condenação (mesmo que não definitiva) pelo crime do chamado “tráfico de droga em pequena escala” a que se refere o art. 73º, n.º 5, do Decreto Presidencial n. 309, de 1990, e, por outro, da hipótese de condenação (definitiva) pelo crime de comercialização de produtos com falsos sinais distintivos a que se refere o art. 474, n.º 2 do código penal, sem prever que a autoridade competente verifique concretamente a perigosidade social do requerente.

No que respeita à hipótese de crime a que se refere o art. 73º, n.º 5, do Decreto Presidencial n. 309 de 1990, que pune a produção, o tráfico e a detenção de substâncias estupefacientes ou psicotrópicas “menores”, este é um caso que se enquadra nos crimes de impedimento previstos no art. 4.º, n.º 3, Lei consolidada de 1998, para os quais esteja impedida a emissão ou renovação da autorização de residência.

Recordando uma anterior direção jurisprudencial, o Tribunal considerou manifestamente descabido que a recusa da autorização de residência se siga automaticamente à condenação por um dos crimes que, nos termos do art. 381 do código penal, «não são necessariamente sintomáticos da perigosidade de quem os cometeu»⁴⁵, dado que a aplicabilidade da medida de detenção em flagrante delito está «*sujeita a apreciação específica de elementos adicionais aos que consistem na mera prova da prática do crime*»⁴⁶, como resulta do art. 381º, n.º 4, do código de processo penal («*Nos casos previstos neste artigo, a detenção em flagrante delito só será efectuada se a medida for justificada pela gravidade do crime ou pela perigosidade do sujeito deduzida da sua personalidade ou das circunstâncias do crime*»).

⁴⁴ A referência é ao Trib. Const. 8 de maio de 2023, n. 88.

⁴⁵ Trib. Const, n. 172 de 2012.

⁴⁶ *Ibidem*.



Assim, segundo o Tribunal, passou a ser possível emitir uma autorização de residência a um estrangeiro condenado por um dos crimes referidos no art. 381 do código de processo penal (incluindo o crime previsto no artigo 73.º, n.º 5, do Decreto Presidencial n.º 309 de 1990), se a Administração considerar, com uma avaliação discricionária a realizar caso a caso, que não existem ameaças à ordem pública ou à segurança do Estado.

O Tribunal Constitucional especificou então que a presunção de perigosidade introduzida pela disposição impugnada pode colidir com uma avaliação de perigosidade actual, se o estrangeiro, depois de ter cometido o crime (menor) referido no art. 73º, n.º 5, do Decreto Presidencial n. 309 de 1990, seguiu um caminho de reeducação após a condenação, talvez após um período de tempo considerável desde a prática do crime. A presunção de perigosidade é, pois, contrária ao princípio da proporcionalidade, também nos termos do art. 8º da CEDH, que, como se sabe, prescreve que a Administração avalie a situação concreta, relativamente ao caminho de integração na sociedade. É, pois, necessário que no caso em apreço a Administração, ao examinar o pedido de renovação da autorização de residência, proceda a uma avaliação concreta, caso a caso, da perigosidade do estrangeiro, sem se limitar a apurar a mera existência de uma pena de condenação, à semelhança do que já acontece no caso da emissão da autorização de residência comunitária para residentes de longa duração 47.

A este propósito, recorde-se também que o Tribunal Constitucional afirmou recentemente o princípio segundo o qual, no julgamento da legitimidade constitucional das normas que limitam, aos estrangeiros, o gozo dos direitos humanos fundamentais, é necessária uma diferenciação entre a situação daqueles que gozem do *status* de residentes de longa duração relativamente aos que residem legalmente no território nacional ao abrigo de uma autorização de residência ordinária⁴⁸.

Por fim, segundo o Tribunal, os mesmos argumentos podem também ser estendidos à disposição impeditiva a que se refere o caso nos termos do art. 474, n.º 2, do código penal (comércio de produtos com sinalização falsa), por se tratar, em rigor, de um caso menos grave que o anterior, uma vez que a pena máxima legal de apenas dois anos

47 Nos termos do art. 9.º, n.º 4, Lei Consolidada de Imigração 1998, a autorização de residência de longa duração «*não pode ser emitida a estrangeiros que representem perigo para a ordem pública ou para a segurança do Estado*». O mesmo artigo especifica ainda que, no entanto, que, na avaliação do perigo, «*é tida em conta*» também de quaisquer condenações «*pelos crimes previstos no artigo 380.º do código de processo penal, bem como, limitado aos crimes não culposos, pelo artigo 381.º do mesmo código*».

48 Trib. Const., 4 de março de 2022, n. 54.



de prisão é de tal valor que nem sequer prevê a prisão facultativa em flagrante delito nos termos do art. 381 do código de processo penal, que, como é sabido, exige, tratando-se de um crime não negligente, uma pena de prisão superior, no máximo, a três anos.

4. A DECISÃO DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO REGIONAL DE EMÍLIA-ROMANHA QUE AGORA COMENTAMOS É UM ALERTA PARA UMA MAIOR RESPONSABILIDADE DO MIGRANTE ACOLHIDO, COMO RESULTA DO ACORDO DE INTEGRAÇÃO REFERIDO NO ART. 4-BIS, LEI CONSOLIDADA IMIGRAÇÃO 1998

Como já foi sublinhado, a sentença do Tribunal Administrativo de Emília-Romanha que agora comentamos, embora não seja significativamente inovadora do ponto de vista jurisprudencial, oferece, no entanto, ideias para encorajar reflexões gerais sobre o tema altamente actual relativo ao dever de integrar em comunidade de acolhimento, que onera os beneficiários de autorização de residência em território nacional.

A decisão, como tantas outras de natureza semelhante que se encontram na jurisprudência, parece de facto situar-se na esteira das mais avançadas reflexões da melhor doutrina administrativa⁴⁹, e não só administrativa⁵⁰, que visam dirigir a atenção – sem preconceitos ideológicos – do (apenas) nível dos *direitos* para (também) o dos *deveres* e *responsabilidades*. Ou seja, esta abordagem doutrinária combina essencialmente o tema dos *direitos* dos migrantes – absolutamente pacíficos e cada vez mais cobertos por garantias constitucionais e constrangimentos internacionais e europeus – com a lógica do «*dever de integração*» na comunidade acolhedora e, portanto, com a necessidade de atribuir aos migrantes uma *obrigação precisa de participação activa no processo de integração*, de modo a torná-los directamente responsáveis pelo seu próprio destino.

Esta é uma abordagem nem sempre partilhada – sobretudo na doutrina sociológica ou metajurídica⁵¹ –, mas que se está a espalhar gradualmente e, de facto, merece uma consideração mais cuidadosa.

49 A referência é à citada contribuição de FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, in Atas da conferência internacional «*Diritti dell'immigrazione e diritti dei migranti*» (Agrigento, 22 a 23 de maio de 2013), cit., amplamente mencionado mais adiante nesta exposição.

50 Pense-se, entre outros, no especialista em direito eclesiástico C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12/2008 (v. também C. CARDIA, *Laicità, diritti umani, cultura relativista*, cit., 11/2009).

51 Entre muitos, veja-se: 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; E. GARGIULO, *Discorsi che dividono: differenzialismo e attacchi al legame sociale nell'Accordo di integrazione*, in *Rass. it. sociologia*, LIII, (3), julho a setembro de 2012; E. GARGIULO, *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati: le visioni dell'integrazione nei documenti di programmazione del Governo italiano*, in *Polis*, XXVIII, 2 de agosto



Do ponto de vista puramente jurídico, esta lógica de maior responsabilidade dos estrangeiros residentes em território nacional inspira-se (em particular, mas não só) no instituto jurídico do Acordo de Integração⁵² e também na Carta de Valores de Cidadania e Integração, sobre quais documentos é necessário dedicar uma pausa para um estudo mais aprofundado.

Quanto ao Acordo de Integração, trata-se de uma instituição jurídica inserida há cerca de quinze anos, no meio de muita controvérsia, no tecido regulatório do Decreto Legislativo 25 de julho de 1998 n.º 286º (Lei consolidada da imigração) e que os migrantes – em regra – são obrigados a assinar à entrada em território nacional italiano, com a finalidade de obter a emissão da autorização de residência: este cumprimento constitui, por isso, um requisito essencial para garantir a permanência em território nacional⁵³.

de 2014, p. 221 ss.; M. RUSSO SPENA, V. CARBONE (com curadoria de), *Il dovere di integrarsi – Cittadinanze oltre il logos multiculturalista*, Roma, 2014.

52 Sobre a regulamentação do Acordo de integração ver, ex multis: N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2011, (4), p. 58 ss.; E. DAL CANTO, *Commento all'art. 1, comma 25, in Commentario al «Pacchetto sicurezza»*. L. 15 luglio 2009, n. 94, com curadoria de G. De Francesco, A Gargani, D. Manzione, A Pertici, Torino, 2011, p. 159 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli stranieri*, (3), 2011, p. 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. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (com curadoria de), *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*, Relatório na Conferência «Mundos Imaginados. O conceito de resiliência na biopolítica», Universidade de Nápoles Federico II, setembro de 2014; G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (com curadoria de), *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, p. 821 ss.

53 A introdução do Acordo de Integração no ordenamento jurídico italiano deve-se à Lei 15 de julho de 2009, n. 94 (incluído no chamado "Pacote de segurança" de 2009), que inseriu no tecido regulatório da Lei consolidada imigração de 1998 um artigo específico (art. 4-bis) a este dedicado. Este regulamento extremamente lacónico foi rapidamente integrado pelo regulamento de implementação relevante aprovado com Decreto Presidencial 14 de setembro de 2011, n. 179º, contendo o conteúdo essencial do contrato: o âmbito de aplicação subjetivo e objetivo, incluindo os casos extraordinários de dispensa justificada de assinatura; a articulação de créditos; casos de prorrogação e suspensão do acordo; os métodos e resultados das verificações de conformidade; colaborações interinstitucionais e o estabelecimento do registo nacional dos titulares de Acordos de integração. A disciplina regulamentar é também enriquecida por três anexos e várias circulares ministeriais: os primeiros contêm o esquema-tipo do Acordo de Integração, a tabela de créditos reconhecíveis relativos ao conhecimento da língua italiana, da cultura cívica e da vida civil em Itália e a tabela de créditos dedutíveis; estes últimos introduzem principalmente orientações e indicações operacionais para a correta aplicação a nível local dos procedimentos e medidas introduzidas pelo regulamento em causa (ver a Circular conjunta do Ministro do Interior e do Ministro da Cooperação e Integração Internacional n. 21542 de 2 de março de 2012, bem como quatro circulares do Ministério do Interior n. 1.583 de 5 de março de 2012, n. 176 de 7 de março de 2012, n. 6.831 de 6 de novembro de 2012 e n. 824 de 10 fevereiro 2014).



Mais concretamente, o Acordo consiste no compromisso, formalmente assumido perante o Estado italiano (neste caso, no Quartel-General da Polícia), de adquirir determinados conhecimentos linguísticos e culturais, bem como de realizar actividades adicionais, em qualquer caso sintomáticas do desejo de integrar-se na comunidade italiana acolhedora, que deve ser apurado através de um sistema especial de créditos, cuja perda implica a cessação do Acordo de integração e a revogação da autorização de residência, com a consequente expulsão do migrante estrangeiro do território nacional. Através deste tipo de contrato – *rectius: acordo administrativo*⁵⁴ – impõe-se assim aos migrantes um *dever específico de integração*, que é prontamente sancionado se não for respeitado.

Na sua essência, o estrangeiro que possua determinados requisitos – ou seja, um nível adequado de conhecimento da língua italiana e das regras fundamentais do nosso sistema jurídico e que adira à *Carta de valores de cidadania e integração* (sobre a qual v. *infra*) – recebe imediatamente dez pontos de crédito. Ao renovar a autorização de residência ele pode anexar novos créditos face aos iniciais, declarando, sob a sua própria responsabilidade, a inexistência de violações das normas civis, penais, administrativas e fiscais, a conclusão com aproveitamento de um curso organizado que certifique a obtenção de um nível adequado de integração social e cultural e, finalmente, a participação na atividade económica e social da comunidade nacional e local⁵⁵.

Por outro lado, está prevista a eventual recuperação de créditos perdidos através do exercício de actividades socialmente úteis, sendo também possível, no caso de zeragem dos pontos iniciais, a revogação da autorização de residência e a consequente expulsão do território nacional. O estrangeiro pode, de facto, sofrer uma redução de pontos se incorrer em condenação criminal indefinida, ou cometer infração administrativa ou fiscal, ou for sujeito a medidas de segurança pessoal. A não participação em cursos de educação cívica também afeta negativamente a quantidade de créditos.

Mas é sempre possível - e até desejável - que os créditos inicialmente atribuídos aumentem, por exemplo porque o migrante atinge um nível significativo de conhecimento

54 Sobre a natureza jurídica do Acordo de Integração e a sua reconstrução em chave de direito público, vide GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione ex art. 4-bis, t.u. immigrazione: luci ed ombre a dieci anni dall'entrata in vigore*, cit., com a numerosa doutrina aí referida.

55 Pense-se na participação em estágios de formação e orientação realizados no estrangeiro, preparatórios ao ingresso e também realizados no âmbito de programas regionais (ver art. 23 Lei Consolidada de Imigração 1998), na assinatura, registo e transcrição de contrato de arrendamento, na eventual subscrição de hipoteca (Anexo B, n.º 14), escolha do médico inscrito na autoridade de saúde local (Anexo B, n.º 12) e o cumprimento da escolaridade obrigatória dos menores.



da língua italiana e de educação cívica, ou obtém qualificações, ou está envolvido em voluntariado, ou adquiriu uma propriedade para a sua residência principal.

O regime jurídico do Acordo de Integração não é aplicável a todos os estrangeiros que entrem no território italiano. Com efeito, estão isentos aqueles que permanecem por um curto período de tempo por motivos turísticos e também todos os cidadãos da União Europeia, para os quais basta um simples certificado de registo, para beneficiar do regime de livre circulação introduzido pelos Acordos de Schengen, porque os cidadãos da União Europeia são agora plenamente integrados no *aquis* comunitário com a assinatura do Tratado de Amesterdão (1997).

A obrigação de obter uma autorização de residência, e de assinar o Acordo de integração, pesa, portanto, *apenas sobre os cidadãos de Países terceiros* – ou seja, não pertencentes à União Europeia –, que são os destinatários predestinados da rígida disciplina de controlo fronteiriço, estabelecido pela legislação interna, pelos acordos de Schengen e pelas subsequentes fontes europeias de implementação. No entanto, a rigidez das entradas nas fronteiras é atenuada em benefício de certas categorias de indivíduos, por razões humanitárias ou por elevados méritos pessoais⁵⁶.

Através da introdução do Acordo de integração, o legislador pretende criar uma ferramenta operacional para promover a *inclusão* dos migrantes na nossa comunidade nacional. Com efeito, um dos aspectos caracterizadores (e mais discutidos) da regulamentação do Acordo de Integração diz respeito ao derrube da estrutura originária da Lei consolidada sobre a imigração em 1998, porque o Acordo de Integração (chamado também a Licença de pontos) impõe aos migrantes uma *obrigação específica de participação activa no processo de integração*, tornando-os directamente responsáveis pelo

⁵⁶ Estão isentos da assinatura do Acordo os menores que, mesmo que tenham entrado clandestinamente em território italiano, ainda mantêm a propriedade de todos os direitos que lhes são reconhecidos pela Convenção de Nova Iorque de 1989 sobre os Direitos da Criança. Além disso, qualquer pessoa que sofra de patologias ou deficiências que limitem gravemente a autossuficiência ou provoquem dificuldades graves na aprendizagem linguística e cultural (patologias a certificar por certificação emitida por um estabelecimento de saúde pública ou por um médico afiliado no Serviço Nacional de Saúde: ver art. 3, n.º 8, Decreto do Presidente da República, n. 179/2011). Por fim, ficam também isentas as vítimas de tráfico de pessoas, violência ou exploração grave: nestes casos, o Acordo de Integração é substituído pela conclusão do programa de assistência e integração social, agora contemplado no art. 18 Lei Consolidada de Imigração 1998 (ver também art. 2, n.º 9, lett. b, Decreto Presidencial n. 179/2011). Quanto às isenções por mérito pessoal elevado, a principal é a concedida a favor de investigadores e trabalhadores altamente qualificados, cuja entrada no nosso território é efectivamente muito facilitada. A facilitação está também contemplada a nível europeu, conforme atestado - entre outras coisas - pela Diretiva 2009/50/CE, que favorece estas entradas através de um mecanismo acelerado de admissão em território europeu (chamado «Cartão azul»: ver circular 2777/2016 do Ministério do Trabalho, contendo «Instruções para a admissão de trabalhadores qualificados»).



seu próprio destino. O seu principal objetivo consiste precisamente em promover a concretização da integração do estrangeiro através de uma convivência mais responsável com os cidadãos italianos, no respeito pelos valores consagrados na Carta Constitucional e no *compromisso mútuo* de participar na vida económica, social e cultural do nosso País, ou seja, Itália.

O processo de integração é, pois, o resultado de um compromisso mútuo das partes envolvidas neste processo: não só quem acolhe deve suportar o peso do acolhimento, por força do dever de solidariedade estabelecido no art. 3º da Constituição italiana, mas mesmo quem beneficia (ou seja, o migrante que entra em território italiano) deve, em certa medida, retribuir ao beneficiário (ou seja, quem o acolhe) e isto em virtude de uma espécie de «*princípio de reciprocidade*»⁵⁷.

Através da assinatura do Acordo de Integração, o Estado italiano oferece ao estrangeiro a oportunidade de adquirir os elementos essenciais do conhecimento da cultura e da língua italiana, na consciência de que a sua aprendizagem constitui apenas uma etapa obrigatória para facilitar o processo de integração na comunidade anfitriã, *mas também um indicador do sucesso do percurso migratório e da capacidade dos migrantes para se integrarem profissional e socialmente na comunidade italiana*. O que se exige ao estrangeiro representa não apenas uma oportunidade, mas um verdadeiro compromisso a assumir *com total responsabilidade e consciência*, para ser sancionado caso não sejam atingidos os objectivos *mínimos* de integração exigidos⁵⁸.

No entanto, a estrutura geral deste complexo *iter* administrativo foi imediatamente censurada severamente pela doutrina maioritária.

57 Para uma discussão geral sobre o princípio da responsabilidade, ver o famoso volume de H. JONAS, // *principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1979, que realça, entre outras coisas, o peso da responsabilidade que afeta as gerações atuais em relação às gerações futuras e o antagonismo substancial que muitas vezes opõe o mundo de hoje ao mundo de amanhã, uma vez que o problema da responsabilidade envolve não só a sobrevivência, mas a própria dignidade do ser humano. São conclusões que podem muito bem ser traduzidas na complexa questão relativa à gestão dos fenómenos migratórios: veja-se, significativamente, a inspiração oferecida por FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., 229 ss., para o qual «*as questões da integração têm a ver com a estrutura futura das nossas sociedades, no sentido em que a fisionomia das gerações seguintes à nossa depende também da nossa capacidade de gerir hoje os processos de integração, tendo também em conta o facto de ser moralmente muito difícil justificar o compromisso de cuidar das necessidades de quem ainda não nasceu, esquecendo-se daquelas de quem já percorre o palco da história e pede ajuda “aqui e agora”*».

58 Sobre a prova de conhecimento da língua italiana e como realizar a prova, veja art. 9º, nº 2-*bis*, Lei consolidada 1998, introduzido por Lei n. 94/2009, bem como o Decreto ministerial 4 de junho de 2010, pelo Ministro do Interior com o acordo do Ministro da Educação, Universidade e Investigação, e Circular de 16 de novembro de 2010, n. 7589, da Direção Central de Políticas de Imigração e Asilo.



Em primeiro lugar, foi posta em causa a própria definição de integração contemplada na art. 4-*bis*, Lei consolidada 1998, definição que assume agora um valor jurídico específico⁵⁹.

Em segundo lugar, foi considerada inaceitável a previsão da assinatura oficial de um acordo administrativo como condição necessária para a emissão da autorização de residência e do sistema de créditos e dívidas para a avaliação da concretização de objectivos específicos de integração, cujo resultado negativo, como é conhecido, pode resultar na perda da autorização de residência e na expulsão do território nacional⁶⁰. Em particular, segundo esta opinião doutrinal, o conhecimento da língua italiana e a frequência de cursos de formação cívica constituiriam não tanto serviços atribuíveis ao exercício dos direitos sociais do estrangeiro à educação e à formação, mas antes o cumprimento de um *dever específico de integração*, visando principalmente a obtenção de um número programado de créditos que o estrangeiro deverá alcançar para evitar a expulsão do território nacional. Mas, acima de tudo, a configuração do processo de integração foi considerada inaceitável não tanto como o enraizamento progressivo e *voluntário* no território de acolhimento, mas antes como o cumprimento de *uma obrigação jurídica real do signatário estrangeiro do Acordo*, ainda mais fortemente sancionado em caso de transgressão⁶¹.

Foi então escrito que a orientação política subjacente à introdução do Acordo de Integração, ao transformar os direitos sociais – ou pelo menos alguns deles – em obrigações para o estrangeiro, acabaria por ofuscar as inevitáveis dificuldades que acompanham todo o processo de integração, efectivamente caindo o esforço e o fardo do processo de integração sobre os ombros do estrangeiro – uma pessoa que é normalmente fraca e necessita de ajuda⁶².

59 Sobre este ponto, veja-se **R. MIELE**, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, na Conferência “*Le politiche della sicurezza. Dalla polizia comunitaria alla tolleranza zero*”, Roma, 13 novembre 2009, e **N. ZORZELLA**, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, **4**, **2011**, p. 64, este último, em particular, contesta a utilização do termo «*integração*» pelo legislador, como o art. 4-*bis*, Lei consolidada 1998, pareceria ligar o conceito de integração a um caminho de conhecimento que exclui *a priori* a adesão efetiva a este processo por parte daqueles que pretendem integrar.

60 Os seguintes estudiosos contestam vigorosamente a intenção do legislador: ZORZELLA, *ult. cit.*, p. 64; BIONDI DAL MONTE-VRENNNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, cit., p. 253 ss.; GARGIULO, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, cit., p. 43 ss. e *passim.*; CALABRÒ, *L'amministrazione di fronte all'immigrato: tra inclusione, esclusione e integrazione*, cit.

61 *Ibidem*.

62 Sobre este ponto, veja-se B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in VÁRIOS AUTORES, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atas da XXIV Conferência Anual da



Por fim, foi também criticada a escolha de colocar o artigo 4-*bis*, Lei consolidada 1998, no Título II («*Disposizioni relative alla entrata, residenza e uscita dal territorio dello Stato*») e não no Título V («*Disposizioni relative alla salute, alla istruzione, alla cultura, alla partecipazione nella vita pubblica e all'integrazione sociale*»). Tal “localização” do dispositivo no *corpus* do texto consolidado revelaria a finalidade de uma integração inevitável do imigrante, como requisito essencial para garantir a sua permanência no território italiano⁶³. E isso teria representado uma profunda mudança de perspectiva em relação à versão originária da Lei consolidada de 1998: se na altura o legislador confiava exclusivamente ao Estado (e às regiões e autarquias locais) a tarefa de promover iniciativas destinadas a favorecer os percursos de integração dos cidadãos estrangeiros, agora o art. 4-*bis* prescreve expressamente a *partecipazione attiva del migrante* no seu próprio processo de integração e a sua responsabilização nesse sentido⁶⁴.

Com uma reflexão mais cuidada, trata-se de objeções críticas muito sérias, nomeadamente quando se receiam perfis de ilegitimidade constitucional da disciplina *de qua*⁶⁵. Teremos oportunidade de voltar a este ponto nas conclusões. Para já parece necessário, como referido, dedicar mais uma passagem à análise aprofundada da *Carta de Valori di Cittadinanza e Integrazione*, de forma a completar o quadro regulamentar de referência subjacente sentença do Juiz administrativo de Parma, que agora se comenta, e à copiosa jurisprudência referida por este último.

5. CONTINUAÇÃO): REFLEXÕES SOBRE A CARTA DE VALORES DE CIDADANIA E INTEGRAÇÃO

Como já foi esclarecido, a assinatura do Acordo de Integração impõe expressamente ao migrante, que pretenda residir permanentemente em Itália, uma

Associação Italiana de Constitucionalistas, Cagliari, 16-17 de outubro de 2009, Napoli, 2010, p. 211 ss., assim como M. D'ALBERTI, *L'Unione europea e i diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, (3), 2016, p. 761 ss.

63 Veja-se, neste sentido, MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, cit., p. 466, e MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, cit., p. 7 s.

64 Veja-se, neste sentido, MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, cit., p. 466, e MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, cit., p. 7 s.

65 Para um exame destes temas, permite-se mais uma vez consultar GIUFFRIDA, *L'accordo di integrazione ex art. 4-bis, t.u. immigrazione: luci ed ombre a dieci anni dall'entrata in vigore*, cit.



participação activa no seu percurso de integração e uma *responsabilidade* bem definida nesse sentido.

Também já vimos que fosse precisamente com a aprovação da Carta dos Valores da Cidadania e da Integração – assinada durante o Governo Prodi II com decreto do Ministro do Interior de 23 de abril de 2007, portanto anteriormente à introdução do Acordo de Integração⁶⁶ – que, pela primeira vez, o princípio de envolver directamente o estrangeiro no processo de integração, enquanto *Actor consciente e responsável*, derrubando assim a configuração geral da Lei consolidada 1998, na sua versão original.

A Carta dos Valores da Cidadania e da Integração foi concebida num período histórico caracterizado por fortes fluxos migratórios, que desde então, pela primeira vez, fizeram com que o fenómeno assumisse um carácter de massa, a ponto de afetar o quotidiano de nós, cidadãos. A ideia que animou os seus compiladores foi definir, com a participação activa dos representantes religiosos, étnicos e institucionais presentes no nosso País, uma espécie de projeção dos princípios constitucionais considerados inegociáveis nas relações com os migrantes que entram no território. Por outras palavras, os seus compiladores tentaram confirmar o significado mais autêntico da nossa Constituição, que tende para uma abertura ao futuro e para um valor universalista. Como se sabe, os Pais Fundadores, embora atuando num contexto histórico particular, em vez de recorrerem a categorias contingentes, optaram por introduzir valores gerais, dirigidos às *peessoas* enquanto tais, vistas na sua essência ou identidade ontológica: falamos, portanto, de direitos humanos invioláveis, de igualdade jurídica que vai para além das condições pessoais e sociais, de direitos familiares, de liberdade *da escola* (i.e., liberdade de ensino) e *na escola* (i.e., liberdade de aprendizagem) e assim por diante⁶⁷.

Inspirando-se nos princípios e valores expressos na Constituição italiana e em diversas cartas europeias e internacionais para a proteção dos direitos humanos, a Carta dos Valores da Cidadania e da Integração enumera, usando as suas palavras, «os *princípios inspiradores do sistema jurídico italiano e da Comunidade italiana em relação da*

⁶⁶ O decreto do Ministro do Interior de 23 de abril de 2007, contendo a Carta dos Valores da Cidadania e da Integração (ver Diário Oficial n.º 137 de 15 de junho de 2007), é o resultado da elaboração de um Comité Científico, composto por cinco peritos nomeados pelo Ministro por Decreto Ministerial de 13 de outubro de 2006, com o objetivo de criar um novo instrumento de política migratória e resolver o complexo fenómeno da integração com a consulta das principais comunidades de imigrantes e associações religiosas.

⁶⁷ Veja-se, neste sentido, C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12/2008, 1.



regulação do fenómeno migratório num quadro de pluralismo cultural e religioso» através de uma série de artigos distribuídos por sete seções os vários valores e princípios fundamentais do sistema constitucional italiano, como a dignidade da pessoa humana e direitos invioláveis (artigos 1-5), direitos sociais (artigos 6-10), direitos familiares (artigos 16-19), laicidade do Estado italiano e liberdade religiosa (artigos 20-26) e os compromissos internacionais da Itália contra a guerra e o terrorismo (artigos 27-29)⁶⁸.

Do ponto de vista estritamente jurídico, a Carta dos Valores da Cidadania e da Integração – da qual existem traduções oficiais em inglês, francês, espanhol, árabe, chinês, russo, romeno e alemão – à data da sua introdução (2007) era desprovida de qualquer força normativa, tendo apenas «*valor de diretiva geral para a Administração Interior*»⁶⁹.

Apesar desta limitação de aplicação, o documento tem suscitado um aceso debate, dando origem a opiniões muitas vezes contraditórias, sobretudo no que respeita ao valor a atribuir ao conceito de *integração*⁷⁰. Mas, independentemente destas leituras, muitas vezes induzidas por preconceitos ideológicos e/ou políticos, e apesar dos limitados efeitos concretos suscitados pela Carta dos Valores da Cidadania e da Integração, a sua relevância do ponto de vista reconstrutivo não pode ser ignorada, especialmente quando introduz um novo modelo de *integração*, que visa estabelecer relações sociais entre os cidadãos italianos e os recém-chegados gravitando essencialmente em torno da *cultura* e dos *valores* nativos acima referidos, entre os quais se destacam a dignidade da pessoa, os princípios da

68 Do relatório que acompanha a Carta de Valores resulta que, durante os trabalhos preparatórios, surgiram muitas vezes cétricas quanto à necessidade de elaborar um documento deste tipo, especialmente levantadas por representantes de certas associações islâmicas e organizações italianas, tanto seculares como confessionais. Em particular, observou-se que a Constituição italiana e as Cartas fundadoras da União Europeia já contemplam a enunciação de princípios e valores, tornando supérflua a sua reelaboração noutra documento.

69 É o que se expressa várias vezes no site oficial do Ministério do Interior. No decreto ministerial que adota a Carta ficou também previsto que «*O Ministério do Interior, no exercício das suas funções, inspira-se na Carta dos valores da cidadania e da integração*» (art. 1.º, n.º 1) e que o Ministério «*orienta as relações com as comunidades imigrantes e religiosas para o respeito comum pelos princípios da Carta de Valores, na perspectiva da integração e da coesão social*» (art. 1.º, n.º 2).

70 Entre os muitos comentários críticos levantados contra a Carta, fortes discussões e controvérsias suscitaram a referência às chamadas raízes judaico-cristãs (ver *Preâmbulo* da Carta): se, de facto, por um lado, a Carta proclama que a dimensão cultural e valorativa da civilização greco-romana e das tradições judaica e cristã favoreceu o desenvolvimento da modernidade e os princípios da liberdade e da justiça, por outro lado, alguns comentadores afirmam que tal referência constituiria o sinal de uma viragem culturalista nas políticas de integração italianas, constituindo um dos momentos mais críticos do documento (nesse sentido é E. GARGIULO, *Integrazione o esclusione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, in *Dir., immigr. e cittadinanza*, p. 41 ss., em particular, consulte a página 44, nota 6), tanto que vislumbramos uma espécie de ataque ao próprio laicismo do Estado italiano (nesse sentido é ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, cit., p. 59-71).



liberdade e igualdade (e igualdade entre homens e mulheres), a solidariedade, a liberdade religiosa e, em geral, a laicidade do Estado italiano⁷¹.

Pois bem, neste contexto o Acordo de integração constitui mais um salto em frente, mesmo no que diz respeito aos objectivos previstos pelos signatários da Carta dos Valores da Cidadania e da Integração: esta última, de facto, como mencionado, no momento da sua formulação não foi concebida como um documento vinculativo para os migrantes, mas apenas como uma mera orientação dirigida ao Ministério do Interior para acompanhar o cidadão estrangeiro – que *espontaneamente* o deseje – no *iter* administrativo de aquisição da cidadania italiana.

O Acordo de Integração vai muito mais longe, pois confere à Carta de Valores *um carácter verdadeiramente vinculativo*, pois, ao subordinar a regularidade da estadia à assinatura simultânea da Carta e à aceitação de um caminho de conhecimento dos elementos fundamentais da vida civil em Itália acaba por impor ao estrangeiro a partilha do sistema de valores *mínimos* aí contido, tanto se o estrangeiro pretende adquirir a cidadania como se simplesmente tem interesse em permanecer (mesmo que temporariamente) em território italiano⁷².

A regulamentação do Acordo de integração representaria, assim, uma viragem “culturalista” na política migratória do nosso País, porque confirma a adesão ao chamado «*civic integration*»⁷³, ou seja, uma visão de integração – há muito em voga em vários Países europeus e não europeus – segundo a qual a aprovação em cursos de línguas e/ou de orientação cívica deve constituir uma condição necessária para a obtenção da autorização de residência e para o acesso a algumas prestações sociais, convertendo o processo de integração numa *obrigação* real para o migrante⁷⁴.

71 Para uma reavaliação da Carta, ver 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 www.dirittifondamentali.it, (1), 2012, p. 8 s.

72 Para um exame deste passo evolutivo do legislador, v. D. LOPRIENO, L’evoluzione normativa della condizione giuridica dello straniero in Italia, in E. CATERINI, *Profili di educazione alla cittadinanza attiva*, 2008, Rende, p. 128 ss.

73 Sobre a chamada integração cívica, ver GARGIULO, Dall’inclusione programmata alla selezione degli immigrati: le visioni dell’integrazione nei documenti di programmazione del Governo italiano, cit., p. 225 ss.

74 O sistema de avaliação por pontos do nível de integração atingido pelo estrangeiro no momento da apresentação do pedido de autorização de residência faz eco das experiências de vários Estados europeus, que preveem fórmulas vinculativas semelhantes (por exemplo, Alemanha, Reino Unido, França, Bélgica, Países Baixos, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Estónia, Áustria, Espanha e Hungria). O sistema de créditos para avaliação do grau de integração alcançado é também utilizado em Países não europeus caracterizados por fortes fluxos migratórios, como a Austrália e a Nova Zelândia. Todas estas experiências, embora com facetas diferentes, adotam verdadeiros «*contratos de integração*», em virtude dos quais o estrangeiro, ao



Reservando nas conclusões algumas apreciações sobre o conteúdo da Carta de Valores, por agora basta reiterar que a forte oposição que este documento suscitou, muitas vezes num contexto não estritamente jurídico, concentrou-se maioritariamente na “filosofia” de introduzir no processo de integração perfis de maior responsabilidade (também) para o imigrante, bem como de aceitação de um núcleo forte do nosso sistema de valores.

6. A RENOVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA COMO ESPÉCIE DE “PRÉMIO” PELA INTEGRAÇÃO COMPROVADA DO ESTRANGEIRO NA COMUNIDADE DE ACOLHIMENTO NA PERSPECTIVA DA SOLIDARIEDADE BIUNÍVOCA

A literatura não jurídica define, efetivamente, a crise existencial que acompanha os processos migratórios como o «*drama da dupla ausência*»⁷⁵, expressão efetivamente cunhada para evidenciar a complexa situação em que muitas vezes o emigrante-imigrante se encontra: por um lado, porque é considerado pela comunidade de origem como uma espécie de “traidor” por a ter abandonado; por outro lado, porque é muito difícil para ele conseguir integrar-se completamente no País de destino. A sua posição é, portanto, ambígua: não completamente ausente onde ele está ausente e não totalmente presente onde ele está presente. E o facto de estar “sem lugar” ou “fora do lugar” priva-o, mais do que outros, do «*direito a ter direitos*»⁷⁶, pois está «*mais exposto a ser atraído à injustiça, à discriminação e, em última análise, ao isolamento e à ilegalidade*»⁷⁷. A posição de “dupla ausência” pode, assim, ter repercussões negativas não só para os migrantes, mas mesmo para a comunidade que os acolhe.

Nas sociedades multiétnicas contemporâneas, sente-se, por isso, cada vez mais a necessidade de encontrar uma solução para a velha questão da integração dos estrangeiros, ou seja, a procura de uma forma que garanta um acolhimento digno e, ao

entrar em território nacional, assume a obrigação de conhecer e respeitar a lei e os valores fundamentais, bem como aprender a língua da comunidade acolhedora. Trata-se de instituições jurídicas muitas vezes unidas pela intenção de facilitar fluxos migratórios de “qualidade”. Para um exame alargado do quadro comparativo na gestão dos chamados Acordos de integração, ver CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, cit.

⁷⁵ Ver A. SAYAB, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milão, 2002 (a primeira edição em francês data de 1999).

⁷⁶ A expressão «*direito a ter direitos*», que remonta a H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Milão, 1999, p. 404 (*The Origins of Totalitarianism*, Schcken Books, 1951), mais tarde foi revivido por S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Roma-Bari, 2013.

⁷⁷ Veja-se, neste sentido, 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*, (3), 2013.



mesmo tempo, uma integração eficaz; e isto não só por razões indubitáveis de solidariedade (em Itália imposta *in primis* pelo art. 2.º da Constituição, inteiramente dedicado ao *homem* enquanto tal e, portanto, também aos estrangeiros), mas ainda mais com base em avaliações primorosamente utilitárias, porque uma plena integração das comunidades imigrantes deveria garantir uma redução significativa das situações de marginalização social que muitas vezes acompanham a existência de “recém-chegados”.

Bem, o Acordo de Integração, apesar de todas as suas limitações, oferece uma definição jurídica (a primeira neste sentido) de «*integração*» e uma “filosofia” básica que – na opinião do escritor – contém elementos de interesse porque contribuem em certa medida para enriquecer o debate em torno da identificação dos pré-requisitos necessários para *incluir e integrar* um sujeito numa comunidade que lhe é estranha.

Dado que é tarefa de qualquer sistema jurídico (de que a comunidade inclusiva é uma expressão) identificar tais pré-requisitos a nível geral, é de facto possível – e, em última análise, também razoável – que o legislador imponha ao migrante, que pretende integrar-se na sociedade de acolhimento, o peso de certos sacrifícios económicos e a compressão de certos valores em que acredita, se, como por vezes acontece, aqueles que são acolhedores e aqueles que são acolhidos são portadores de diferentes orientações religiosas, morais e filosóficas.

Na complexa dinâmica social que opõe os recém-chegados aos cidadãos nativos é de facto difícil evitar a aplicação de uma espécie de *princípio de reciprocidade* em virtude do qual aqueles que beneficiam (ou seja, aqueles que entram) devem, em certa medida, retribuir ao beneficiário (ou seja, aquele que acolhe), reconhecendo-se como beneficiado⁷⁸. Na verdade, esta é uma necessidade que emerge com toda a sua força quando somos chamados a abordar a pesada questão da partilha dos custos do processo

⁷⁸ A expressão «princípio da reciprocidade» é aqui utilizada num sentido filosófico e antropológico e remete para o chamado «princípio da reciprocidade», segundo o qual, nas relações intersubjetivas, deve existir uma complementaridade “justa”, de modo que o direito de cada pessoa coexista necessariamente com um dever para com a outra. Esta ética inspira as chamadas “regras de ouro”, que estão proeminentes tanto na filosofia da Grécia antiga como nas principais religiões (Judaísmo, Cristianismo, Budismo, Confucionismo e Islão) e que se expressam em aforismos como: “Faz aos outros o que gostarias que te fizessem a ti” e “Não faças aos outros o que não gostarias que te fizessem a ti” (este último preceito menos exigente que o primeiro e por isso também chamado de “regra de prata”). A reciprocidade – uma feliz síntese entre liberdade e igualdade – é o fundamento de toda a convivência pacífica e de afirmação do sentido de justiça e dignidade humana; não é por acaso que nela se enraíza a reconstrução dogmática moderna dos direitos humanos.



de inclusão/integração, que até à data é largamente desequilibrado, em detrimento daqueles que acolhem e em benefício daqueles que são acolhidos⁷⁹.

E assim, se é verdade que o complexo processo de integração impõe necessariamente sacrifícios e custos (económicos, sociais e de valores), parece ainda mais razoável perguntar se é inevitável, de um ponto de vista puramente jurídico, que este custo deva ser suportados (exclusivamente ou em medida preponderante) por apenas uma das partes envolvidas no processo. Ou se, pelo contrário, não há margem para *ambas as partes* assumirem o peso deste caminho, pedindo assim também ao migrante que contribua – em certa medida e das mais variadas formas – para suportar o peso económico e se coloque à disposição para sacrificar parte da sua própria esfera de valores, se esta entrar em conflito com a da sociedade acolhedora.

O (muito vasto) tema da compatibilização dos valores da sociedade acolhedora e dos valores daqueles que são acolhidos está repleto de implicações, inclusive de natureza meta-jurídico. Aqui, raciocinando em termos estritamente jurídicos, é necessário encontrar um equilíbrio razoável entre quaisquer posições de “valor” opostas, até porque estas tendem muitas vezes a agudizar-se não só na presença de orientações religiosas, morais e filosóficas opostas entre aqueles que acolhem e os que são acolhidos, mas sobretudo quando, como nos tempos de hoje, existem grandes bolsas de pobreza na sociedade acolhedora que não recebem a mesma atenção do Estado.

A ideia de exigir aos que pretendem ser integrados que se comprometam a respeitar determinados valores e, ao mesmo tempo, assumam – em graus variados e com as mais díspares formas, deixada à livre apreciação do legislador – parte dos custos associados ao seu processo de integração (ideia que emerge com força na disciplina do Acordo de integração) não deve ser censurada *a priori*: de facto, parece razoável pedir a quem aspira a ser integrado, que não renuncie *in toto* ao seu próprio sistema de valores, mas que pelo menos assuma formalmente o compromisso de respeitar os *valores essenciais* em que se baseia a comunidade que o acolhe, dado que tal pedido visa essencialmente encontrar uma forma comum e aceitável de coexistência.

⁷⁹ O tema dos custos associados à gestão dos fluxos migratórios e dos processos de integração dos migrantes é extremamente complexo e prenúncio de discussões acesas, sobretudo no que diz respeito ao peso real da comunidade acolhedora, e afeta plenamente o oneroso tema dos chamados «*direitos financeiramente condicionados*», ou seja, direitos cuja proteção está sujeita à existência de uma cobertura financeira adequada e ao cumprimento da compatibilidade orçamental.



Por outro lado, os indivíduos muitas vezes «preferem abdicar dos espaços de liberdade para obter garantias de inclusão, respeito e reconhecimento enquanto membros de um grupo»⁸⁰, até que estejam dispostos a aceitar e compartilhar pelo menos «uma espécie de base comum mínima»⁸¹ de valores da comunidade de acolhimento, que é a premissa necessária para lançar as bases para uma coexistência pacífica. Não é raro, com efeito, que os “recém-chegados” decidam abandonar a sua terra de origem como até a sua própria cultura, na crença de que o seu próprio sucesso (e, por extensão, o dos seus filhos) dependerá sobretudo da capacidade de atingir um bom nível de integração na sociedade que os acolhe. Estão, por isso, inclinados, ou mesmo dispostos, a renunciar a certos direitos expressivos da sua identidade cultural, se isso facilitar a sua inclusão na sociedade de acolhimento. Por outro lado, não se pode negar que as possibilidades de sucesso no processo de integração aumentam na medida em que o País de acolhimento se mostra favorável à proteção e valorização das culturas de origem dos migrantes, desde que estes não entrem em conflito com os valores essenciais⁸².

Esta «base mínima comum» de valores da comunidade de acolhimento consiste – na nossa opinião – na aceitação dos direitos humanos fundamentais e nos valores expressos nas declarações e documentos formulados a nível internacional e europeu e na nossa Carta Constitucional, que no seu conjunto constituem os pilares dos valores da nossa civilização. A sua aceitação incondicional deve poder constituir o *minimum* necessário exigido pelo nosso Estado (e pela nossa comunidade) aos migrantes que pretendam permanecer no nosso País, mesmo que isso – repetimos – possa custar o sacrifício de parte do próprio sistema de valores, se estes não corresponderem (no todo ou em parte) aos valores da comunidade acolhedora⁸³.

80 FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., p. 232.

81 *Ibidem*.

82 Significativo a este respeito é Trib. de Cass., seção I, 31 de março de 2017, n. 24084, que estabeleceu que a liberdade religiosa garantida pelo art. 19.º da Constituição atende aos limites, estabelecidos pela legislação, tendo em vista a proteção de outras necessidades, incluindo as de convivência pacífica e de segurança, da ordem pública, pelo que nenhuma crença religiosa pode legitimar o porte de armas ou de objetos aptos a ofender (o Supremo Tribunal confirmou a condenação do recorrente pelo crime de detenção ilegal de objetos suscetíveis de ofensa nos termos do art. 4.º da Lei 18 de abril de 1975, n.º 110, por ter sido encontrado pela polícia local na posse de um faca. usada no cinto, com a justificação de que esta estava de acordo com os preceitos da sua religião, sendo um indiano Sikh).

83 Segundo o já referido Cass. criminal, seção I, n. 24084/2017, «o simbolismo ligado ao porte da faca não pode em caso algum constituir a justificação estabelecida pela lei. Numa sociedade multiétnica, a coexistência entre sujeitos de diferentes grupos étnicos exige necessariamente a identificação de um núcleo comum no qual os imigrantes e a sociedade de acolhimento se devem reconhecer. Se a integração não exigir o abandono da cultura de origem, de acordo com o disposto no art. 2º da Constituição que valoriza o pluralismo social, o



Nesta perspectiva, parecem aceitáveis as razões subjacentes à aprovação da Carta de Valores de Cidadania e Integração – que, como se sabe, constitui o fulcro do processo integrativo instado pelo Acordo de Integração –, porque a Carta esclarece, desde a sua criação, que constitui um objetivo essencial «*identificar os valores e princípios válidos, para todos aqueles que desejam residir permanentemente em Itália, de qualquer grupo ou comunidade a que pertençam, de uma cultura, de natureza étnica ou religiosa*»⁸⁴.

7. A RECUSA E REVOGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA COMO ESPÉCIE DE MEDIDA PUNITIVA PELA NÃO INTEGRAÇÃO DO ESTRANGEIRO SOCIALMENTE PERIGOSO NA COMUNIDADE DE ACOLHIMENTO

Ao examinar o processo de integração, foi dada por diversas vezes ênfase à necessidade de considerar não só os direitos, mas também os *deveres e responsabilidades* do estrangeiro envolvido neste processo.

A doutrina altamente credenciada, citada diversas vezes,⁸⁵ especifica que o delicado tema em análise não pode ser abordado apenas na perspectiva (embora essencial e irreprimível) dos direitos fundamentais dos migrantes e do princípio da igualdade nos termos do art. 3º da Constituição italiana, como a maioria dos estudiosos do tema tende a concentrar a sua atenção, seguindo muitas vezes sulcos já abertos por outras formas de conhecimento, principalmente no campo sociológico. É efetivamente necessário alargar o horizonte perspetivo, envolvendo a esfera dos *deveres* e das *responsabilidades* de *todos*

limite intransponível é constituído pelo respeito pelos direitos humanos e pela civilização jurídica da sociedade de acolhimento. É por isso fundamental que o imigrante adapte os seus valores aos do mundo ocidental, no qual livremente escolheu entrar, e verifique previamente a compatibilidade do seu comportamento com os princípios que o regulam e, portanto, da sua licitude o regulamenta. A decisão de se instalar numa sociedade em que se sabe, e há consciência, que os valores de referência são diferentes dos de origem exige respeito e não é tolerável esse apego aos próprios valores, ainda que lícitos segundo as leis em vigor no país de origem, leva à violação consciente das da empresa de acolhimento. A sociedade multiétnica é uma necessidade, mas não pode levar à formação de arquipélagos culturais conflitantes, dependendo dos grupos étnicos que a compõem, prejudicando a singularidade do tecido cultural e jurídico do nosso país que identifica a segurança pública como um bem a proteger e, para o efeito, proíbe o porte de armas e objetos capazes de ofender».

⁸⁴ A ênfase “culturalista” da Carta de Valores – e do subsequente Acordo de integração – tem sido (e ainda é) objecto de acesa crítica, sobretudo por parte daqueles que passam de um chamamento interculturalista: de facto, há quem considere inaceitável a lógica subjacente a estes documentos, segundo a qual quem decide encontrar-se com o outro, em vez de simplesmente se apresentar, pretende esclarecer imediatamente em que base está disposto a realizar o encontro, trazendo, assim, à luz os princípios considerados indispensáveis. Significativa, neste sentido, foi a resposta do Ministro, dada à Câmara dos Deputados, em 11 de outubro de 2006, por ocasião de uma pergunta parlamentar na qual esclareceu que, através da Carta, se pretendia tomar posição sobre a prática de infibulação e, em geral, sobre a condição das mulheres.

⁸⁵ Estamos a referir-nos ao FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., passim.



os sujeitos envolvidos no processo de integração e, por conseguinte, também dos próprios migrantes que aspiram a ser acolhidos na comunidade.

O alargamento progressivo da lista dos direitos fundamentais e sociais também aos estrangeiros, embora essencial, não é por si só suficiente para garantir o êxito do processo de integração.

Por um lado, é sempre possível (como demonstra amplamente a experiência de vários Países europeus) que, apesar do reconhecimento formal dos direitos fundamentais, grandes sectores das comunidades imigrantes lutem para se integrarem ou, ainda, prefiram isolar-se completamente e recusem terminantemente reconhecerem-se na comunidade integradora, acabando por desintegrar-la.

Por outro lado, é igualmente possível (como, também neste caso, o demonstra a realidade) que certas reivindicações legítimas acabem por colidir com reivindicações igualmente legítimas de cidadãos autóctones, sendo estas últimas igualmente expressão de direitos fundamentais da pessoa e para qual a ferramenta de balanceamento dos direitos fundamentais pode até ser muito difícil de gerir.

Este é um desafio que envolve directamente os poderes públicos (e, em particular, as Administrações envolvidas), quando são chamados a gerir e a tornar eficazes os processos de integração, que se movem sempre em situações de reconhecimento formal de direitos, como os relativos a habitação, a cuidados e a educação⁸⁶.

Por outro lado, como se referiu, o valor da igualdade não pode ser considerado completamente exaustivo, apesar de ao longo dos tempos ter contribuído de forma essencial para a construção do estatuto do estrangeiro imigrante. Remetendo à doutrina do direito público para qualquer análise aprofundada necessária, aqui basta observar que, à semelhança do que foi referido acima a respeito dos direitos fundamentais da pessoa, é

86 Para uma introdução sobre o papel das Administrações públicas na protecção dos direitos sociais de todos (cidadãos e outros), ver *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*, cit., 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*, ano 66, n. 102 (2/2020), p. 571 ss.; A. ZITO, *Beni primari, diritti sociali degli immigrati e ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in Atas da conferência internacional «Direitos de imigração e direitos dos migrantes» (Agrigento, 22-23 de maio de 2013), editada por M. Immordino e C. Celone, in *Nuove Autonomie*, Ano XXII, (2-3), 2013, p. 223 ss. Para uma discussão geral do tema, ver F. MANGANARO, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo e responsabilità delle amministrazioni e delle comunità locali e subnazionali*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, p. 273 ss.; A. MASSERA, *Uguaglianza e giustizia nel Welfare State*, in *Dir. amm.*, (1), 2009, p. 1 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, (2), 2012, p. 359 ss.



sempre possível que certas comunidades, que aspiram a ser incluídas, na realidade não estão minimamente interessadas no reconhecimento formal da sua própria posição de igualdade com os outros membros da comunidade, mas acima de tudo aspiram participar proveitosamente em processos de integração que garantam também a plena participação na vida da comunidade, embora numa posição menos responsável do que o reconhecimento da cidadania política⁸⁷.

Depois de ter constatado a insuficiência da tese que se centra apenas no tema dos direitos fundamentais e o princípio da igualdade, constatou-se, assim, no art. 2º da Constituição italiana, uma forte ancoragem constitucional em apoio da ideia de configurar o processo de integração do estrangeiro também na perspectiva dos *deveres e responsabilidades*, possibilitando configurar, também no plano constitucional, uma *obrigação expressa de integração nos migrantes*.

A disposição que acabámos de referir – onde afirma que «*A República [...] exige o cumprimento dos deveres obrigatórios de solidariedade política, económica e social*» – não só reconhece, ao mais alto nível legal, o valor da *solidariedade* com os conexos *deveres inelimináveis*, mas dirige-se ao *homem* enquanto tal, portanto também aos estrangeiros e não exclusivamente aos cidadãos italianos. Por outro lado, a própria estrutura da disposição constitucional (a primeira parte é dedicada ao reconhecimento dos direitos, enquanto a segunda ao cumprimento dos deveres obrigatórios de solidariedade) sugere que entre os direitos fundamentais e o cumprimento dos deveres de solidariedade existe quase uma espécie de relação sinalagmática ou, em qualquer caso, consequencialidade direta.

A referência ao art. 2º da Constituição italiana permite então ultrapassar um limite inerente à redação do segundo parágrafo do seguinte art. 3.º, ou seja, por um lado, onde prevê apenas um compromisso unilateral da República para remover os obstáculos que impedem «*o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, económico e social do País*», e, por outro lado, onde esta disposição parece negligenciar o papel e o compromisso exigidos à *pessoa* enquanto tal, elementos essenciais para garantir uma integração mais ampla.

⁸⁷ O perfil que acabámos de referir confunde-se com o tema da chamada *cidadania administrativa*, sobre a qual veja, neste sentido: C.M. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, p. 481 ss.; A. POLICE, *Federalismo “asimmetrico” e dequotazione dell’eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. economia*, 2002, p. 489 ss.



De acordo com a reconstrução doutrinal aqui aceite, os processos de inclusão/integração não constituem apenas a expressão de um direito a favor de apenas uma das duas partes (ou seja, daqueles que são aceites pela comunidade acolhedora) com a assunção simultânea de compromissos a expensas exclusivas da outra parte (ou seja, daqueles que acolhem), mas devem ser entendidos e configurados como dinâmicas mais complexas e fluidas, de modo a postular, em qualquer caso, a ativação de *compromissos mútuos de ambas as partes envolvidas*, respeitando as especificidades do caso.

Por outras palavras, o dever de solidariedade, a que se refere o art. 2º da Constituição, implica *uma potencial bilateralidade de compromissos*, uma vez que este dever é imputável tanto à comunidade acolhedora (em maior medida, mas não exclusivamente), como à pessoa que aspira à integração, o que não pode deixar de exigir participação ativa e responsabilidade nesse sentido. Com efeito, observou-se que inúmeras operações juridicamente relevantes implementadas no contexto dos processos de integração estão, de facto, mais bem enquadradas na perspectiva da *solidariedade biunívoca*, e não na lógica do direito puro⁸⁸.

Esta reconstrução doutrinal, ao centrar a atenção nos deveres e nas responsabilidades, tem então a vantagem de não enrijecer o processo de integração e de travar as perigosas formas de isolamento, acima referidas, pois nem sempre é verdade que o dever se opõe a um direito.

Comparada com a perspectiva ligada apenas ao reconhecimento dos direitos, a lógica (ou ética) do dever de solidariedade e a conseqüente responsabilidade pessoal parece satisfazer melhor as necessidades de inclusão e integração porque, ao colocar a necessidade de “preocupar-se” com o outro facilita a procura de pontos de convergência em caso de conflitos de diferentes valores e culturas e, ao mesmo tempo, tende a repartir os custos (sociais, económicos e ético-religiosos) ligados ao processo de integração, dando

⁸⁸ Veja-se, neste sentido, FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., p. 239. A este propósito, importa referir que o nosso ordenamento jurídico, incluindo o direito constitucional, contempla múltiplas hipóteses de solidariedade biunívoca (ou bilateral). Sobre o conceito de solidariedade biunívoca e a centralidade dos aspetos relacionais, ver F. FRACCHIA, *Combattere povertà ed esclusione: ruolo, strategie e strumenti per i soggetti pubblici*, in *Dir. economia*, 2004, p. 41 ss. e, com referência ao sector da educação, ver sempre F. FRACCHIA, *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 (editado por), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, 2006, p. 158 ss., nonché F. FRACCHIA, *Il sistema educativo di istruzione e formazione*, Torino, 2008. Sobre a solidariedade bilateral no contexto dos serviços sociais, ver V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali – Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, *passim*, mas especialmente 51 ss., p. 72 ss. e p. 275 ss.



assim espaço para a procura de diálogo entre as partes. Não apenas, mas o princípio da solidariedade deve também iluminar a própria ação das Administrações públicas e de qualquer outro sujeito (mesmo ligado ao mundo do voluntariado), chamados, em diversas funções, para gerir processos de integração.

Por conseguinte, se nos colocarmos na perspectiva aqui prevista, teremos em breve de tomar nota do carácter limitado de uma abordagem do fenómeno migratório rigidamente ancorada no (unicamente) respeito pelos direitos fundamentais e pelo princípio da igualdade. Na verdade, o problema não pode ser “nivelado” de forma uniforme para todos os *stakeholder*, mas deve necessariamente procurar soluções diferenciadas – também em relação aos perfis de responsabilidade individuais – uma vez que as situações de risco não são uniformes nem uniformizáveis.

Seguindo este raciocínio, pode argumentar-se, *a fortiori*, que, novamente do ponto de vista jurídico, parece inaceitável (e também descabido) que o Estado e a comunidade de acolhimento assumam o ónus de acolher e integrar grupos de indivíduos que – *a priori* – recusar-se-ão a assumir o dever de respeitar os valores *mínimos* do nosso sistema: nesta eventualidade, o mesmo sistema deve ser capaz de reagir, chegando ao ponto de negar qualquer possibilidade de integração e de aplicar as graves medidas sancionatórias de expulsão do território nacional e de acompanhamento até à fronteira.

A copiosa jurisprudência administrativa (e não só administrativa), acima referida, parece situar-se nesta perspectiva, que reiteradamente considerou legítima a revogação e recusa da autorização de residência, caso o estrangeiro se tenha revelado ao longo do tempo como uma pessoa socialmente perigosa ou, em todo o caso, indisposta a integrar-se plenamente na comunidade de acolhimento⁸⁹.

Nesta perspectiva, pode, assim, afirmar-se que as medidas de revogação ou não renovação da autorização de residência assumem a função de uma espécie de “sanção” pelo incumprimento do dever de integração que incumbe ao migrante residente em território italiano, como de facto parece decorrer das razões das medidas adotadas pela sede da

89 Sobre este ponto, consulte novamente o significativo Trib. de Cass., seção I, n. 24084/2017. Veja também o recente Trib. de Cass., seção civil, seção I, 21 de setembro de 2022, n. 27592, para o qual deve ser rejeitado o pedido de autorização de residência humanitária para o estrangeiro que ainda tem a família no País de origem e que em Itália só conseguiu obter um emprego irregular e ocasional com um salário modesto, como o de um operário agrícola, uma vez que estes elementos excluem uma hipótese de erradicação total, apreciável em termos da condição subjetiva de vulnerabilidade.



Polícia italiana e, sobretudo, pela jurisprudência administrativa que rejeita sistematicamente recursos contra medidas que atestam a falta de integração do estrangeiro⁹⁰.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a abordagem básica que emerge da sentença em causa – e da extensa jurisprudência referida – evidencia o perfil essencial de deveres e responsabilidades, que, no contexto do processo de integração do estrangeiro, acompanha o perfil (irreprimível) da proteção dos direitos fundamentais, sendo – repetimos – completamente indiscutível que os direitos humanos e sociais constituem uma espécie de direitos morais universais, atribuídos a todas as pessoas, independentemente da nacionalidade, raça, religião, sexo e posição social e independentemente de serem expressamente reconhecidos nas leis dos Países a que pertencem⁹¹.

É, portanto, inquestionável que, face aos refugiados que fogem das guerras e da perseguição política, o princípio mais básico da solidariedade exige que cada País (e a comunidade nacional relevante) garanta a total assistência e a proteção dos direitos dos refugiados. O momento de assunção das responsabilidades do estrangeiro só surgirá mais tarde, quando, ultrapassada a situação de perigo ou de estado de necessidade, se deverá assinalar a integração progressiva do refugiado no tecido social da comunidade de acolhimento. «*Nenhuma política de controlo da imigração permite que uma comunidade internacional deixe à sua sorte um barco cheio de naufragos. Existe uma lei do mar, e é muito mais antiga do que a codificada pelos tratados. E esta lei ordena: é necessária ajuda no mar. Depois, em terra, funcionarão outras leis: direito de asilo, acolhimento, rejeição*»⁹².

Mas quem se encontra no nosso País por razões puramente económicas ou em situações de irregularidade ou ilegalidade encontra-se numa situação muito diferente: neste caso não parece descabido solicitar, desde a sua primeira entrada no território nacional, um

⁹⁰ Sobre o carácter sancionatório da revogação das medidas de acolhimento, ver também, *ex multis*, TAR Emilia-Romanha, Bolonha, secção I, 4 de março de 2025, nº 211, e TAR Molise, Campobasso, secção I, 12 dicembre 2022, n. 476.

⁹¹ Veja-se, neste sentido, E. D'ORAZIO, *Una introduzione all'analisi e alla giustificazione dei diritti nella prospettiva dell'etica pubblica*, in *Immigrazione e diritti di cittadinanza*, Conferência Nacional sobre Imigração – Universidade Bocconi Milão-Cnel, 1991, p. 15 ss.

⁹² Veja-se, neste sentido, M. CORRADI, *Chi non vuole vedere e chi muore*, in *Avvenire*, 21 de agosto de 2009. Neste sulco interpretativo, veja-se o recente TAR Molise, Campobasso, secção I, 9 de novembro de 2022, n. 413.



maior grau de responsabilidade e a assunção de determinadas obrigações para com a comunidade em que vive e que o acolhe.

Como é sabido, a condição jurídica do estrangeiro não é unívoca, mas caracteriza-se por uma pluralidade de regimes consoante as situações concretas. Pois bem, existindo diferenças significativas no nosso ordenamento jurídico até no que diz respeito ao exercício dos direitos sociais, é *a fortiori* possível vislumbrar uma diversificação do nível de deveres e responsabilidades: na verdade, não seria aceitável, nem mesmo do ponto de vista jurídico, nem do ponto de vista ético, “nivelar” o grau de responsabilidades e deveres da integração, igualando aqueles que fogem às guerras e às perseguições de governos despóticos, àqueles que, de forma menos dramática, são migrantes económicos que tentam a sorte optando por ficar, talvez em condições irregulares, no nosso País.

Nesta perspetiva parece, pois, razoável pedir ao migrante, uma vez estabelecido no território nacional, um maior esforço de integração na comunidade acolhedora, ainda que com todos os cuidados necessários e nivelando os graus de responsabilidade em função das situações subjetivas particulares.

A este respeito, os sinais significativos provenientes da jurisprudência administrativa mais recente acima referida são esclarecedores e são acompanhados de certas conclusões a que chega a jurisprudência ordinária, especialmente a jurisprudência penal, que também já foi relatada.

No que respeita à sentença em causa do Tribunal Administrativo de Emília-Romanha, secção de Parma – que, como se sabe, julga legítima a revogação e não renovação de autorização de residência de pessoa socialmente perigosa –, os Juízes emilianos colocam a base da decisão na suposição, expressa por outra decisão do Tribunal de Parma, de que a referida autorização constitui uma espécie de “prémio” para os cidadãos de Países terceiros, que, uma vez estabelecidos num dos estados da União Europeia, são obrigados a observar um comportamento irrepreensível, quer do ponto de vista do cumprimento das leis do Estado recetor, quer do ponto de vista da sua *efetiva* inclusão social e laboral na comunidade que os acolhe⁹³.

Em apoio do trabalho legítimo da Administração Interior, o Tribunal Administrativo de Parma impõe ao migrante o ónus de respeitar o princípio da responsabilidade e, em

93 Assim, TAR Parma, secção I, n. 31/2016, cit. Segue a mesma orientação jurisprudencial, TAR Parma, secção I, 23 de maio de 2017, n. 173.



particular, o seu «*dever de integração*» plena no tecido social que o acolhe. Nesta perspectiva, não é relevante a única alegação de inclusão social, comprovada pelo emprego estável e pela disponibilidade de alojamento em que o estrangeiro resida com a sua família, composta pela esposa e duas filhas menores: tais circunstâncias, na verdade, constituem apenas condições necessárias, *mas não suficientes* para comprovar a efetiva vontade de integração do estrangeiro beneficiário de autorização de residência e o efetivo cumprimento do seu dever de integração no nosso País. Neste caso, o estrangeiro demonstrou de facto muito pouca propensão para se integrar no tecido social nacional, uma vez que, apesar da presença de fatores favoráveis à integração, preferiu comprometer-se com a prática de crimes graves, gerando uma situação de dano social em termos de ordem pública e segurança pública.

Na opinião do escritor, parece, portanto, razoável pedir ao estrangeiro acolhido no nosso País que faça um esforço maior para se integrar na comunidade acolhedora.

Com base na doutrina credenciada várias vezes referida, poder-se-ia assim concluir: «*Talvez por sermos filhos da era dos direitos, nos desacostumamos aos deveres e às nossas responsabilidades, por isso pode ser saudável recordar (também numa base de nível jurídico) que as dinâmicas sociais não são dominadas exclusivamente por reivindicações e faculdades, mas são alimentadas pela solidariedade e pela responsabilidade [...]*» e que «*muitas vezes o outro deve ser “ajudado a ajudar-se” e, por isso, pode, por sua vez, ser sobrecarregado com “obrigações”, com todas as consequências que daí possam advir, incluindo do perfil de sanção*»⁹⁴.

RECEBIDO EM 13/04/2026
APROVADO EM 22/04/2026
RECEIVED IN 13/04/2026
APPROVED IN 22/04/2026

94 FRACCHIA, *Integrazione, eguaglianza, solidarietà*, cit., p. 239.