

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**LE DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE
IN MATERIA DI CONDIZIONE GIURIDICA E DIRITTI
DELLO STRANIERO
(1956-2025)**

a cura di R. Nevola
C. Iacoviello
M. Marazzini
G. Rossi
G. Verrigno

Aprile 2025

**LE DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE
IN MATERIA DI CONDIZIONE GIURIDICA E DIRITTI
DELLO STRANIERO
(1956-2025)**

INDICE

I.	TAVOLA SINOTTICA	1
II.	ELENCO DELLE DECISIONI	
	2025	
	Sentenza n. 31 (Amoroso, Antonini)	8
	<i>Straniero – Politiche sociali – Reddito di cittadinanza – Requisiti, in vigore della normativa poi abrogata – Residenza in Italia «per almeno dieci anni» anziché «per almeno cinque anni» (illegittimità costituzionale parziale; inammissibilità)</i>	
	Sentenza n. 25 (Amoroso, Patroni Griffi)	17
	<i>Straniero – Cittadinanza – Requisiti per la concessione – Dimostrazione di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento – Esonero in caso di gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico, derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate da certificazione sanitaria pubblica – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua; inammissibilità)</i>	
	Sentenza n. 1 (Amoroso, Pitruzzella)	23
	<i>Assegnazione di alloggi residenziali pubblici – Norme della Provincia autonoma di Trento – Requisiti di accesso alle graduatorie – Requisiti per accedere al contributo integrativo del canone di locazione – Richiesta di residenza in Italia per almeno dieci anni di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
	2024	
	Sentenza n. 163 (Barbera, Viganò)	28
	<i>Straniero – Sanzione sostitutiva dell'espulsione – Reingresso illegittimo nel territorio dello Stato – Revoca della sanzione sostitutiva – Giudice competente – Giudice dell'esecuzione anziché giudice che accerti il reato di reingresso, nell'interpretazione della Corte di cassazione (non fondatezza)</i>	
	Sentenza n. 147 (Barbera, Patroni Griffi)	34
	<i>Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Piemonte – Requisiti di accesso all'edilizia sociale – Residenza anagrafica o svolgimento dell'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi, all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali, o in alternativa iscrizione all'AIRE (illegittimità costituzionale parziale)</i>	
	Sentenza n. 110 (Barbera, Sciarrone Alibrandi)	38
	<i>Patrocinio a spese dello Stato – Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea – Redditi prodotti all'estero – Necessità di corredare l'istanza con la certificazione dell'autorità consolare competente (inammissibilità; non fondatezza)</i>	

Sentenza n. 67 (Barbera, Navarretta)	44
<i>Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Veneto – Requisiti di accesso – Residenza anagrafica nel territorio regionale da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente (illegittimità costituzionale parziale)</i>	
Sentenza n. 53 (Barbera, Navarretta)	49
<i>Edilizia agevolata – Norme della Regione Valle d'Aosta – Mutuo agevolato per il recupero di fabbricati – Condizioni di accesso – Cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea – Residenza protratta nel territorio regionale da almeno otto anni (illegittimità costituzionale parziale; non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 43 (Barbera, Navarretta)	56
<i>Straniero – Emersione dei rapporti di lavoro – Istanza di regolarizzazione – Casi di rigetto automatico – Condanna del richiedente per uno dei reati previsti dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (c.d. piccolo spaccio) – Omessa esclusione (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Ordinanza n. 29 (Barbera, San Giorgio)	62
<i>Politiche sociali – Riconoscimento dell'assegno sociale al titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, anziché di permesso di soggiorno di lungo periodo – Esclusione (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE)</i>	
Sentenza n. 15 (Barbera, Patroni Griffi)	71
<i>Edilizia agevolata – Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia – Assegnazione di alloggi – Requisiti – Impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero – Previsione che per i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo si applichino criteri di attestazione più onerosi rispetto ai cittadini italiani o UE (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
2023	
Sentenza n. 228 (Barbera, Navarretta)	88
<i>Patrocinio a spese dello Stato a favore di cittadini non appartenenti all'Unione europea – Istanza – Necessità di richiedere la certificazione alla propria autorità consolare e non alla autorità competente secondo il diritto interno del paese di appartenenza dell'istante (non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 212 (Barbera, San Giorgio)	94
<i>Straniero – Immigrazione – Richiedente protezione internazionale in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione – Denunciata violazione della libertà personale (inammissibilità)</i>	
Sentenza n. 209 (Barbera)	99
<i>Straniero – Emersione di rapporti di lavoro – Assenza del requisito reddituale in capo al datore di lavoro – Effetti – Rigetto dell'istanza – Possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per attesa occupazione – Fissazione dei criteri reddituali richiesti al datore di lavoro – Omessa previsione (non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 205 (Barbera, Petitti)	105
<i>Processo civile – Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo – Termine di durata ragionevole – Tre anni per i processi di primo</i>	

- Sentenza n. 178 (Sciarra, Viganò)** 110
Mandato d'arresto europeo – Rifiuto facoltativo della consegna – Casi – Persona ricercata cittadina di uno Stato terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia – Omessa previsione – Persona ricercata cittadina italiana o di uno Stato membro che sia legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che la corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia – Estensione al cittadino straniero – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua; illegittimità costituzionale in via consequenziale)
- Sentenza n. 149 (Sciarra, Barbera)** 117
Lavoro irregolare – Stipula di contratto di lavoro subordinato con cittadini italiani o stranieri o per l'emersione di un rapporto di lavoro irregolare in corso – Istanza presentata dai datori di lavoro stranieri – Condizioni – Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che essere regolarmente soggiornanti in Italia (illegittimità costituzionale in parte qua)
- Sentenza n. 145 (Sciarra, de Pretis)** 120
Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Marche – Requisiti di accesso – Residenza protratta da almeno un quinquennio (Illegittimità costituzionale parziale)
- Sentenza n. 88 (Sciarra, San Giorgio)** 124
Reati ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno – Condanna, anche non definitiva, per il reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità nonché condanna definitiva per il reato di commercio di prodotti con segni falsi – Necessità di una verifica in concreto della pericolosità sociale del richiedente da parte dell'autorità competente – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)
- Sentenza n. 77 (Sciarra, de Pretis)** 132
Edilizia residenziale pubblica – Norme della Regione Liguria – Assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) – Requisiti del nucleo familiare – Residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale (illegittimità costituzionale parziale)
- Ordinanza n. 39 (Sciarra, Viganò)** 137
Straniero – Violazione delle misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPT) disposte dal questore (nel caso di specie: obbligo di firma) – Previsione di una multa da 3.000 a 18.000 euro (manifesta infondatezza)

2022

- Sentenza n. 195 (Amato, Navarretta)** 140
Cittadinanza – Riconoscimento del diritto – Cause ostative – Morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento – Omessa esclusione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Ordinanza n. 97 (Amato, De Pretis)	145
<i>Straniero – Permesso di soggiorno per motivi umanitari – Sostituzione, a seguito di novella legislativa, con il permesso di soggiorno per casi speciali – Regime transitorio – Accoglienza dei titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione (SPRAR) alla data di entrata in vigore della disciplina – Omessa estensione per i titolari di protezione umanitaria che non vi avevano avuto accesso (restituzione degli atti al giudice rimettente)</i>	
Sentenza n. 67 (Amato, Sciarra)	150
<i>Politiche sociali – Assegno per il nucleo familiare – Nozione di nucleo familiare – Esclusione del coniuge, dei figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salva la clausola di reciprocità ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale (inammissibilità)</i>	
Sentenza n. 63 (Amato, Viganò)	159
<i>Reati e pene – Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina – Applicazione di circostanze aggravanti – In particolare: fatto commesso utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti (illegittimità costituzionale parziale)</i>	
Sentenza n. 54 (Amato, Sciarra)	170
<i>Politiche sociali – Assegni di natalità e di maternità – Condizioni – Soggetti ammessi nello Stato a fini lavorativi o a fini diversi dall'attività lavorativa, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno – Esclusione (illegittimità costituzionale in parte qua) – Assegno di natalità – Condizioni – Proroga al 31 dicembre 2021 della necessaria titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (illegittimità costituzionale in via consequenziale)</i>	
Sentenza n. 34 (Amato, de Pretis)	184
<i>Politiche sociali – Reddito di inclusione – Requisiti richiesti anteriormente alla novella – Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (manifesta inammissibilità; non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 19 (Coraggio, de Pretis)	190
<i>Politiche sociali – Reddito di cittadinanza – Requisiti necessari – Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché del permesso unico lavoro o del permesso di soggiorno di almeno un anno (manifesta inammissibilità; non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 13 (Coraggio, Amoroso)	198
<i>Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale – Procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione – Conferimento, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato – Conseguente onere di certificazione, da parte del difensore, della data di rilascio della procura – Inosservanza dell'onere – Effetti – Inammissibilità del ricorso, secondo l'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, quale diritto vivente (non fondatezza)</i>	

2021

Ordinanza n. 252 (Coraggio, Amato)	214
<i>Adozione e affidamento – In genere – Adozione di minori residenti all'estero –</i>	

Adozione da parte di persona non coniugata residente in Italia – Possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione legittimante – Omessa previsione (inammissibilità)

Ordinanza n. 217 (Coraggio, Viganò) 218

Esecuzione penale – Mandato d'arresto europeo – Motivi di rifiuto della consegna – Facoltà, per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione, di opporsi alla consegna del cittadino di uno Stato non membro UE che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, quando la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro UE sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno – Omessa previsione (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE)

Sentenza n. 196 (Coraggio, de Pretis) 228

Assistenza e solidarietà sociale - Reddito di inclusione (ReI) - Requisiti per gli stranieri - Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (inammissibilità)

Sentenza n. 157 (Coraggio, Navarretta) 231

Patrocinio a spese dello Stato – Patrocinio a favore di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea – Istanza – Certificazione dell'autorità consolare competente circa i redditi prodotti all'estero – Impossibilità di produrla, avendo compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza – Possibile allegazione di dichiarazione sostitutiva – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Ordinanza n. 60 (Coraggio, Viganò) 238

Esecuzione penale – Mandato di arresto europeo – Rifiuto facoltativo della consegna del cittadino italiano o di altro Stato membro dell'UE che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano – Applicabilità al cittadino di uno Stato terzo che si trovi nelle medesime condizioni – Omessa previsione (restituzione degli atti al giudice rimettente)

Sentenza n. 33 (Coraggio, Viganò) 243

Stato civile – Provvedimento giurisdizionale straniero di accertamento del rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla c.d. maternità surrogata e il genitore c.d. d'intenzione – Possibilità di riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano – Preclusione, secondo l'interpretazione del diritto vivente, per contrasto con l'ordine pubblico (inammissibilità)

Sentenza n. 9 (Coraggio, de Pretis) 250

Edilizia residenziale pubblica – Norme della Regione Abruzzo – Punteggi per la formazione della graduatoria per l'accesso agli alloggi – Introduzione di un meccanismo premiale in relazione all'anzianità di residenza nel territorio della Regione (illegittimità costituzionale)

2020

Sentenza n. 281 (Coraggio, Amato) 259

Lavoro e occupazione – Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Accesso agli incentivi alle imprese per il riassorbimento delle eccedenze occupazionali conseguenti a crisi aziendali – Limitazione – Concessione riservata alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni di residenti in via

continuativa sul territorio regionale da almeno cinque anni (illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 186 (Cartabia, de Pretis) 268

Straniero – Richiedenti protezione internazionale – Domanda di iscrizione anagrafica – Requisiti – Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione (illegittimità costituzionale; illegittimità costituzionale consequenziale)

Ordinanza n. 183 (Morelli, Viganò) 278

Ordinamento penitenziario – Benefici penitenziari – Inserimento del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco dei reati ostativi alla concessione del permesso premio, in assenza di collaborazione con la giustizia – Disciplina transitoria che limiti l'applicabilità della novella ai fatti successivi alla sua entrata in vigore – Omessa previsione (restituzione degli atti al giudice rimettente)

Ordinanza n. 182 (Cartabia, Sciarra) 283

Straniero – Erogazione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità – Requisiti – Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE)

Sentenza n. 146 (Cartabia, de Pretis) 291

Straniero – Straniero extracomunitario – Reddito di inclusione (ReI) – Requisiti richiesti – Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (inammissibilità)

Sentenza n. 44 (Cartabia, de Pretis) 294

Edilizia residenziale pubblica – Norme della Regione Lombardia – Accesso ai servizi abitativi pubblici – Requisiti – Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale da almeno cinque anni (illegittimità costituzionale parziale)

2019

Sentenza n. 280 (Carosi, Viganò) 300

Straniero – Espulsione amministrativa – Misure alternative al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) – Obbligo, disposto dal questore, di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso l'ufficio della forza pubblica territorialmente competente – Giudizio di convalida presso il giudice di pace – Necessità che avvenga in udienza con la partecipazione del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio – Omessa previsione (non fondatezza)

Sentenza n. 270 (Carosi, Amoroso) 306

Straniero – Espulsione amministrativa dell'imputato straniero – Avvenuta esecuzione prima dell'emissione di decreto di citazione diretta a giudizio – Potere del giudice di rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione è stata eseguita prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 237 (Lattanzi, Morelli) 314

Filiazione – Formazione in Italia dell'atto di nascita di minore straniero – Possibilità che vengano riconosciute come genitrici due persone dello stesso

sesso, quando la filiazione sia stabilita in base alla legge straniera applicabile – Esclusione (inammissibilità)

- Sentenza n. 194 (Lattanzi, Cartabia, de Pretis, Zanon, Barbera)** **319**
Straniero – Decreto "sicurezza" – Modifica della disciplina in materia di permesso di soggiorno e iscrizione anagrafica – Previsione che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce più titolo per l'iscrizione anagrafica e che i richiedenti asilo mantengono l'accesso ai servizi comunque erogati sul territorio nel luogo di domicilio, anziché di residenza – Ricorso delle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria (inammissibilità)
- Sentenza n. 149 (Lattanzi, Zanon)** **336**
Cittadinanza – Riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e in precedenza emigrate all'estero, nonché ai loro discendenti – Rilascio del permesso di soggiorno per attesa di cittadinanza – Utilizzo del permesso ai fini dello svolgimento di attività lavorativa – Omessa previsione (inammissibilità)
- Ordinanza n. 52 (Lattanzi, Cartabia)** **342**
Straniero – Straniero extracomunitario in possesso di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare – Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e assegno di maternità – Requisiti – Possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) (manifesta inammissibilità)
- Sentenza n. 50 (Lattanzi, Morelli)** **346**
Straniero – Straniero extracomunitario – Assegno sociale – Requisito ulteriore rispetto a quelli già previsti – Titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) (manifesta inammissibilità)
- 2018**
- Sentenza n. 218 (Lattanzi, Prosperetti)** **353**
Straniero – Misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati – Equa indennità in favore del tutore – Omessa previsione (non fondatezza)
- Sentenza n. 166 (Lattanzi, Cartabia)** **356**
Assistenza e solidarietà sociale – Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione – Requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi previsti – Previsione, per i soli stranieri immigrati, del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione (illegittimità costituzionale)
- Sentenza n. 107 (Lattanzi, de Pretis)** **362**
Istruzione – Norme della Regione Veneto – Servizi educativi alla prima infanzia – Titolo di precedenza per l'ammissione al servizio di asilo nido – Residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa sul territorio regionale da almeno quindici anni (illegittimità costituzionale in parte qua)
- Sentenza n. 106 (Lattanzi, Morelli)** **369**
Edilizia residenziale pubblica – Norme della Regione Liguria – Assegnazione di alloggi a cittadini di paesi extracomunitari – Requisiti – Regolare residenza da

almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale (illegittimità costituzionale)

2017

Sentenza n. 275 (Grossi, Lattanzi) 372

Straniero – Respingimento differito, con accompagnamento coattivo alla frontiera, disposto dal questore – Disciplina (inammissibilità)

Sentenza n. 258 (Grossi, Barbera) 375

Cittadinanza – Acquisto – Condizioni per la trascrizione del decreto presidenziale di concessione – Giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi – Esonero dal relativo obbligo per la persona incapace di prestarlo in ragione di grave e accertata condizione di disabilità – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 142 (Grossi, Cartabia) 379

Reati e pene – Delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri nel territorio dello Stato – Trattamento sanzionatorio – Struttura non fissa, ma proporzionale, delle sanzioni pecuniarie censurate (non fondatezza)

Sentenza n. 45 (Grossi, Barbera) 384

Permesso di soggiorno richiesto in relazione a procedura di emersione del lavoro irregolare – Rilascio al cittadino extracomunitario che ha ottenuto la regolarizzazione – Esclusione in presenza di condanna per uno dei reati indicati nell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, rientrante tra quelli previsti dall'art. 381 cod. proc. pen. (inammissibilità)

2016

Ordinanza n. 181 (Grossi, Criscuolo) 388

Straniero – Straniero extracomunitario – Pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione – Concessione subordinata al requisito della titolarità della carta di soggiorno (manifesta inammissibilità)

Ordinanza n. 180 (Grossi, Criscuolo) 390

Straniero – Straniero legalmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno dieci anni – Concessione dell'assegno sociale – Requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (manifesta inammissibilità)

2015

Sentenza n. 230 (Criscuolo, Grossi) 392

Straniero – Straniero extracomunitario – Pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione – Concessione subordinata al requisito della titolarità della carta di soggiorno (illegittimità costituzionale in parte qua)

Ordinanza n. 207 (Criscuolo, Grossi) 396

Assistenza – Somme erogate indebitamente ai sensi dell'art. 1, commi 331 e 333, della legge n. 266 del 2005 (c.d. "bonus bebé") in favore di soggetti sprovvisti della cittadinanza italiana o comunitaria – Prevista non ripetibilità – Mancata estensione del beneficio ai cittadini italiani ovvero mancata previsione della

ripetibilità indipendentemente dalla cittadinanza del percettore (manifesta inammissibilità)

Sentenza n. 119 (Criscuolo, Amato) 398
Straniero – Servizio civile nazionale – Requisiti di ammissione – Possesso della cittadinanza italiana – Esclusione degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia (non fondatezza)

Sentenza n. 22 (Criscuolo, Grossi) 402
Straniero – Ciechi extracomunitari – Pensione di invalidità e speciale indennità – Concessione subordinata alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) (manifesta inammissibilità)

2014

Sentenza n. 277 (Criscuolo, Grossi) 406
Straniero – Rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero extracomunitario – Diniego automatico in presenza di sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 del cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza – Esclusa valutabilità, da parte della pubblica amministrazione, della pericolosità sociale dello straniero (inammissibilità)

Sentenza n. 168 (Silvestri, Tesauro) 410
Assistenza – Norme della Regione Valle d'Aosta – Edilizia residenziale pubblica – Requisiti di accesso – Residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente (illegittimità costituzionale in parte qua)

Ordinanza n. 58 (Silvestri, Tesauro) 414
Condanne con provvedimenti irrevocabili per uno dei reati previsti dalle disposizioni della legge n. 633 del 1941 relative alla tutela del diritto di autor, e dagli artt. 473 e 474 cod. pen., nonché condanne, anche non definitive, per delitti non colposi, di cui all'art. 381 cod. proc. pen. – Ritenuto ostacolo "automatico" al rilascio del permesso di soggiorno, ivi compreso quello per soggiornanti CE di lungo periodo, senza che l'effettiva pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato del cittadino extracomunitario sia concretamente valutata di volta in volta dall'Amministrazione (manifesta inammissibilità)

2013

Sentenza n. 315 (Silvestri, Lattanzi) 417
Norme della Regione Valle d'Aosta – Professione di maestro di sci – Esercizio temporaneo da parte dei professionisti provenienti, con i propri clienti, da Paesi membri dell'Unione europea (UE) diversi dall'Italia – Possibilità subordinata all'accertamento, da parte della struttura regionale competente, del possesso di una idonea formazione professionale (inammissibilità)

Sentenza n. 309 (Silvestri, Napolitano) 420
Volontariato – Straniero – Norme della Provincia di Bolzano – Servizio sociale volontario provinciale – Partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato – Esclusione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 282 (Silvestri, Lattanzi) 426
Norme della Regione Toscana – Modalità di accesso alla professione di maestro

di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati – Iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana, previa verifica da parte del Collegio regionale dei maestri di sci della permanenza dei requisiti (non fondatezza)

- Sentenza n. 222 (F. Gallo, Frigo)** 429
Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia – Erogazione di prestazioni sociali – Requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi per tutti gli aspiranti, inclusi gli stranieri titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria, e gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo – Requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni per gli stranieri extracomunitari (illegittimità costituzionale in parte qua; illegittimità costituzionale parziale; inammissibilità)
- Sentenza n. 202 (F. Gallo, Cartabia)** 436
Straniero – Rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero extracomunitario – Automatismo ostativo in ipotesi di condanna per determinati reati – Possibilità, in via di eccezione, di una valutazione discrezionale della pericolosità attuale dello straniero da parte della pubblica amministrazione per coloro che hanno esercitato il diritto al ricongiungimento familiare – Mancata estensione dell'eccezione anche a coloro che, pur trovandosi nelle condizioni sostanziali per ottenere il ricongiungimento familiare, non abbiano attivato le relative procedure formali (illegittimità costituzionale in parte qua)
- Ordinanza n. 197 (F. Gallo, Grossi)** 442
Straniero – Assegno sociale – Requisito del possesso della carta di soggiorno e dunque della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato (manifesta inammissibilità)
- Ordinanza n. 196 (F. Gallo, Grossi)** 445
Straniero – Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli – Requisito della cittadinanza italiana o comunitaria – Lamentata esclusione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (manifesta inammissibilità)
- Sentenza n. 172 (F. Gallo, Grossi)** 447
Straniero – Norme della Provincia di Trento – Tutela delle persone non autosufficienti – Assegno di cura – Necessario possesso della titolarità della carta di soggiorno (illegittimità costituzionale in parte qua; illegittimità costituzionale parziale)
- Sentenza n. 133 (Mazzella, Frigo)** 452
Straniero – Norme della Regione Trentino-Alto Adige – Assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati – Erogazione agli stranieri extracomunitari subordinata al possesso del requisito della residenza nella regione da almeno cinque anni (illegittimità costituzionale parziale)
- Sentenza n. 98 (F. Gallo, Grossi)** 455
Straniero – Norme della Regione Lombardia – Regolamentazione dell'accesso di extracomunitari ad attività commerciali – Requisiti professionali – Possesso, in via alternativa, di un certificato di conoscenza della lingua italiana, di un titolo di studio conseguito presso una scuola italiana legalmente riconosciuta, di un attestato di frequenza di un corso professionale regionale relativo al settore merceologico di riferimento (non fondatezza)
- Sentenza n. 40 (F. Gallo, Grossi)** 463
Straniero – Prestazioni sociali e assistenziali a contenuto economico – Stranieri

extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato – Concessione della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità – Subordinazione al requisito della titolarità della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 4 (Quaranta, Frigo)

467

Straniero – Norme della Regione Calabria – Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea – Fondo per la non autosufficienza – Accesso limitato ai soli soggetti che, oltre a risiedere in Calabria, siano in possesso di "regolare carta di soggiorno" (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 2 (Quaranta, Frigo)

471

Assistenza – Norme della Provincia di Bolzano – Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea – Accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica – Requisito di "un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano" – Accesso alle prestazioni "che vanno oltre le prestazioni essenziali", condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata (illegittimità costituzionale; illegittimità costituzionale in via consequenziale) – Requisiti per il ricongiungimento familiare – Riferimento ai medesimi requisiti igienico-sanitari, di idoneità abitativa degli alloggi e di reddito minimo annuo applicati per i cittadini residenti nel territorio provinciale (illegittimità costituzionale) – Previsione secondo cui «la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento» – Accesso alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano» e alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario» – Necessità del requisito di un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale (illegittimità costituzionale).

Assistenza – Norme della Provincia di Bolzano – Cittadini dell'Unione europea – Sovvenzioni per i corsi di lingue straniere – Necessità del requisito della residenza ininterrotta per un anno nella Provincia di Bolzano (illegittimità costituzionale)

2012

Sentenza n. 172 (Quaranta, Tesauro)

478

Straniero – Lavoratori extracomunitari – Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro – Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) – Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen. – Diniego automatico della regolarizzazione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Ordinanza n. 124 (Quaranta, Silvestri)

483

Straniero – Reati e pene – Reato di indebito reingresso nel territorio dello Stato dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione – Arresto obbligatorio (restituzione degli atti al giudice rimettente)

Sentenza n. 101 (Quaranta, Frigo)

486

Spese di giustizia – Straniero extracomunitario sottoposto a limitazioni della libertà personale – Revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello

Stato per mancata produzione della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero – Efficacia solo dalla scadenza del termine di venti giorni dalla presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio (non fondatezza)

2011

- Sentenza n. 329 (Quaranta, Grossi)** **490**
Straniero – Indennità di frequenza – Riconoscimento del beneficio al minore extracomunitario subordinato al requisito della titolarità della carta di soggiorno (illegittimità costituzionale in parte qua)
- Sentenza n. 245 (Quaranta)** **494**
Straniero – Matrimonio nella Repubblica – Obbligatoria presentazione all'ufficiale dello stato civile di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano (illegittimità costituzionale parziale)
- Ordinanza n. 180 (Maddalena, Grossi)** **498**
Circolazione stradale – Patente di guida rilasciata da stato extracomunitario – Conversione della patente italiana – Possibilità che avvenga sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese (manifesta inammissibilità)
- Sentenza n. 61 (De Siervo, Grossi)** **501**
Straniero – Norme della Regione Campania – Disposizioni per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania (inammissibilità; non fondatezza)
- Sentenza n. 40 (De Siervo, Saulle)** **510**
Assistenza e solidarietà sociale – Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia – Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale – Accessibilità ai soli cittadini comunitari residenti nella Regione da almeno 36 mesi – Abrogazione del riconoscimento dell'accesso ai servizi ed interventi ad alcune categorie di persone a diverso titolo presenti sul territorio regionale (illegittimità costituzionale; inammissibilità)

2010

- Sentenza n. 299 (Amirante, Tesauro)** **514**
Straniero – Norme della Regione Puglia per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati (illegittimità costituzionale; non fondatezza; inammissibilità)
- Sentenza n. 269 (Amirante, Tesauro)** **523**
Straniero – Norme della Regione Toscana per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri (inammissibilità; non fondatezza)
- Sentenza n. 250 (Amirante, Frigo)** **528**
Straniero – Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato – Configurazione della fattispecie come reato – Mancata previsione, tra gli elementi costitutivi del reato, dell'assenza di un giustificato motivo (non fondatezza; manifesta inammissibilità)

Sentenza n. 249 (Amirante, Silvestri)	541
<i>Reati e pene – Circostanze aggravanti comuni – Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale (illegittimità costituzionale; illegittimità costituzionale in via consequenziale; inammissibilità)</i>	
Sentenza n. 227 (Amirante, Tesauro)	549
<i>Esecuzione penale – Mandato d’arresto europeo per l’esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale – Rifiuto, opposto dalla Corte di appello, di consegnare il cittadino di un altro paese membro dell’Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell’esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno – Mancata previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Sentenza n. 187 (Amirante, Grossi)	557
<i>Straniero – Assegno mensile di invalidità – Concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato subordinato al requisito della titolarità della Carta di soggiorno (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
2009	
Sentenza n. 21 (Flick, Saulle)	561
<i>Reati e pene – Reato di favoreggiamento dell’ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente (non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 11 (Flick, Amirante)	565
<i>Straniero – Pensione di inabilità – Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non risulta in possesso dei requisiti reddituali già stabiliti per la carta di soggiorno e ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (illegittimità costituzionale in parte qua; manifesta inammissibilità)</i>	
2008	
Sentenza n. 306 (Bile, Amirante)	568
<i>Straniero – Indennità di accompagnamento per inabilità – Esclusione dal beneficio dello straniero extracomunitario che non sia in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Sentenza n. 278 (Bile, Mazzella)	572
<i>Straniero – Espulsione amministrativa – Ricorso in opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione proposto direttamente da ricorrente di cui sia accertata l’identità – Proponibilità a mezzo servizio postale – Mancata previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Sentenza n. 236 (Bile, Silvestri)	575
<i>Straniero e apolide – Espulsione amministrativa – Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell’ordine di allontanamento impartito dal questore – Arresto obbligatorio (inammissibilità;</i>	

non fondatezza)

Sentenza n. 148 (Bile, Amirante)

579

Straniero e apolide – Permesso di soggiorno – Rinnovo – Condanna, a seguito di patteggiamento, per reati inerenti gli stupefacenti – Causa ostativa – Mancata previsione della subordinazione del divieto del rinnovo alla verifica in concreto della pericolosità del condannato (non fondatezza)

2007

Ordinanza n. 361 (Bile, Saulle)

583

Straniero – Espulsione amministrativa – Divieto di espulsione in favore degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge «di nazionalità italiana» – Mancata estensione in favore degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge già residenti in Italia e regolarmente muniti di permesso di soggiorno (manifesta infondatezza; manifesta inammissibilità)

Ordinanza n. 335 (Bile, Saulle)

585

Straniero e apolide – Figli maggiorenni – Ricongiungimento familiare – Condizione – Incapacità del figlio di provvedere al proprio sostentamento a causa di uno stato di salute totalmente invalidante (manifesta infondatezza)

Sentenza n. 254 (Bile, Saulle)

587

Straniero – Ammissione al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti – Procedimento penale – Possibilità per lo straniero di nominare un interprete a spese dello Stato – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Ordinanza n. 228 (Bile, Saulle)

590

Straniero e apolide – Espulsione amministrativa – Decreto di espulsione – Intimazione allo straniero di lasciare il territorio entro cinque giorni – Immediata esecutività del provvedimento – Mancata previsione di un procedimento di convalida (manifesta infondatezza)

Ordinanza n. 84 (Flick, Saulle)

592

Straniero – Espulsione – Nomina di un difensore d'ufficio iscritto nelle liste speciali al momento dell'emissione del decreto prefettizio di espulsione – Mancata previsione (manifesta infondatezza)

Sentenza n. 78 (Bile, Saulle)

594

Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Affidamento in prova al servizio sociale e semilibertà – Esclusione dai benefici, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, del condannato straniero entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo di permesso di soggiorno (illegittimità costituzionale delle disposizioni ove interpretate nel senso censurato)

Sentenza n. 22 (Flick, Silvestri)

599

Straniero e apolide – Espulsione amministrativa – Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore – Trattamento sanzionatorio (inammissibilità)

- Ordinanza n. 444 (Bile, Saulle)** 606
Straniero – Espulsione – Temporanea sospensione in favore delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, nonché del marito convivente – Richiesta di estensione della disciplina anche nei confronti di straniero extracomunitario, legato da relazione affettiva con donna in stato di gravidanza ed in attesa di permesso di soggiorno (manifesta infondatezza)
- Ordinanza n. 368 (Bile, Saulle)** 608
Straniero – Diritto al ricongiungimento familiare con entrambi i genitori dello straniero residente in Italia – Condizioni – Superamento del sessantacinquesimo anno di età da parte di entrambi i genitori, e non di uno solo di essi, qualora gli altri figli, tuttora nel paese di origine o di provenienza, siano impossibilitati al loro sostentamento (manifesta infondatezza)
- Sentenza n. 254 (A. Marini, Saulle)** 610
Famiglia – Regolazione dei rapporti patrimoniali fra i coniugi in mancanza di legge nazionale comune – Disciplina anteriore alla riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato – Applicazione della legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio (illegittimità costituzionale)
- Sentenza n. 206 (A. Marini, Amirante)** 612
Straniero – Regolizzazione di lavoratori extracomunitari – Soggetti già destinatari di provvedimenti di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera – Esclusione (inammissibilità; non fondatezza)
- Ordinanza n. 192 (A. Marini, Saulle)** 616
Straniero – Espulsione – Temporanea sospensione del decreto in favore delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio, nonché del marito convivente – Richiesta di estensione della disciplina anche nei confronti dello straniero extracomunitario legato da una relazione affettiva con una cittadina italiana, in stato di gravidanza (manifesta infondatezza)
- Ordinanza n. 143 (Bile, Flick)** 618
Processo penale – Straniero – Avvenuta espulsione dell'imputato – Sentenza di non luogo a procedere da pronunciarsi nella fase dell'udienza preliminare (manifesta inammissibilità; manifesta infondatezza)

- Sentenza n. 466 (A. Marini, Amirante)** 621
Straniero – Reato di reingresso nel territorio nazionale in violazione di un provvedimento di espulsione adottato dal prefetto – Fatto commesso da soggetto già denunciato per il medesimo reato ed espulso – Fattispecie sanzionata come delitto (illegittimità costituzionale)
- Ordinanza n. 463 (A. Marini, Flick)** 623
Straniero – Espulsione amministrativa – Automaticità del provvedimento in conseguenza della mancata richiesta del permesso di soggiorno entro il termine di otto giorni lavorativi dall'ingresso in Italia, pur in ipotesi di legittimo ingresso e di sussistenza delle condizioni per il rilascio del titolo di soggiorno (manifesta infondatezza)

Sentenza n. 432 (A. Marini, Flick)	626
<i>Regione Lombardia – Disabile – Persone totalmente invalide – Circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico regionale – Beneficio attribuito ai soli cittadini italiani e non anche agli stranieri residenti (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Ordinanza n. 347 (Capotosti, Finocchiaro)	633
<i>Adozione e affidamento – Idoneità all’adozione internazionale – Dichiarazione a favore di singoli – Mancata previsione (manifesta infondatezza)</i>	
Sentenza n. 300 (Contri)	635
<i>Regione Emilia–Romagna – Straniero – Misure per l’integrazione sociale degli stranieri immigrati (inammissibilità; non fondatezza)</i>	
Ordinanza n. 261 (Capotosti, Amirante)	639
<i>Straniero – Ordine del questore di lasciare il territorio italiano – Inosservanza – Trattamento sanzionatorio più grave rispetto alle ipotesi di generica inosservanza dei provvedimenti dell’autorità riconducibili all’art. 650 del codice penale (manifesta infondatezza)</i>	
Sentenza n. 224 (Contri)	641
<i>Straniero – Ricongiungimento per i genitori a carico – Requisiti – Assenza di altri figli nel Paese di origine o documentata impossibilità degli stessi di provvedere al sostentamento dei genitori ultrasessantacinquenni (non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 78 (Contri, Amirante)	644
<i>Straniero – Lavoratore extracomunitario – Istanza di regolarizzazione – Rigetto automatico in presenza di denuncia per uno dei reati per i quali è previsto l’arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
2004	
Ordinanza n. 439 (Onida, Maddalena)	646
<i>Straniero – Procedimento di convalida del trattenimento – Ammissione ex officio al patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalla sussistenza del requisito reddituale (manifesta infondatezza)</i>	
Ordinanza n. 422 (Onida, Neppi Modona)	648
<i>Straniero – Disciplina in materia di immigrazione – Condanna a pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni – Espulsione a titolo di sanzione alternativa (manifesta infondatezza)</i>	
Sentenza n. 379 (Onida, De Siervo)	650
<i>Regione Emilia–Romagna – Statuto – Proposizioni in materia di diritto di voto degli immigrati residenti (illegittimità costituzionale; inammissibilità; non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 372 (Onida, Capotosti)	658
<i>Regione Toscana – Statuto – Proposizioni con contenuto di “Principi generali” e “Finalità principali”, particolarmente in tema di diritto di voto agli immigrati, convivenza fuori del vincolo matrimoniale, equilibrio ecologico, ambiente, patrimonio culturale, biodiversità, rispetto degli animali, patrimonio storico</i>	

artistico e paesaggistico, sviluppo economico, competitività delle imprese, libertà di iniziativa economica, cooperazione (inammissibilità; non fondatezza)

Sentenza n. 257 (Zagrebelsky, Contri) 666

Straniero – Decreto di espulsione – Traduzione nella lingua madre dello straniero destinatario ovvero in una lingua dallo stesso effettivamente conosciuta – Impossibilità – Traduzione in una delle lingue maggiormente diffuse previste dalla legge (manifesta inammissibilità; non fondatezza)

Sentenza n. 223 (Zagrebelsky, Neppi Modona) 669

Straniero – Reato di inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale – Arresto in flagranza obbligatorio (illegittimità costituzionale in parte qua; manifesta inammissibilità)

Sentenza n. 222 (Zagrebelsky, Mezzanotte) 673

Straniero – Espulsione con accompagnamento alla frontiera – Provvedimento del questore immediatamente esecutivo prima della convalida da parte dell'autorità giudiziaria e in assenza di audizione dello straniero (illegittimità costituzionale in parte qua; manifesta inammissibilità)

Ordinanza n. 144 (Zagrebelsky, Quaranta) 679

Processo penale – Patrocinio a spese dello Stato – Istanza di ammissione al beneficio – Indicazione del codice fiscale a pena di inammissibilità – Obbligo valevole anche per l'imputato straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato (manifesta infondatezza)

Sentenza n. 5 (Chieppa, Flick) 681

Straniero – Espulsione amministrativa – Ordine di allontanamento emesso dal questore – Permanenza dell'espulso, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato (non fondatezza)

2003

Ordinanza n. 295 (Zagrebelsky, Vaccarella) 688

Giurisdizione e competenza in materia civile – Straniero – Tutela giurisdizionale dei minori – Ricorso avverso i provvedimenti di rimpatrio adottati dal Comitato per i minori stranieri – Giurisdizione del giudice amministrativo – Mancata previsione della competenza del tribunale per i minorenni (manifesta inammissibilità)

Sentenza n. 198 (Chieppa, De Siervo) 690

Straniero – Minore sottoposto a tutela – Permesso di soggiorno – Conversione da motivo di "minore età" a motivo di "lavoro" – Omessa previsione (non fondatezza nei sensi di cui in motivazione)

2002

Ordinanza n. 415 (Ruperto, Contri) 693

Adozione e affidamento – Adozione internazionale – Affidamento preadottivo del minore, per la durata di un anno – Mancato riconoscimento quale principio fondamentale del diritto italiano di famiglia (manifesta infondatezza)

Ordinanza n. 146 (Ruperto, Mezzanotte)	696
<i>Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato – Provvedimento prefettizio – Automatismo della misura (manifesta infondatezza)</i>	

2001

Ordinanza n. 385 (Santosuosso, Mezzanotte)	698
<i>Straniero – Espulsione – Impossibilità di dare immediata esecuzione al provvedimento – Trattenimento nei centri di permanenza temporanea e assistenza, disposto dal questore – Durata – Omessa previsione dell'avviso al difensore dell'inizio della misura (manifesta infondatezza; manifesta inammissibilità)</i>	

Sentenza n. 252 (Santosuosso, Contri)	700
<i>Straniero – Ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato – Straniero extracomunitario immigrato clandestinamente per trattamento terapeutico essenziale – Mancata previsione del divieto di espulsione (non fondatezza)</i>	

Ordinanza n. 232 (Ruperto, Contri)	703
<i>Straniero – Espulsione – Divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con altro straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno (manifesta infondatezza)</i>	

Ordinanza n. 140 (Santosuosso, Chieppa)	705
<i>Straniero – Ingresso di stranieri in Italia – Richiesta del visto d'ingresso per ricongiungimento familiare – Diniego da parte dell'amministrazione – Accoglimento del ricorso, da parte del pretore adito dall'interessato, e rilascio del visto anche in assenza di nulla osta (manifesta infondatezza)</i>	

Sentenza n. 131 (Ruperto, Zagrebelsky)	708
<i>Servizio militare di leva – Esenzione dagli obblighi di leva – Omessa previsione per i soggetti già italiani che abbiano acquistato la cittadinanza di un altro Stato (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	

Sentenza n. 105 (Ruperto, Mezzanotte)	711
<i>Straniero – Espulsione amministrativa – Espulsione disposta dal prefetto – Impossibilità di dare esecuzione con immediatezza alla misura – Trattenimento dello straniero presso il centro più vicino di permanenza temporanea e di assistenza – Oggetto della convalida giudiziaria – Durata della permanenza nel centro fissata nel massimo, anziché stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria (non fondatezza nei sensi di cui in motivazione; non fondatezza)</i>	

2000

Ordinanza n. 485 (Mirabelli, Guizzi)	717
<i>Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato – Giudizio di opposizione al decreto prefettizio di espulsione (manifesta infondatezza)</i>	

Ordinanza n. 481 (Mirabelli, Contri)	719
<i>Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato italiano – Mancata previsione del divieto di espulsione dello straniero convivente more uxorio con un cittadino italiano (manifesta infondatezza)</i>	

Sentenza n. 376 (Mirabelli, Contri)	721
<i>Straniero – Espulsione – Divieto di espulsione – Omessa estensione anche al marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Sentenza n. 227 (Guizzi, Zagrebelsky)	725
<i>Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato – Ricorso al pretore avverso il decreto di espulsione – Termine – Mancata previsione della rimessione in termine o della proroga del termine, per il caso di non adeguata conoscenza del provvedimento espulsivo, per non essere stato tradotto nella lingua madre del destinatario (non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 198 (Guizzi, Mezzanotte)	727
<i>Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato – Ricorso al pretore avverso il decreto prefettizio di espulsione – Termine perentorio – Mancata previsione di opposizione tardiva, nel caso in cui il destinatario del provvedimento espulsivo non abbia avuto conoscenza, senza colpa, del suo esatto contenuto (non fondatezza)</i>	
Sentenza n. 161 (Guizzi)	730
<i>Straniero – Espulsione in via amministrativa dal territorio dello Stato – Ricorso dinanzi al pretore – Termine per l'impugnativa (inammissibilità; non fondatezza)</i>	
Ordinanza n. 76 (Mirabelli, Santosuosso)	735
<i>Circolazione stradale – Straniero – Possesso di patente rilasciata da Stato estero – Guida nel territorio dello Stato italiano – Necessità di conversione della patente o di conseguimento della patente italiana – Diversa disciplina, e relativi effetti, per i cittadini di uno Stato dell'Unione europea e i cittadini di uno stato non comunitario (manifesta infondatezza)</i>	
Sentenza n. 31 (Vassalli, Guizzi)	737
<i>Straniero e apolide – Immigrazione e condizione dello straniero – Richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'intero testo unico delle disposizioni in materia (inammissibilità)</i>	
1999	
Sentenza n. 172 (Granata, Zagrebelsky)	741
<i>Servizio militare – Assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica (non fondatezza)</i>	
1998	
Sentenza n. 454 (Granata, Onida)	744
<i>Lavoro (collocamento al) – Elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio – Iscrizione – Extracomunitari invalidi disoccupati – Diritto degli stessi di ottenere l'iscrizione nei predetti elenchi – Ritenuta mancata previsione (non fondatezza nei sensi di cui in motivazione)</i>	
Sentenza n. 349 (Granata, Mirabelli)	747
<i>Adozione – Adozione internazionale – Dichiarazione di idoneità – Requisiti – Divario di età minimo di diciotto anni tra adottanti e adottando – Possibilità di</i>	

deroga, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella di solito intercorrente tra genitori e figli, al fine di evitare un danno grave e non altrimenti evitabile al minore – Lamentata preclusione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 10 (Granata, Mirabelli)

749

Adozione e affidamento – Adozione internazionale – Dichiarazione di idoneità degli adottanti – Requisiti – Divario di età massimo di quaranta anni tra adottanti e adottato (non fondatezza)

1997

Sentenza n. 353 (Granata, Guizzi)

752

Immigrazione – Regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei paesi non appartenenti all'Unione europea – Decreto di espulsione dall'Italia dello straniero extracomunitario in condizione di soggiorno irregolare – Mancata differenziazione delle diverse situazioni con pregiudizio per i soggetti più deboli (non fondatezza)

Sentenza n. 203 (Granata, Onida)

754

Straniero e apolide – Genitore straniero extracomunitario – Diritto al soggiorno in Italia per ricongiungersi al figlio minore legalmente residente e convivente in Italia con l'altro genitore, ancorché quest'ultimo non sia unito al primo in matrimonio – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)

1996

Sentenza n. 303 (Ferri, Mirabelli)

757

Adozione – Adozione internazionale – Requisiti – Divario massimo di età tra adottante e adottato – Preclusione quando l'età di uno dei coniugi adottanti superi di oltre quaranta anni l'età dell'adottando – Impossibilità per il giudice di disporre in tale caso l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 61 (Ferri, Chieppa)

760

Avvocato e procuratore – Divieto per i procuratori legali di esercitare la professione extra districtum – Pretesa irragionevole disparità di trattamento rispetto agli avvocati comunitari, ai quali la direttiva CEE del 22 marzo 1977, n. 249 (attuata in Italia con la legge 9 febbraio 1982, n. 31) consente di svolgere la professione forense in Italia senza limitazioni (non fondatezza)

1995

Sentenza n. 219 (Baldassarre, Granata)

764

Gratuito patrocinio – Gratuito patrocinio per i cittadini italiani non abbienti – Presupposti reddituali stabiliti per l'ammissione al beneficio – Estensione anche allo straniero – Controllo della loro effettiva sussistenza (non fondatezza; illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 58 (Spagnoli, Baldassarre)

767

Stupefacenti e sostanze psicotrope – Straniero condannato per determinati reati – Obbligo del giudice a emettere, contestualmente alla condanna, l'ordine di

espulsione dallo Stato, eseguibile a pena espiata – Preclusione (in forza dell'art. 164, comma secondo, n. 2, cod. pen.) alla concessione della sospensione condizionale della pena (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 34 (Casavola, Caianiello)

771

Straniero e apolide – Straniero destinatario di provvedimento di espulsione – Obbligo di adoperarsi per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente – Inosservanza – Pena della reclusione da sei mesi a tre anni (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 28 (Casavola, Spagnoli)

774

Straniero – Extracomunitari residenti e sposati in Italia, che prestano lavoro casalingo non retribuito – Ricongiungimento familiare del figlio naturale, minore di età, residente all'estero – Ritenuta esclusione (non fondatezza nei sensi di cui in motivazione)

1994

Sentenza n. 62 (Casavola, Baldassarre)

777

Processo penale – Cittadino extracomunitario sottoposto a custodia cautelare ovvero condannato con sentenza definitiva – Possibilità per il giudice di disporre, su istanza dell'interessato, l'espulsione dal territorio dello Stato italiano (non fondatezza; inammissibilità)

1993

Sentenza n. 10 (Casavola, Baldassarre)

782

Processo penale – Imputato straniero non a conoscenza della lingua italiana – Decreto di citazione a giudizio dinanzi al Pretore – Decreto di giudizio immediato e relativo avviso, con indicazione del termine per richiedere il giudizio abbreviato – Traduzione in lingua nota all'imputato (non fondatezza nei sensi di cui in motivazione)

1992

Sentenza n. 278 (Borzellino, Casavola)

788

Servizio militare – Soggetti che hanno perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato e che siano tenuti a prestare in quest'ultimo il servizio militare – Esenzione dagli obblighi di leva in Italia – Omessa previsione (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 148 (Corasaniti, Mirabelli)

790

Adozione e affidamento – Adozione – Fratelli e sorelle minori in eguale stato di adottabilità – Superamento per uno di essi del divario massimo di età con i coniugi adottanti – Mancata possibilità di adozione di quest'ultimo da parte degli stessi coniugi adottanti (illegittimità costituzionale in parte qua)

1989

Sentenza n. 536 (Saja, Spagnoli)

793

Adozione – Adozione internazionale – Adozione di minori stranieri –

Sentenza n. 389 (Saja, Baldassarre)	801
<i>Comunità economica europea (C.E.E.) – Diritti dei cittadini degli stati membri – Cittadini che svolgono lavoro autonomo in uno Stato membro – Accesso all’edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito (inammissibilità del conflitto)</i>	

1988

Sentenza n. 974 (Saja, Caianiello)	807
<i>Servizio militare – Perdita della cittadinanza italiana – Prestazione del servizio in altro Stato – Obbligo di prestarlo anche in Italia (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	
Ordinanza n. 545 (Saja, Dell’Andro)	809
<i>Armi e materie esplodenti – Straniero non residente nello Stato – Importazione temporanea di armi comuni da sparo – Osservanza di disposizioni amministrative emanate con d.m. – Obbligatorietà (manifesta infondatezza)</i>	
Ordinanza n. 490 (Saja, Greco)	810
<i>Cittadinanza – Coniuge straniero di cittadina italiana – Acquisto automatico della cittadinanza – Esclusione (anche nel caso di matrimonio anteriore all’entrata in vigore della legge n. 123 del 1983) (manifesta infondatezza)</i>	
Ordinanza n. 109 (Saja, Caianiello)	812
<i>Cittadinanza – Perdita della cittadinanza italiana – Cittadino italiano che acquisti spontaneamente la cittadinanza straniera o stabilisca all’estero la residenza – Obblighi del servizio militare – Persistenza (manifesta infondatezza)</i>	

1987

Ordinanza n. 503 (Saja, Caianiello)	814
<i>Sicurezza pubblica – Stranieri – Provvedimento di espulsione immediatamente esecutivo – Potere prefettizio (manifesta infondatezza)</i>	

1986

Sentenza n. 199 (Paladin, Casavola)	816
<i>Adozione e affidamento – Adozione internazionale – Minori stranieri in stato di abbandono nel territorio nazionale – Estensione ad essi della giurisdizione e della legge regolatrice italiana – Non applicabilità, per espressa irretroattività, alle procedure di adozione già in corso al momento di entrata in vigore della nuova disciplina (illegittimità costituzionale in parte qua)</i>	

1985

Sentenza n. 353 (Paladin, Andrioli)	819
<i>Circolazione stradale – Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile – Straniero domiciliato in stato estero che circoli in Italia con veicolo colà</i>	

immatricolato – Imposizione di domicilio ex lege presso un istituto assicuratore costituito in Italia – Termini per la comparizione in giudizio con riferimento a quelli previsti per soggetti residenti all'estero (non fondatezza)

1983

Ordinanza n. 354 (Elia, Elia) **821**

Cittadinanza – Cittadinanza italiana – Acquisto da parte di stranieri – Disciplina legislativa – Acquisto automatico della cittadinanza italiana da parte di donna straniera maritata con cittadino italiano – Omessa previsione che la cittadinanza italiana possa essere concessa, alle medesime condizioni stabilite nei riguardi del cittadino straniero, anche alla straniera che abbia contratto matrimonio con il cittadino italiano (restituzione degli atti al giudice rimettente)

Sentenza n. 215 (Elia, Conso) **822**

Reati doganali – Arresto di straniero che non presti cauzione o malleveria (illegittimità costituzionale)

Sentenza n. 214 (Elia, E. Gallo) **828**

Processo civile – Delibazione di provvedimenti di adozione – Provvedimento contenuto non in un atto giurisdizionale ma in un atto notarile – Inapplicabilità della normativa sulla delibazione dei provvedimenti giurisdizionali (inammissibilità)

Sentenza n. 30 (Elia) **832**

Cittadinanza – Figlio di madre cittadina e padre straniero – Riconoscimento da parte di entrambi i genitori – Prevalenza della cittadinanza straniera del padre (illegittimità costituzionale)

1982

Ordinanza n. 258 (Elia) **836**

Cittadinanza italiana – Acquisizione – Principio dello iuris communicatio per matrimonio – Norme applicative (autorimessione di questione di legittimità costituzionale)

Sentenza n. 256 (Elia) **838**

Cittadinanza – Acquisto – Matrimonio di straniero con cittadina italiana – esclusione (inammissibilità)

1980

Sentenza n. 178 (Amadei, Malagugini) **839**

Notificazioni in materia penale – Imputato – Residente all'estero – Emissione del decreto di irreperibilità indipendentemente dalla acquisizione della prova della ricezione della raccomandata da parte del destinatario (illegittimità costituzionale in parte qua)

1979

Sentenza n. 54 (Amadei, Paladin)

842

Estradizione – Consentita estradizione per i reati sanzionati con la pena edittale della morte nell'ordinamento dello stato richiedente – Conseguente applicazione dell'art. 10, secondo comma, n. 3 cod. pen. (illegittimità costituzionale in parte qua)

1977

Sentenza n. 46 (Rossi, Oggioni)

847

Sicurezza pubblica – R.D. 18 giugno 1931, n. 773, art. 142 – Straniero – Permesso di soggiorno temporaneo – Revoca o mancato rinnovo (non fondatezza)

1975

Sentenza n. 87 (Bonifacio, Volterra)

849

Cittadinanza – Cittadina maritata a straniero – Perdita della cittadinanza se il marito possiede una cittadinanza che per fatto del matrimonio a lei si comunichi – Effetto indipendente dalla volontà della donna, anche se contraria (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 74 (Bonifacio, Volterra)

852

Leggi penali – Ignoranza della legge penale – Reati contravvenzionali di carattere meramente omissivo – mancata previsione della possibilità di dare, in concreto, la prova dell'ignoranza della norma incriminatrice, e soprattutto per gli stranieri (non fondatezza)

1974

Sentenza n. 244 (Bonifacio, Amadei)

855

Sicurezza pubblica – Straniero – Posizione nello Stato – Differenze rispetto al cittadino – Provvedimenti dei prefetti nei loro confronti (non fondatezza)

Sentenza n. 177 (Bonifacio, Reale N.)

858

Processo penale – Notificazione – Notificazioni all'imputato irreperibile – Emissione del decreto di irreperibilità senza prelievi ulteriori indagini richieste quando l'imputato si trovi nel territorio nazionale (illegittimità costituzionale in parte qua)

Sentenza n. 109 (Bonifacio, Verzi)

860

Sicurezza pubblica – Straniero espulso per motivi di ordine pubblico – Divieto di rientrare nel territorio dello stato senza autorizzazione del ministro dell'interno – Straniero imputato in Italia – Diversità di posizione rispetto al cittadino imputato (non fondatezza)

1972

Sentenza n. 50 (Chiarelli, Rossi)

862

Processo penale – Polizia giudiziaria – Interrogatorio dello straniero senza l'osservanza delle garanzie dettate dalle norme sull'istruzione formale (illegittimità costituzionale in parte qua)

1971

Ordinanza n. 76 (Branca, Rocchetti)

864

Sanzioni per omessa denuncia di stranieri o apolidi – Entità della pena rispetto ad altre ipotesi criminose (manifesta infondatezza)

1970

Sentenza n. 144 (Branca, Rocchetti)

866

Sicurezza pubblica – Straniero – Assunzione alle proprie dipendenze – Obbligo di comunicarne le generalità alla autorità di pubblica sicurezza (non fondatezza; manifesta infondatezza)

1969

Sentenza n. 104 (Branca, Rocchetti)

871

Libertà personale – Obbligo di denunciare l'ospitalità concessa a stranieri o ad apolidi (non fondatezza)

1968

Sentenza n. 11 (A. Sandulli, Bonifacio)

875

Stampa – Giornalisti – Istituzione dell'albo dei giornalisti – Straniero al quale sia impedito nel paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana – Limiti alla sua iscrizione (illegittimità costituzionale parziale)

1967

Sentenza n. 120 (Ambrosini, Papaldo)

881

Reati doganali – Stato di arresto dello straniero (non fondatezza)

TAVOLA SINOTTICA*

	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO O CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA) RESI- DENTE IN ITALIA	STRANIERO PRE- SENTE O DIMORAN- TE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO CITTA- DINO DI STATO TER- ZO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADI- NO ITALIANO	CITTADI- NO DELL'UNIO NE EURO- PEA	APOLIDE	MINORE STRANIE- RO
Uguaglianza, libertà personale, cittadi- nanza, ingresso, soggiorno e circola- zione nel territorio dello Stato	sentenze nn. 212/2023; 88/2023; 63/2022; 275/2017; 258/2017; 142/2017; 45/2017; 277/2014; 172/2012; 254/2006; 31/2000; 58/1995; 62/1994; 30/1983; 256/1982; 46/1977; 87/1975; 244/1974; 109/1974;	sentenze nn. 25/2025; 195/2022; 186/2020.		sentenze nn. 280/2019; 270/2019; 250/2010; 249/2010; 21/2009; 278/2008; 236/2008; 148/2008; 78/2007; 22/2007; 466/2005; 223/2004; 222/2004; 5/2004; 105/2001; 353/1997. ordinanze nn. 124/2012;		sentenza n. 227/2010.	sentenze nn. 249/2010; 104/1969. ordinanza n. 76/1971.	sentenza n. 218/2018.

* Nella colonna “STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)” sono indicate le pronunce in cui la Corte si è occupata dello “straniero” senza ulteriori specificazioni ovvero degli “extracomunitari” senza menzionare esplicitamente altre condizioni (quali, ad es., l’irregolarità o la residenza).

Le successive colonne sono caratterizzate da una qualificazione o esplicitamente impiegata nelle pronunce (ad es., la residenza in Italia o la presenza e la dimora nel territorio regionale) ovvero riassuntiva di una serie di situazioni parimenti risultanti dal tenore delle decisioni (l’irregolarità è comprensiva di una pluralità di fattispecie, come, ad. es., il difetto del titolo di soggiorno e la mancanza di taluni requisiti reddituali).

	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO O CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA) RESI- DENTE IN ITALIA	STRANIERO PRE- SENTE O DIMORAN- TE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO CITTA- DINO DI STATO TER- ZO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADI- NO ITALIANO	CITTADI- NO DELL'UNIO NE EURO- PEA	APOLIDE	MINORE STRANIE- RO
	104/1969. ordinanze nn. 39/2023; 97/2022; 183/2020; 58/2014; 180/2011; 422/2004; 76/2000; 545/1988; 490/1988; 354/1983; 215/1983; 258/1982; 76/1971; 120/1967.			228/2007; 143/2006; 463/2005; 261/2005; 146/2002; 385/2001; 485/2000; 503/1987.				
Servizio militare - Diritto di abband- nare il proprio pae- se					sentenze nn. 131/2001; 278/1992; 974/1988. ordinanza n. 109/1988.		sentenza n. 172/1999.	
Libertà di contrarre matrimonio	sentenza n. 245/2011.							

	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO O CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA) RESI- DENTE IN ITALIA	STRANIERO PRE- SENTE O DIMORAN- TE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO CITTA- DINO DI STATO TER- ZO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADI- NO ITALIANO	CITTADI- NO DELL'UNIO NE EURO- PEA	APOLIDE	MINORE STRANIE- RO
Diritto all'unità fa- miliare e/o al ricon- giungimento fami- liare	sentenze nn. 202/2013; 224/2005; 203/1997. ordinanze nn. 335/2007; 140/2001.	sentenza n. 28/1995. ordinanza n. 368/2006.		sentenza n. 376/2000. ordinanze nn. 361/2007; 444/2006; 192/2006; 232/2001; 481/2000.				ordinanza n. 295/2003.
Adozione – Diritto alla famiglia								sentenze nn. 33/2021; 237/2019; 349/1998; 10/1998; 303/1996; 148/1992; 536/1989; 199/1986; 214/1983. ordinanze nn. 252/2021; 347/2005; 415/2002.

	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO O CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA) RESI- DENTE IN ITALIA	STRANIERO PRE- SENTE O DIMORAN- TE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO CITTA- DINO DI STATO TER- ZO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADI- NO ITALIANO	CITTADI- NO DELL'UNIO NE EURO- PEA	APOLIDE	MINORE STRANIE- RO
Diritti e prestazioni sociali (in generale) – Integrazione – Cit- tadinanza sociale.	sentenza n. 40/2011.		sentenze nn. 61/2011; 269/2010; 300/2005.	sentenza n. 299/2010.		sentenze nn. 40/2011; 269/2010.		
Singole prestazioni sociali (pensione di inabili- tà; indennità di ac- compagnamento per inabilità; trasporto pubblico; assegno di maternità; assegno di cura; assegno mensile di invalidi- tà; assegno per il nucleo familiare; as- segno sociale)	sentenze nn. 53/2024; 67/2022; 230/2015; 22/2015; 40/2013; 187/2010; 11/2009. ordinanze nn. 207/2015; 197/2013.	sentenze nn. 194/2019; 432/2005.	sentenze nn. 281/2020; 107/2018.	sentenza n. 306/2008.				sentenza n. 329/2011.
Sostegno al reddito	sentenze nn. 54/2022; 34/2022; 19/2022; 196/2021; 146/2020; 50/2019; 172/2013.	sentenze nn. 31/2025 166/2018.	sentenze nn. 145/2023; 222/2013; 133/2013; 4/2013; 2/2013.					

	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO O CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA) RESI- DENTE IN ITALIA	STRANIERO PRE- SENTE O DIMORAN- TE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO CITTA- DINO DI STATO TER- ZO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADI- NO ITALIANO	CITTADI- NO DELL'UNIO NE EURO- PEA	APOLIDE	MINORE STRANIE- RO
	ordinanze nn. 29/2024; 182/2020; 52/2019; 181/2016; 180/2016; 196/2013.							
Edilizia residenziale pubblica	sentenze nn. 1/2025; 147/2024; 67/2024; 15/2024; 77/2023.	sentenza n. 106/2018.	sentenze nn. 9/2021; 44/2020; 168/2014.					
Diritto al lavoro	sentenze nn. 43/2024; 209/2023; 119/2015; 315/2013; 309/2013; 282/2013; 98/2013; 206/2006; 454/1998; 144/1970; 11/1968.	sentenza n. 149/2019.	sentenza n. 149/2023.	sentenza n. 78/2005.		sentenze nn. 61/1996; 389/1989.		sentenza n. 198/2003.
Diritto alla salute				sentenza n. 252/2001.				

	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO)	STRANIERO (CITTADINO DI STATO TERZO O CITTADINO DELL'UNIONE EUROPEA) RESI- DENTE IN ITALIA	STRANIERO PRE- SENTE O DIMORAN- TE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO CITTA- DINO DI STATO TER- ZO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADI- NO ITALIANO	CITTADI- NO DELL'UNIO NE EURO- PEA	APOLIDE	MINORE STRANIE- RO
Processo in genera- le; diritto di azione e di difesa in giudizio.	sentenze nn. 163/2024; 205/2023; 13/2022; 10/1993; 353/1985; 178/1980; 74/1975; 177/1974; 50/1972.			sentenze nn. 257/2004; 227/2000; 198/2000; 161/2000; 34/1995. ordinanze nn. 84/2007; 385/2001; 485/2000.				
Patrocinio a spese dello Stato	sentenze nn. 110/2024; 228/2023; 157/2021; 101/2012; 254/2007; 219/1995.			ordinanze nn. 439/2004; 144/2004.				
Estradizione; man- dato d'arresto eu- ropeo	sentenza n. 54/1979.	sentenza n. 178/2023. ordinanze nn. 217/2021; 60/2021.						
Diritto di voto	sentenza n. 372/2004.	sentenza n. 379/2004.						

SENTENZA N. 31 ANNO 2025

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici: Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell' art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra I.M. M. e altri e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 31 maggio 2022, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di I.M. M. e altri e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per I.M. M. e altri, Mauro Sferrazza e Massimo Boccia Neri per l'INPS, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.

[...]

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *a*), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 e 34 CDFUE, 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE.

Tra i requisiti stabiliti per il riconoscimento del reddito di cittadinanza, la disposizione censurata prevedeva che il beneficiario dovesse essere «residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

Secondo il giudice *a quo* - le cui censure non toccano affatto la previsione che la residenza permanga durante l'erogazione del beneficio - il suddetto requisito di residenza pregressa violerebbe l'art. 3 Cost., non essendo ragionevolmente correlabile alla *ratio* della prestazione in esame e determinando, inoltre, una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea.

La stessa previsione si porrebbe in contrasto anche con la parità di trattamento e con il divieto di discriminazione previsti dalle evocate disposizioni del diritto dell'Unione.

2.- La disciplina del Rdc, compresa la disposizione censurata, è stata abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 318, della legge n. 197 del 2022.

Tale sopravvenienza normativa - eccepiscono in via preliminare l'Avvocatura generale dello Stato e l'INPS nelle memorie depositate - determinerebbe la sopravvenuta irrilevanza della questione.

Ciò in quanto, a seguito dall'abrogazione del Rdc, per effetto del venir meno delle strutture e delle procedure finalizzate al reinserimento lavorativo e sociale del beneficiario, non sarebbe più possibile né sottoscrivere il Patto per il lavoro, né individuare i percorsi di formazione idonei; pertanto procedendo all'astratto riconoscimento giudiziario del diritto delle parti ricorrenti, si darebbe luogo ad un mutamento della natura giuridica della prestazione, che, da misura di inclusione sociale e lavorativa si trasformerebbe in mero sussidio economico sganciato dalla finalità propria della disciplina legislativa in materia.

Le eccezioni non sono fondate.

L'intervenuta abrogazione della disposizione censurata non incide, infatti, sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, la cui ammissibilità, sotto questo profilo, permane intatta, dovendo il giudice *a quo* pronunciarsi sulla domanda di accertamento del carattere discriminatorio della sospensione della erogazione del Rdc nei confronti delle parti ricorrenti, realizzata dall'INPS in attuazione della previsione indubbiata nel periodo in cui questa era in vigore.

Altrettanto è a dirsi con riferimento all'ulteriore domanda, spiegata nel giudizio principale, di condanna dell'INPS al risarcimento del danno per la suddetta discriminazione. Tale pronuncia non costituirebbe un riconoscimento *ex novo* del beneficio ormai cessato, come sostenuto dall'Avvocatura e dall'INPS, rappresentando piuttosto un rimedio per una condotta posta in essere nella vigenza della disposizione censurata, fermo restando per il giudice il compito di individuare i criteri di quantificazione del danno applicabili alla fattispecie.

3.- L'INPS ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sotto due profili.

3.1.- Anzitutto, il giudice *a quo* non avrebbe accertato la sussistenza degli altri requisiti previsti dalla disciplina del Rdc in capo ai soggetti richiedenti.

L'eccezione non è fondata, avendo il giudice rimettente affermato che il riconoscimento del Rdc in capo alle parti ricorrenti dipenderebbe «solamente dal possesso o meno del requisito della lunga residenza»; si tratta di una motivazione sufficiente ai fini della rilevanza, «tenuto conto anche del carattere "esterno" del controllo operato da questa Corte sul punto» (sentenza n. 19 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 34 del 2022).

3.2.- Secondo l'Istituto, inoltre, il giudice *a quo* avrebbe qualificato il ricorso introduttivo come un'azione contro la discriminazione, senza che, tuttavia, ne ricorressero le condizioni, essendosi l'INPS limitata a riscontrare che le parti richiedenti non possedevano i requisiti previsti dalla legge. Pertanto, la soluzione del dubbio di costituzionalità non sarebbe utile, non potendo rendere antigiusuridico un comportamento che tale non era quando è stato realizzato.

Neppure tale eccezione è fondata: più volte questa Corte ha deciso nel merito «questioni originate da azioni anti-discriminazione proposte contro atti applicativi di una norma legislativa (sentenze n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 119 del 2015)» (sentenza n. 19 del 2022).

4.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero inammissibili perché non sussisterebbero, in realtà, «gli estremi della "doppia pregiudizialità"»: nella specie, la prospettata violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione - gli artt. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE, considerati attuativi degli artt. 21 e 34 CDFUE - non si sovrapporrebbe, quanto piuttosto si affiancherebbe, al denunciato contrasto con l'art. 3 Cost. In relazione alle prime, il giudice *a quo* avrebbe quindi dovuto proporre rinvio pregiudiziale avanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.1.- La prospettazione della difesa statale non può essere condivisa.

Al riguardo il giudice rimettente, nell'introdurre i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, giustifica esplicitamente la scelta di proporre l'incidente di costituzionalità «in considerazione del fatto che la norma interna sopra citata viola non solo principi eurounitari, ma anche principi costituzionali», e richiama «l'ormai

costante orientamento sulla doppia pregiudizialità» di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 269 del 2017, di cui riporta ampi passaggi.

Soprattutto, nel motivare la non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice *a quo* articola i profili della discriminazione indiretta che porterebbero la disposizione interna a violare, in stretta connessione, da un lato, il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e, dall'altro, quello di non discriminazione espresso dall'art. 21 della Carta, nella specie attuato dal richiamato art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, secondo cui, «ogni cittadino dell'Unione che risiede», in base alla direttiva stessa, «nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato».

Non vi è dubbio che, ravvisando una discriminazione avente a oggetto l'esercizio del diritto di soggiorno in base alla citata direttiva e, al contempo, una violazione del «principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale» (sentenza n. 1 del 2025), la questione sollevata assume un "tono costituzionale". Pertanto, una volta che il giudice abbia individuato l'incidente di costituzionalità come «rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame» (ancora sentenza n. 1 del 2025) - sulla base, nella specie, della evidente idoneità di una pronuncia ad efficacia *erga omnes* a rimuovere in radice la discriminazione - questa Corte potrà rispondere a tali censure «con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie» (di nuovo sentenza n. 1 del 2025 e ordinanza n. 21 del 2025), contribuendo ad assicurare piena effettività al diritto dell'Unione in modo «sempre più integrato» (sentenze n. 7 e n. 1 del 2025, n. 181 e n. 15 del 2024), dovendosi escludere che il sindacato accentrato di costituzionalità si ponga in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo.

Ciò vale a maggior ragione quando i «principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano [...] i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana» sì che «la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione» (sentenza n. 269 del 2017).

In questa evenienza di *overlapping* di tutele di livello costituzionale, sussiste l'opportunità «di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale» (ancora sentenza n. 269 del 2017), con conseguente possibile assorbimento della denunciata violazione del diritto europeo, ferma restando la possibilità, per il giudice comune, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o, ricorrendone i presupposti, della non applicazione.

5.- Sempre in via preliminare, pur in assenza di eccezione sul punto, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 34 CDFUE e 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE.

5.1.- Quanto alla disposizione della Carta, il rimettente si limita a menzionarla, affermandone la violazione, ma senza fornire alcun argomento diretto, in particolare, a illustrare «il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di cittadinanza rappresentino "attuazione del diritto dell'Unione" ai sensi del suo art. 51», con conseguente inammissibilità della relativa questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza (sentenza n. 19 del 2022).

5.2.- Quanto alla censura basata sulla violazione dell'art. 7, paragrafo 2, del regolamento n. 2011/492/UE, essa sconta una carente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*.

Sebbene il principio di parità di trattamento riconosciuto dalla citata previsione operi a favore del lavoratore cittadino di un Paese membro presente nel territorio di un altro Stato dell'Unione, al cui mercato del lavoro abbia «già avuto accesso» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 6 ottobre 2020, in causa C-181/19, Jobcenter Krefeld, punto 45), l'ordinanza, sotto questo profilo, «non contiene indicazioni sufficienti ad una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, necessaria al fine di valutare tanto la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, quanto la non manifesta infondatezza della stessa» (sentenza n. 128 del 2014 e, nello stesso senso, sentenze n. 256 del 2022 e n. 56 del 2015).

Inoltre, l'ordinanza non fornisce argomenti sulla possibilità di qualificare il Rdc come «vantaggio sociale», di cui il lavoratore cittadino di un altro Stato membro deve godere al pari del lavoratore nazionale ai sensi del richiamato art. 7, paragrafo 2; peraltro, nemmeno prende in considerazione che, coerentemente con la prevalente funzione di misura di politica attiva del lavoro e di inclusione sociale, l'accesso al Rdc non implica lo status di lavoratore.

Pertanto, sotto il profilo appena evidenziato, l'evocazione della suddetta previsione del diritto dell'Unione risulta del tutto sfornita di motivazione, discendendone la inammissibilità della questione sollevata.

6.- Va, infine, esaminata l'eccezione di inammissibilità che l'Avvocatura indirizza alle questioni sollevate dal rimettente in via subordinata, dirette a conseguire una pronuncia che limiti il requisito di residenza pregressa al periodo di cinque anni precedente alla domanda (di cui gli ultimi due in modo continuativo), oppure, in ulteriore subordine, al periodo di due anni continuativi prima della domanda.

Secondo la difesa statale, avendo il legislatore utilizzato per il Rdc criteri selettivi *ad hoc*, risulterebbe precluso ricavare, da discipline di altri istituti, validi punti di riferimento per una pronuncia di tipo sostitutivo.

6.1.- L'eccezione non è fondata.

La possibilità di adottare pronunce sostitutive, costantemente ammessa dalla giurisprudenza di questa Corte, consegue dall'accertamento di «un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione» (sentenza n. 6 del 2024), a fronte del quale «non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore» (sentenza n. 138 del 2024).

7.- Le questioni sono fondate nei termini che seguono in riferimento all'art. 3 Cost.

7.1.- Le numerose pronunce in cui questa Corte si è occupata del Rdc sono state tutte risolte a partire dall'affermazione di una interpretazione, funzionale a inquadrarne correttamente la natura all'interno del sistema costituzionale, che è stata ripetutamente ribadita in termini univoci (sentenze n. 1 del 2025, n. 54 del 2024, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021; ordinanza n. 29 del 2024).

Ai fini della decisione delle questioni considerate in quei giudizi, infatti, è risultato sempre dirimente evidenziare la peculiarità strutturale e funzionale di questa misura, dove la componente di integrazione al reddito è strettamente condizionata al conseguimento di obiettivi di inserimento nel mondo del lavoro e comunque di inclusione sociale, che richiedono il coinvolgimento attivo del beneficiario.

Fin dall'inizio di questo filone giurisprudenziale si è quindi chiarito che «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica»: mentre le prestazioni di assistenza sociale vere e proprie si «fonda[no] essenzialmente sul solo stato di bisogno», il Rdc prevede «un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità», che strutturano un percorso formativo e d'inclusione, «il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo» (sentenza n. 126 del 2021 e, in termini simili, sentenza n. 122 del 2020).

L'erogazione del Rdc, infatti, «"è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale" (art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che "deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b", che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due "canali"

comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-quater e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli "interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo" (art. 4, comma 13)» (sentenza n. 19 del 2022).

Si è quindi ribadito che: «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019)» (ancora sentenza n. 19 del 2022).

In definitiva, gli strumenti apprestati non consistono in meri sussidi per rispondere alla situazione di povertà, dal momento che il beneficio economico erogato è inscindibile da una più complessa e qualificante componente di inclusione attiva, diretta a incentivare la persona nell'assunzione di una responsabilità sociale, che si realizza attraverso la risposta positiva agli impegni contenuti in un percorso appositamente predisposto e che dovrebbe condurre, per questa via, all'uscita dalla condizione di povertà.

Non incoerentemente, quindi, il mancato rispetto degli impegni priva il soggetto del beneficio economico, in conseguenza dell'interruzione del percorso che era stato condiviso tra il beneficiario e il sistema pubblico.

All'interno di questa peculiare struttura della misura, si giustificano anche le ulteriori condizionalità e preclusioni che la connotano, anch'esse finalizzate al percorso di integrazione sociale.

Al riguardo, questa Corte ha giudicato non incoerente la sospensione del Rdc per il venir meno degli specifici requisiti di onorabilità necessari sia per accedere che per mantenere il Rdc, ovvero la mancata soggezione a una misura cautelare personale e l'assenza di condanna per taluni specifici reati intervenuta nei dieci anni antecedenti (sentenze n. 169 del 2023, n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020).

Nella medesima prospettiva, la sentenza n. 54 del 2024 ha ritenuto «coerente con tale natura del Rdc la previsione, contenuta nell'art. 5, comma 6, sesto periodo, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che "[a]l fine di prevenire e contrastare fenomeni di impoverimento e l'insorgenza dei disturbi da gioco d'azzardo (DGA), [ha] in ogni caso fatto divieto di utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità"; ha quindi precisato che «[i]l principio di eguaglianza sostanziale, alla cui attuazione il Rdc è peraltro riconducibile, non può certo essere invocato a sostegno di una questione di legittimità costituzionale nell'interesse di chi ha travolto le regole fondamentali dell'istituto, alterandone così la natura».

La stessa temporaneità della misura (diciotto mesi, rinnovabili) è stata ricollegata alla sua precipua natura, che non si risolve in mero sussidio economico per contrastare la povertà, ma si presenta diversamente articolata, mirando a offrire *chances* di integrazione sociale e lavorativa.

È evidente che una simile struttura, fondata sulla temporaneità, precisi obblighi e soprattutto rigide condizionalità persino in grado, se disattese, di determinare il venir meno del diritto alla prestazione, risulterebbe del tutto inconciliabile con il carattere meramente assistenziale e quindi con le caratteristiche tipiche delle vere e proprie prestazioni di assistenza sociale, dove invece prevale l'esigenza, sostanzialmente incondizionata, di rispondere ai bisogni primari, «indifferenziabili e indilazionabili» (sentenza n. 166 del 2018), cui sono relative (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2024 e ordinanza n. 29 del 2024).

Nella sentenza n. 137 del 2021, del resto, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost. la revoca di prestazioni assistenziali di quest'ultimo tipo, fondate sullo stato di bisogno, persino ai condannati in via definitiva per reati di mafia o terrorismo, i quali stiano scontando la pena in modalità alternativa alla detenzione.

Si è infatti precisato che, sebbene queste persone abbiano gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile, «attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere».

7.2.- La descritta natura del Rdc - affermata dalla giurisprudenza di questa Corte in termini di interpretazione costituzionalmente orientata (necessaria perché, qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il Rdc non potrebbe che rivelarsi intrinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali) - deve essere ancora ribadita in questa sede, senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D.

In tale pronuncia, infatti, la Corte di giustizia, come di consueto, ha interpretato il diritto dell'Unione, ma non ha operato un sindacato sull'esattezza, o no, dell'interpretazione del diritto nazionale, quale offerta dal giudice del rinvio pregiudiziale. Essa quindi, da un lato, ha sì affermato che «spetta al giudice del rinvio stabilire se il "reddito di cittadinanza" di cui trattasi nei procedimenti principali costituisca una prestazione sociale» e che proprio tale giudice (il Tribunale di Napoli) «constata nelle sue domande di pronuncia pregiudiziale che il "reddito di cittadinanza" costituisce una prestazione di assistenza sociale volta a garantire un livello minimo di sussistenza, rientrante in uno dei tre settori indicati all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, ossia le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ai sensi della legislazione nazionale».

Dall'altro, tuttavia, la stessa Corte non ha affatto avallato tale interpretazione del Tribunale di Napoli, perché ha chiaramente precisato che «indipendentemente dalle critiche espresse dal governo di uno Stato membro nei confronti dell'interpretazione del diritto nazionale adottata dal giudice del rinvio, l'esame delle questioni pregiudiziali dev'essere effettuato sulla base di tale interpretazione e non spetta alla Corte verificarne l'esattezza».

Solo sulla scorta di tale premessa - che espressamente riconosce come tale interpretazione sia suscettibile di verifica da parte degli organi a cui invece istituzionalmente spetta, secondo l'ordinamento nazionale, proprio verificarne l'esattezza - la sentenza è giunta a ritenere che «il "reddito di cittadinanza" di cui trattasi nei procedimenti principali costituisce una misura rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, letto alla luce dell'articolo 34 della Carta».

7.3.- In definitiva, la sentenza della Corte di giustizia non ha verificato l'esattezza dell'interpretazione proposta dal giudice del rinvio, ovvero dal Tribunale di Napoli, in ordine alla natura del Rdc, ma ha correttamente rimesso tale verifica al sistema giurisdizionale e costituzionale che è deputato a garantire l'uniforme applicazione del diritto interno.

Del resto, se è indiscutibile che alla Corte di giustizia spetta l'interpretazione dei trattati e del diritto derivato, al fine di assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, è parimenti indiscutibile che l'interpretazione della Costituzione è riservata a questa Corte, così come la funzione di nomofilachia del diritto nazionale lo è alla Corte di cassazione, essendo orientate ad assicurare anche la certezza del diritto.

8.- Una volta ribadita la natura del Rdc, occorre confrontarsi con le questioni poste dal giudice rimettente, che prospetta in primo luogo il contrasto con l'art. 3 Cost., ritenendo che il radicamento territoriale dei dieci anni richiesto dalla disciplina censurata risulti del tutto privo di giustificazione e non proporzionato.

In particolare, il requisito dei dieci anni non risponderebbe «ai requisiti di ragionevole correlabilità» con il Rdc, dato che tale «tempo sproporzionato» di residenza, sebbene richiesto «indifferentemente per italiani e stranieri», determinerebbe quantomeno una discriminazione indiretta a danno dei cittadini di altri Stati membri.

8.1.- Va precisato che, nella sentenza n. 19 del 2022, questa Corte si è confrontata, escludendone l'illegittimità costituzionale, solo con l'altro requisito, previsto dall'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, del possesso del permesso di lungo soggiorno per i cittadini

di Paesi terzi, e quindi della residenza per almeno cinque anni continuativi sul territorio nazionale, necessaria per conseguire tale permesso.

In tale pronuncia, in ogni caso, è stato messo in evidenza che gli obiettivi del Rdc implicano «una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

È quindi anche il radicamento territoriale, e non solo la mera prospettiva di stabilità - come invece ritenuto dal giudice *a quo* -, ad essere stato considerato in tale pronuncia.

In questa prospettiva, del resto, nel valutare la ragionevolezza di tale criterio può essere considerata non solo la complessità delle attività richieste alle pubbliche amministrazioni per realizzare le politiche attive del lavoro e di inclusione sociale, ma anche l'entità delle risorse finanziarie destinate alla attuazione della misura.

Rispetto alla precedente misura - il reddito di inclusione (il cosiddetto ReI), che richiedeva solo due anni di residenza - si è, infatti, realizzato un forte salto di livello, poiché: a) la consistenza del beneficio economico è più che raddoppiata per ciascun nucleo familiare, garantendo una provvidenza che potrebbe, per il suo ammontare, esporre lo Stato italiano a migrazioni puramente "assistenziali"; b) la stessa platea dei nuclei beneficiari è fin dall'inizio raddoppiata; c) le risorse finanziarie stanziare dal bilancio dello Stato sono più che triplicate; d) è stato necessario un rafforzamento della struttura organizzativa con l'assunzione di personale da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Rdc.

In considerazione di tali elementi caratterizzanti non può essere accolta la questione prospettata in via principale dal giudice rimettente, che porterebbe, in sostanza, ad annullare completamente il requisito di radicamento territoriale in base alla residenza, rendendo sufficiente solo quello, per i cittadini degli Stati membri, del diritto di soggiorno.

Non trattandosi di una prestazione meramente assistenziale, un requisito di radicamento territoriale non è di per sé implausibile: questa Corte, del resto, rispetto a una misura (attinente alla concessione di mutui agevolati) che non ha incidenza su diritti fondamentali, ha precisato che «non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanti un legame duraturo», per cui non ha censurato «il requisito della residenza protratta per almeno otto anni» (sentenza n. 53 del 2024).

Un requisito di residenza pregressa, peraltro, non appare, di per sé, determinare una violazione del divieto di discriminazione indiretta e delle relative disposizioni del diritto dell'Unione, che pure vengono in considerazione nella questione in esame. Per quanto un tale requisito ponga di fatto il cittadino italiano in una posizione più favorevole, non di meno la discriminazione indiretta ben può ritenersi giustificata quando sussistono ragioni che la rendono necessaria e proporzionata.

La stessa Corte di giustizia (grande sezione, sentenza 15 luglio 2021, in causa C-709/20, C. G.) ha, in particolare, precisato che riconoscere ai cittadini di Stati membri che non beneficiano di un diritto di soggiorno in forza della direttiva 2004/38/CE la fruizione «di prestazioni di assistenza sociale allo stesso titolo dei cittadini nazionali [...] rischierebbe di consentire a cittadini dell'Unione economicamente inattivi di utilizzare il sistema di protezione sociale dello Stato membro ospitante per finanziare il proprio sostentamento (v., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 2014, Dano, C-333/13 [...], punti 74, 76 e 77 e la giurisprudenza ivi citata)». Per cui «uno Stato membro ha la possibilità, ai sensi dell'articolo 7 della direttiva 2004/38, di negare la concessione di prestazioni di assistenza sociale a cittadini dell'Unione economicamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione e che non dispongano delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno ai sensi di tale direttiva».

La Corte di giustizia ha anche precisato che l'esigenza di garantire l'esistenza di «nesso reale tra il richiedente una prestazione e lo Stato», nonché di «garantire l'equilibrio finanziario» del sistema sociale nazionale «costituiscono, in linea di principio, obiettivi legittimi idonei a giustificare restrizioni ai diritti di libera circolazione e di soggiorno previsti dall'art. 21 TFUE» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 89 e 90).

Coerentemente con questa posizione, a livello dell'Unione europea, la recente raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023, relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, consente chiaramente agli Stati membri, per l'accesso a prestazioni aventi struttura e funzioni analoghe a quelle del Rdc, il ricorso al criterio selettivo basato sulla residenza protratta, anche in considerazione dell'esigenza di salvaguardare «la sostenibilità delle finanze pubbliche», purché «la durata del soggiorno legale sia proporzionata».

In questa prospettiva, il considerando n. 22 della suddetta raccomandazione precisa che «[l]'introduzione di criteri non discriminatori per l'accesso a un reddito minimo non pregiudica le eccezioni alla parità di trattamento previste o consentite dal diritto dell'Unione, come la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio».

8.2.- Tuttavia, nonostante tali considerazioni - che non si oppongono, *ex se*, alla possibilità di prevedere un requisito di residenza pregressa, quando si tratti di prestazioni non meramente assistenziali caratterizzate da un complesso progetto di inclusione lavorativa e sociale - il periodo di residenza decennale istituisce una barriera temporale all'accesso al Rdc che trascende del tutto la ragionevole correlazione con le finalità di quest'ultimo.

A differenza di altre misure, come l'assegno sociale, che questa Corte ha ritenuto correlate allo «stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo» (sentenza n. 50 del 2019 e ordinanza n. 29 del 2024), il progetto di inclusione previsto dal Rdc non guarda, come invece le suddette misure, al concorso realizzato nel passato, ma alle *chances* dell'integrazione futura, mirando alla prospettiva dello stabile inserimento lavorativo e sociale della persona coinvolta.

In quest'ottica il gravoso termine del pregresso periodo decennale non appare ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc e si pone in violazione dei principi di eguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

Tali principi, infatti, si oppongono alla discriminazione, anche indiretta (come di recente ribadito con la sentenza n. 25 del 2025), prodotta da una barriera temporale, effetto del requisito censurato, che, sebbene applicato a ogni richiedente, appare artificialmente finalizzata al solo tentativo di limitare l'accesso alla prestazione, favorendo i cittadini italiani già residenti (più facilitati - come peraltro dimostrano i dati segnalati dal giudice rimettente - a integrare tale requisito), a scapito sia di quelli di altri Stati membri dell'Unione, sia di quelli di Paesi terzi.

Del resto, proprio il termine decennale è stato la causa dell'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea nei confronti dell'Italia sia per la discriminazione indiretta, sia per la discriminazione a danno degli stessi italiani, a cui il requisito poteva, in effetti, precludere la possibilità di trasferirsi a lavorare fuori dal Paese.

Tale procedura è stata chiusa solo a seguito dell'abrogazione del Rdc a decorrere dal 1° gennaio 2024 e alla sua sostituzione con l'assegno di inclusione, dove il termine di residenza pregressa è stato ridotto a cinque anni, non più oggetto di contestazione a livello della Commissione europea.

8.3.- Alla luce di tutte queste considerazioni e nell'ottica di allontanarsi il meno possibile dal bilanciamento che, nella sua discrezionalità, è stato operato dal legislatore, la ragionevole correlazione con la misura del Rdc appare ricomponibile proprio in riferimento a quest'ultimo termine di cinque anni.

Questo dato temporale, infatti, non solo è quello assunto, come detto, dal legislatore nazionale all'interno dell'assegno di inclusione, "erede" del Rdc, ma è anche quello che, in sostanza, è stato giudicato non irragionevole, ai sensi dell'art. 3 Cost., da questa Corte nella sentenza n. 19 del 2022, in quanto dimostra la «relativa stabilità della presenza sul territorio»; non è poi di certo irrilevante

che esso sia anche quello previsto dall'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e quello che, da ultimo, è stato indicato dalla stessa sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., in riferimento a cittadini di Paesi terzi, come periodo che «testimoni[a] il "radicamento del richiedente nel paese in questione"».

Il termine di cinque anni si presenta, quindi, come una grandezza pre-data idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento (*ex multis*, sentenze n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022) utilizzabile al fine di ricomporre la ragionevole correlazione con il requisito di radicamento territoriale.

Deve quindi essere accolta la prima questione formulata in via subordinata dal giudice rimettente, per cui va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni», per violazione dell'art. 3 Cost.

8.4.- In questi termini, si ricompone armonicamente anche il rapporto con la sentenza della Corte di giustizia 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22, N. D., dal momento che, in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto con efficacia *erga omnes* dall'ordinamento nazionale il requisito della residenza decennale, ritenuto, da tale sentenza, contrastante, in riferimento però ai soli cittadini di Paesi terzi, con l'ordinamento dell'Unione europea.

Si evita così, oltretutto, l'insorgere di una discriminazione alla rovescia altrimenti effettivamente prospettabile, come giustamente rilevato dalla difesa delle parti private, in relazione ai cittadini dell'Unione europea, che rimanevano ancora soggetti al termine decennale.

Infatti, come questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 1 del 2025, la «pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle "discriminazioni a rovescio", che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze».

9.- Restano assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 21 CDFUE e 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, e ogni altra questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni»;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2025.

SENTENZA N. 25 ANNO 2025

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, nel procedimento vertente tra K. S. e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 30 maggio 2024, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2024, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 28 gennaio 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il TAR Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-bis*), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, nella parte in cui, imponendo il requisito della conoscenza linguistica per l'attribuzione della cittadinanza italiana, precluderebbe la sua concessione «a quei soggetti che, in ragione della impossibilità di apprendere la lingua per gravi disabilità e certificati deficit cognitivi, non siano nelle condizioni di documentar[ne] la conoscenza».

È denunciato il contrasto della disposizione con gli artt. 2, 3, 10 e 38 Cost.

1.1.– Il giudice *a quo* solleva le questioni nel corso di un giudizio di impugnazione di un provvedimento prefettizio che ha dichiarato inammissibile l'istanza di una straniera di concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992, sul presupposto del difetto del possesso del suddetto requisito linguistico. La ricorrente nel giudizio *a quo* – premesso di essere nell'oggettiva incapacità di conseguire la richiesta competenza linguistica per deficit cognitivo, derivante da numerose patologie, oltre che dall'età – ha dedotto quale motivo principale di ricorso l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 su cui si fonda la motivazione dell'atto amministrativo sfavorevole.

1.2.– In punto di rilevanza, il TAR rimettente osserva che, dall'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, deriverebbe l'accoglimento del ricorso.

1.3.– In relazione alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza - esclusa la praticabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione, alla luce del suo chiaro tenore letterale – assume, per quattro profili, l'illegittimità costituzionale della norma che subordina l'acquisto della cittadinanza alla prova della conoscenza della lingua anche per l'individuo incapace, in termini oggettivi e insuperabili, di apprenderla a causa di deficit psico-fisici.

In primo luogo, sarebbe leso l'art. 2 Cost.: la condizione impedirebbe alla persona disabile di ottenere «un diritto fondamentale, qual è lo *status* di cittadino».

In secondo luogo, l'imposizione generalizzata della dimostrazione della adeguata conoscenza dell'italiano violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto concretizzerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti «"sani"», capaci di apprenderlo, e soggetti «"non sani"», impediti nell'apprendimento e, di conseguenza, nell'acquisizione della cittadinanza.

Ancora, l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, *in parte qua*, vulnererebbe l'art. 38, primo e terzo comma, Cost. che, per «evitare che la disabilità [sia] fattore limitativo dell'uguaglianza, delinea un sistema [che] riconosc[e] il diritto all'assistenza sociale per gli "inabili" al lavoro e [...] il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli "inabili" e ai "minorati"».

Infine, il mancato esonero dalla prova del requisito linguistico contrasterebbe con l'art. 10 Cost., in relazione all'art. 18, comma 1, lettere a) e b), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità. Il parametro sovranazionale riconosce il diritto di acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza agli individui con menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali e tale diritto non sarebbe garantito dal legislatore italiano che, con la norma censurata, ostacolerebbe l'acquisto dello *status civitatis* alle persone con disabilità nelle sue diverse forme.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato, innanzi tutto, l'ammissibilità delle questioni con due eccezioni: per un verso, la pronuncia additiva richiama invaderebbe la sfera discrezionale riservata al legislatore, riconoscendo la condizione di cittadino a prescindere dal possesso della competenza linguistica; e, per altro verso, sarebbe insufficiente la motivazione sulla rilevanza.

Entrambe le eccezioni di inammissibilità vanno disattese.

2.1.– Non v'è dubbio che il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza. Ma le scelte del legislatore, al pari che in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011), cui si deve aggiungere, per quanto qui segnatamente interessa, il rispetto delle garanzie riservate alle persone con disabilità (sentenza n. 3 del 2025).

Il rimettente, invero, non chiede una pronuncia additiva tesa a colmare un vuoto di tutela o a introdurre elementi di novità nel procedimento di attribuzione della cittadinanza, ma dubita della compatibilità, con gli evocati parametri costituzionali, della compiuta scelta legislativa di esigere la prova della competenza linguistica per tutti i richiedenti la cittadinanza, senza esonero per quelli che non abbiano la capacità di acquisirla a causa di disabilità.

In definitiva, quanto eccepito dal Presidente del Consiglio dei ministri attiene semmai al merito e non alla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (in termini analoghi, sentenze n. 196 e n. 134 del 2024 e n. 171 del 2022).

2.2.– Con riferimento alla dedotta insufficiente motivazione sulla rilevanza, l'eccezione è svolta sotto due diversi profili: perché il giudice *a quo* non preciserebbe a quale dei diversi titoli contemplati dall'art. 9 della legge n. 91 del 1992 la ricorrente abbia presentato istanza di concessione della cittadinanza italiana; e perché il giudice *a quo* non avrebbe né esposto le ragioni per le quali la cittadina straniera si trovi, a causa delle specifiche disabilità comprovate dalla documentazione

medica prodotta, nell'oggettiva impossibilità di apprendimento della lingua, né considerato che le patologie erano insorte dopo molti anni dall'ingresso in Italia, sicché non sarebbe giustificato il difetto di conoscenza dell'italiano al momento della presentazione della domanda di cittadinanza.

Sotto ambedue i profili, l'eccezione non è fondata.

2.2.1.– La precisazione sul titolo a sostegno dell'istanza era infatti superflua, posto che la prova della lingua è richiesta per tutti i casi di naturalizzazione.

2.2.2.– Quanto al secondo profilo dedotto, il giudice *a quo* assume l'invalidità del provvedimento, che ha dichiarato inammissibile la domanda di concessione della cittadinanza per mancanza del requisito linguistico, in via derivata dalla illegittimità costituzionale della disposizione censurata che lo impone e, inoltre, prospetta che, nel concreto, il richiedente versi in una condizione di disabilità tale da rivendicare l'auspicato esonero dalla prova della conoscenza della lingua.

Tanto è sufficiente ai fini dell'ammissibilità della questione: il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente "esterno", limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per tutte, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 10 Cost., in relazione all'art. 18, comma 1, lettere a) e b), della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità.

Il parametro costituzionale evocato risulta, infatti, del tutto inconferente (tra le altre, sentenze n. 189 e n. 96 del 2024, n. 171 del 2023 e n. 259 del 2022).

Il giudice *a quo* assume che l'ordinamento interno «è tenuto a conformarsi a mente» dell'art. 10 Cost. alla suddetta Convenzione.

Tale parametro costituzionale, tuttavia, non è quello per il tramite del quale la norma internazionale assume la capacità di condizionare la normazione interna.

Non lo è con riferimento al suo primo comma, in quanto non si lamenta la violazione del diritto internazionale consuetudinario, bensì di quello pattizio.

Non lo è neppure con riferimento al suo secondo comma, poiché la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità non è un trattato avente a oggetto la «condizione giuridica dello straniero», configurandosi semmai come obbligo internazionale la cui violazione sarebbe in ipotesi riconducibile all'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 168 del 2023 e n. 236 del 2012).

4.– L'esame del merito delle questioni sollevate richiede un breve inquadramento dell'obbligo della dimostrazione della competenza linguistica per talune ipotesi di acquisto della cittadinanza e delle relative clausole esonerative codificate.

4.1.– Tra le diverse ipotesi di acquisizione della cittadinanza previste dalla legge n. 91 del 1992 e, in particolare, per le sole fattispecie di acquisto per matrimonio (art. 5) e per naturalizzazione (art. 9), il d.l. n. 113 del 2018, come convertito, ha imposto, con l'inserimento della disposizione censurata, il requisito del «possesso [...] di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)». L'onere probatorio può essere assolto alternativamente con l'attestazione del possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario, riconosciuto dai ministeri competenti, o con la produzione di un'apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore, riconosciuto ancora dai ministeri competenti.

Secondo il predetto sistema di certificazione delle lingue straniere – elaborato dal Consiglio d'Europa ed il cui utilizzo è stato promosso con la raccomandazione del 28 settembre 2001 –, il livello B1 è un livello intermedio di conoscenza della lingua ed è definito come proprio di colui che «è in grado di comprendere i punti essenziali di messaggi chiari in lingua standard su argomenti familiari che affronta normalmente al lavoro, a scuola, nel tempo libero ecc.; se la cava in molte situazioni che si possono presentare viaggiando in una regione dove si parla la lingua in questione; sa produrre testi

semplici e coerenti su argomenti che gli siano familiari o siano di suo interesse; è in grado di descrivere esperienze e avvenimenti, sogni, speranze, ambizioni, di esporre brevemente ragioni e dare spiegazioni su opinioni e progetti».

4.2.– La *ratio* dell'introduzione della competenza linguistica quale requisito costitutivo della fattispecie acquisitiva dello *status civitatis* risiede nella volontà del legislatore di riscontrare, per il suo tramite, un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale cui è richiesto di accoglierlo.

4.3.– Il legislatore, nella disposizione censurata, ha previsto solo due casi di esonero dal riscontro della abilità linguistica per il richiedente la cittadinanza.

Sono, infatti, esclusi dalla relativa dimostrazione, a mente del secondo alinea dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'apolide che versino in due alternative condizioni: a) se, al primo regolare ingresso in Italia, contestualmente alla richiesta del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'art. 4-bis del d.lgs. n. 286 del 1998; b) se siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998.

Le esenzioni si giustificano con la circostanza che, in entrambi i casi, lo straniero dà prova di una conoscenza dell'italiano – seppur al livello «elementare» (A2) e, dunque, inferiore a quello «intermedio» (B1) richiesto per la cittadinanza – e avere così avviato un percorso di inserimento nel tessuto sociale.

Nello specifico, infatti, chi ha adempiuto all'accordo di integrazione ha, tra l'altro, conseguito il livello A2 della sola «lingua italiana parlata» (art. 2, comma 4, lettera a, del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, recante il «Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»), mentre chi ha ottenuto il permesso per lungosoggiornanti ha superato il test di conoscenza della lingua italiana, orale e scritta, nel medesimo livello A2 (combinato disposto dell'art. 9, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dell'interno 7 dicembre 2021, recante «Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009»).

Con riferimento a tali discipline deve ancora sottolinearsi che, diversamente da quella censurata, l'imposizione del requisito di apprendimento linguistico si accompagna a norme che – con diverse, ma simili formule – dispensano, rispettivamente dalla sottoscrizione dell'accordo o dalla sottoposizione al test linguistico, lo straniero che presenti disabilità gravemente limitative della possibilità di acquisire la conoscenza dell'italiano.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 8, del d.P.R. n. 179 del 2011 «[n]on si fa luogo alla stipula dell'accordo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e, se stipulato, questo si intende adempiuto, qualora lo straniero sia affetto da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale, attestati mediante una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale».

A sua volta, l'art. 1, comma 3, lettera b), del d.m. 7 dicembre 2021 esclude la necessità del superamento del test linguistico per il rilascio del permesso di soggiorno UE per lungosoggiornanti, «[per lo] straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da *handicap*, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica».

4.4.– Per contro, deve darsi atto della circostanza che, in relazione alla prova della conoscenza dell'italiano nel procedimento per l'acquisto della cittadinanza, la prassi degli istituti certificatori offre soluzioni agevolative per il richiedente con difficoltà oggettive, ma non assolute, nel relativo apprendimento (o anche di dimostrazione dell'apprendimento). Infatti, per consentire il superamento

degli ostacoli che il disabile può incontrare nell'esame, tali enti predispongono specifiche facilitazioni (quali la fornitura di strutture o attrezzature particolari, l'aggiunta di tempo e la lettura ad alta voce).

4.5.– Inoltre, a livello di diritto comparato, risulta utile rilevare che, in pressoché tutti gli ordinamenti dei Paesi europei in cui è richiesta la conoscenza dell'idioma nazionale, in relazione a determinati procedimenti di attribuzione della cittadinanza, sono dettate, al contempo, specifiche norme che – con differenti formulazioni – esentano dalla prova della predetta competenza coloro che siano impediti ad acquisirla, a causa di determinate condizioni personali di vulnerabilità (per patologia, per disabilità fisica o mentale, per anzianità).

Così, ad esempio e tra gli altri, si rinvencono siffatte clausole di esonero: a) nell'ordinamento francese, a favore di coloro che, secondo una certificazione medica, sono affetti da disabilità o da condizioni di salute che impediscono di sottoporsi alla valutazione delle competenze linguistiche; b) nell'ordinamento tedesco, a favore di coloro che non possono dare prova della conoscenza dell'idioma a causa di una patologia fisica, di un disturbo psichico o mentale, di una condizione di disabilità o dell'età; c) nell'ordinamento del Regno Unito a favore di coloro che sono affetti da una condizione fisica o psicologica di lungo termine che gli precluda di apprendere l'inglese o di ottenere una certificazione linguistica, per come attestato da un medico in apposito modulo.

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata, con assorbimento delle ulteriori questioni.

L'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 impone la verifica della padronanza linguistica non elementare per chiunque presenti l'istanza di cittadinanza, senza accompagnarsi ad un'altra norma che, restringendone la portata soggettiva, esoneri dalla prova del requisito le persone che siano oggettivamente impossibilitate ad apprendere la lingua italiana, a causa di una infermità o di una menomazione di natura fisica o psichica. Ciò, peraltro, al contrario di quanto l'ordinamento preveda per lo straniero cui sia richiesto di sottoscrivere l'accordo di integrazione o per lo straniero che faccia istanza di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Così facendo, la norma censurata tratta, ingiustificatamente e irragionevolmente, in modo uguale situazioni diverse: detta, infatti, una disciplina uniforme - la prova del possesso della competenza linguistica - valida anche per persone che, in ragione della loro disabilità, versano in situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza. In senso opposto, il principio di eguaglianza richiede, nella fattispecie in esame, che per tale specifica categoria di stranieri il riscontro dell'integrazione avvenga con requisiti commisurati, e quindi proporzionati, alle relative capacità e, dunque, esige una disciplina differenziata con dispensa dalla prova del requisito linguistico (si vedano, per la violazione del principio di uguaglianza in ragione dell'ingiustificata omologazione di situazioni differenti, tra le altre, sentenze n. 165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 274 del 2016 e, in particolare, n. 163 del 1993).

È dunque vulnerato il principio di eguaglianza formale con riferimento alle «condizioni personali», tra le quali «si colloca indubbiamente la condizione di disabilità» (sentenze n. 114 del 2019 e n. 258 del 2017) - espressamente considerata e tutelata dall'art. 38 Cost. e, a livello internazionale, dalla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità e sul cui trattamento giuridico questa Corte ha ripetutamente affermato che confluiscono un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 3 del 2025, n. 42 del 2024, n. 110 del 2022, n. 83 del 2019, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987).

Sotto diverso angolo di visuale, pretendere la padronanza della lingua italiana, indifferentemente, da tutti i richiedenti la cittadinanza, si risolve nel porre una condizione inesigibile per quegli stranieri che siano oggettivamente impediti ad apprendere la lingua italiana in ragione di una disabilità. Il che costituisce altresì una violazione di uno dei corollari del principio di ragionevolezza, e segnatamente del principio *ad impossibilia nemo tenetur*, che trova molteplici applicazioni nel diritto sostanziale e nel diritto processuale (sentenza n. 157 del 2021 e si vedano anche n. 250 del 2010, n. 5 del 2004 e n. 97 del 1973). Analogamente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 10 della medesima legge n. 91 del 1992 - che pone quale condizione di efficacia del decreto di concessione della cittadinanza per naturalizzazione il giuramento di fedeltà alla Repubblica

- proprio nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità (sentenza n. 258 del 2017).

E, d'altra parte, il *vulnus* sussiste anche con riguardo alla declinazione sostanziale del principio di eguaglianza (art. 3, secondo comma, Cost.), in quanto l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 frappone, anzi che rimuovere, un ostacolo all'acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta (sentenze n. 3 e n. 1 del 2025, n. 264 del 2013, e ancora n. 163 del 1993), che può condurre a «una forma di emarginazione sociale» (sentenza n. 258 del 2017).

5.1.– In conclusione, deve ritenersi che l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 sia costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede una clausola di esenzione dalla dimostrazione della conoscenza della lingua italiana per lo straniero che versi in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla in ragione di una disabilità.

Quanto alla formula di esonero adeguata al caso di specie, essa può essere rinvenuta in quella già prevista dall'ordinamento in relazione al test di lingua richiesto per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE di lungo periodo.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica.

5.2.– Restano assorbite le ulteriori questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 38 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-bis*), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, sollevata, in riferimento, all'art. 10 della Costituzione, in relazione all'art. 18, comma 1, lettere *a*) e *b*), della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 2025.

SENTENZA N. 1 ANNO 2025

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis* e 3, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione civile, nel procedimento instaurato dalla Provincia autonoma di Trento contro D.B. T. e l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, con ordinanza del 5 aprile 2024, iscritta al n. 105 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di D.B. T. e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, nonché della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 26 novembre 2024 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Alberto Guariso e Giovanni Guarini per D.B. T. e ASGI e Sabrina Azzolini per la Provincia autonoma di Trento;

deliberato nella camera di consiglio del 26 novembre 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 105 del 2024), la Corte di cassazione, prima sezione civile, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-*bis*, e 3, comma 2-*bis*, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019.

Le disposizioni sono censurate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

1.1.– Il giudice *a quo* denuncia, anzitutto, il contrasto con l'art. 3 Cost.

Il requisito della residenza decennale, introdotto dalla legge prov. Trento n. 5 del 2019 mediante il richiamo alla disciplina del reddito di cittadinanza (art. 2, comma 1, lettera *a*, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26), sarebbe, in linea generale, gravoso

e irragionevole, in quanto dissonante con «la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica» e privo di ogni correlazione con lo stato di bisogno.

1.2.– Inoltre, le disposizioni censurate violerebbero l’art. 117, primo e quinto comma, Cost.

Esse, pur contemplando il medesimo regime per cittadini e stranieri, determinerebbero «una “discriminazione indiretta”» a danno dei secondi, costretti a spostarsi di frequente, e sarebbero lesive della parità di trattamento, che l’art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE garantisce tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini dello Stato membro in cui essi soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali, dell’assistenza sociale e della protezione sociale e, rispettivamente, dell’accesso all’alloggio.

2.– Le censure del rimettente si appuntano sul presupposto della residenza protratta per un decennio nel territorio italiano, che il legislatore provinciale ha modellato sulla disciplina del reddito di cittadinanza, e si imperniano sull’argomento che tale requisito impedisca l’accoglimento delle domande, in base a una normativa che impone la residenza prolungata in termini inequivocabili, senza prestarsi a un’interpretazione adeguatrice.

Nessun ostacolo si frappone, sotto tale profilo, all’esame nel merito.

3.– Né tale esame è precluso dal fatto che l’art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE possa essere dotato di efficacia diretta, come hanno ritenuto i giudici d’appello nella sentenza impugnata.

3.1.– Questa Corte ha affermato che «[i]l giudice, ove ravvisi l’incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell’Unione dotato di efficacia diretta (Corte di giustizia dell’Unione europea, terza sezione, sentenza 1° luglio 2010, in causa C-194/08, Gassmayr), può non applicare la normativa interna, all’occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, primo comma, e dell’art. 11 Cost.» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

Questa Corte non potrà esimersi dal rispondere, con gli strumenti che le sono propri e che comprendono una vasta gamma di tecniche decisorie, alle censure che investono la violazione di una norma europea (contenuta nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nei trattati o anche di diritto derivato, come nel caso di specie), che presenti un nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale, così da assicurare il “tono costituzionale” della questione sollevata (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.3. del *Considerato in diritto*).

In un sistema improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell’Unione e, per definizione, ad escludere ogni preclusione, il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera nella costruzione di tutele sempre più integrate (sentenza n. 15 del 2024, punto 7.3.3. del *Considerato in diritto*).

Sarà il giudice a individuare il rimedio più appropriato, ponderando le peculiarità della vicenda sottoposta al suo esame. L’interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l’interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra principi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

3.2.– Il rimettente, nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale, ha vagliato le specificità della vicenda controversa, che si innesta su un giudizio antidiscriminatorio e concerne un atto, il decreto del Presidente della Provincia autonoma di Trento, adottato in esecuzione della normativa censurata.

Come già questa Corte ha precisato in una fattispecie non dissimile (sentenza n. 15 del 2024), una pronuncia destinata a produrre effetti *erga omnes* rimuove in radice la discriminazione, in quanto incide sulla stessa disciplina di legge che l’ha determinata.

3.3.– Innegabile, inoltre, è il “tono costituzionale” delle questioni sollevate.

Al principio di eguaglianza, che ha valore fondante nel disegno costituzionale, si raccorda la parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali, sancita dall'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE per «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (lettera *d*) e per «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio» (lettera *f*).

3.4.– L'interlocuzione con questa Corte si dimostra poi particolarmente proficua, in ragione delle divergenze sull'efficacia diretta della normativa europea, che sono emerse nei diversi gradi di giudizio (sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del *Considerato in diritto*).

3.5.– Infine, una pronuncia di incostituzionalità, nel caducare un requisito che ha valenza generale, consente di porre rimedio alle incongruenze di una disciplina che per tutti, cittadini e stranieri, prescrive il requisito della residenza decennale. Si scongiura così il rischio delle “discriminazioni a rovescio”, che una disapplicazione, circoscritta ai soggiornanti di lungo periodo tutelati dalla direttiva 2003/109/CE, non mancherebbe di generare a danno degli altri beneficiari delle provvidenze.

4.– Le questioni sono fondate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettere *d*) e *f*), della direttiva 2003/109/CE.

5.– Il diritto all'abitazione si configura come tratto saliente della «socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 217 del 1988, punto 4.2. del *Considerato in diritto*) e come «un diritto fondamentale di natura sociale» (sentenza n. 209 del 2009, punto 2.3. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, *ex multis*, anche sentenza n. 67 del 2024, punto 6 del *Considerato in diritto*), indissolubilmente connesso con la dignità della persona.

Il rango primario del diritto in esame, speculare agli inderogabili doveri di solidarietà sociale, impone una tutela effettiva, che si estrinseca, tra l'altro, nell'assegnazione degli alloggi alle famiglie meno abbienti e nei sussidi per il canone di locazione.

Le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica si configurano come un «servizio pubblico» (sentenza n. 417 del 1994, punto 6 del *Considerato in diritto*), finalizzato a «impedire che taluno resti privo di abitazione» (sentenza n. 404 del 1988, punto 4 del *Considerato in diritto*). L'offerta di un alloggio «a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000, punto 4 del *Considerato in diritto*) assicura agli stessi un'esistenza dignitosa (sentenza n. 168 del 2014, punto 2 del *Considerato in diritto*) ed è funzionale alla piena realizzazione della persona umana e all'effettivo esercizio degli altri diritti costituzionali.

Tali considerazioni si attagliano anche al contributo integrativo del canone di locazione, corrisposto a coloro che, pur ammessi nella graduatoria, non si collochino in posizione utile per ottenere l'assegnazione di un alloggio.

Anche questo sussidio sovviene al bisogno abitativo e partecipa delle medesime caratteristiche e delle medesime finalità dell'edilizia residenziale pubblica.

6.– I criteri selettivi individuati dal legislatore devono essere sorretti da una causa normativa adeguata, correlata alle caratteristiche e alle finalità delle provvidenze in esame.

Questa Corte è chiamata a vagliare la sussistenza e l'adequatezza di tale correlazione al metro dell'art. 3 Cost., in un sindacato che prende le mosse dalla *ratio* della disciplina, per poi verificare la coerenza del criterio selettivo con la *ratio* di volta in volta enucleata (di recente, in una prospettiva più generale, sentenza n. 42 del 2024, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

7.– Quanto al requisito della residenza protratta, questa Corte è costante nell'affermare che esso può costituire un presupposto distorsivo.

Allorché assurge a una portata generale e dirimente, la residenza di lunga durata smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno o di disagio riferibili alla persona in quanto tale (fra le molte, sentenze n. 7 del 2021, punto 3.3. del *Considerato in diritto*, e n. 107 del 2018, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) e rischia di precludere l'accesso alle prestazioni pubbliche alle persone che abbiano esercitato la libertà di circolazione o abbiano dovuto mutare residenza (sentenza n. 145 del 2023, punto 5 del *Considerato in diritto*).

8.– Per le scelte legislative che condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni e servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo, si impone, pertanto, «uno stretto scrutinio di costituzionalità» (sentenza n. 9 del 2021, punto 4.2.2. del *Considerato in diritto*).

9.– Il requisito delineato dalla legge, censurato nella sua valenza generale, non supera tale scrutinio, sotto molteplici profili.

9.1.– Innanzitutto, la limitazione oggi sottoposta al vaglio di questa Corte non rinviene alcuna giustificazione persuasiva nell'esigenza di coordinamento con la disciplina del reddito di cittadinanza. Tale prestazione persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale e differisce dalle misure assistenziali dirette a soddisfare un bisogno primario della persona (sentenze n. 54 del 2024 e n. 19 del 2022).

La diversità che intercorre tra le due provvidenze non giustifica la scelta del legislatore provinciale di trasporre all'una i criteri valevoli per l'altra e di armonizzare le discipline mediante un'equiparazione indebita delle condizioni di accesso.

9.2.– Inoltre, la residenza pregressa, riferita all'intero territorio nazionale, neppure rispecchia un significativo radicamento nel territorio dell'ente deputato al riconoscimento della prestazione e non corrobora alcuna «prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del *Considerato in diritto*; nello stesso senso, sentenza n. 67 del 2024, punto 7.1.3.1. del *Considerato in diritto*).

9.3.– Né la ragionevolezza del requisito è avvalorata dalla sua applicabilità indistinta a cittadini e stranieri.

9.4.– La disciplina restrittiva non solo non è suffragata da una valida ragione giustificatrice, ma si rivela manifestamente irragionevole, in quanto disconosce ogni rilievo allo stato di bisogno e assurge a parametro esclusivo e dirimente, nella rigidità della preclusione che racchiude (sentenza n. 77 del 2023, punto 3.1. del *Considerato in diritto*), determinando «una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità» (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

Si nega così «in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) e, nell'aggiungere un ulteriore e irragionevole ostacolo al disagio economico e sociale, si tradisce il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024, punto 9 del *Considerato in diritto*).

9.5.– L'intrinseca irragionevolezza del presupposto tipizzato dalla legge provinciale censurata si coglie anche da una diversa angolazione.

I criteri limitativi muovono dalla premessa, contraddetta dalla realtà empirica, che il bisogno abitativo sia più pressante solo perché più lunga è la permanenza sul territorio nazionale e si attenui e meriti minor tutela a fronte di una presenza discontinua.

Così congegnato, il criterio selettivo pregiudica proprio chi sia costretto a trasferirsi di frequente, per le precarie condizioni di vita, e perciò si trovi in uno stato di più grave disagio (sentenza n. 147 del 2024, punto 3.2. del *Considerato in diritto*).

9.6.– È fondata, a tale riguardo, anche la censura che prospetta una discriminazione indiretta a scapito dei soggiornanti di lungo periodo, i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata.

Su questa platea di beneficiari, alla quale appartiene anche la parte del giudizio principale, più accentuata, dunque, è l'incidenza lesiva del requisito della residenza protratta.

Ne discende la violazione della parità di trattamento che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE prescrive, con pienezza ed effettività di garanzie, con riguardo alle provvidenze dei sussidi per il canone, riconducibili alle previsioni della lettera d), e dell'accesso all'alloggio (lettera f).

10.– Il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica.

11.– Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge prov. Trento n. 15 del 2005, come introdotti, rispettivamente, dai commi 6

e 2 dell'art. 38 della legge prov. Trento n. 5 del 2019, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

12.– Restano assorbite le censure incentrate sulla violazione dell'art. 117, quinto comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15, recante «Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)», come introdotti, rispettivamente, dai commi 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021), nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 novembre 2024.

SENTENZA N. 163 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di M. R. con ordinanza del 10 novembre 2023, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 2 luglio 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, t.u. immigrazione, «interpretat[o] nel senso che competente a disporre la revoca della sanzione sostitutiva dell'espulsione sia il giudice dell'esecuzione, anziché il giudice che accerti il reato» di reingresso illegittimo nel territorio dello Stato di cui all'art. 13, comma 13-*bis*, del medesimo testo unico, pur quando questo reato non sia ancora stato accertato con sentenza definitiva, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma, Cost.

Il rimettente deve pronunciarsi, in qualità di giudice dell'esecuzione, sull'istanza di revoca della sanzione sostitutiva dell'espulsione, a suo tempo disposta, ai sensi dell'art. 16, comma 1, t.u. immigrazione, nei confronti di uno straniero condannato per delitti contro il patrimonio, e sorpreso nel territorio nazionale poco più di due anni dopo l'esecuzione dell'espulsione.

La disposizione censurata prevede che «[s]e lo straniero espulso [...] rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dall'articolo 13, comma 14, la sanzione sostitutiva è revocata dal giudice competente».

Poiché il divieto di reingresso discendente dalla sanzione sostitutiva aveva – secondo la non implausibile valutazione del rimettente, non contestata dall'Avvocatura generale dello Stato – durata quinquennale, la sanzione sostitutiva a suo tempo applicata in luogo della pena detentiva dovrebbe ora essere revocata.

Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'interpretazione di tale disposizione fornita dalla Corte di cassazione in sede di decisione del conflitto di competenza sollevato dal Tribunale di Trieste, nel cui circondario è stata accertata la presenza dell'interessato nel territorio nazionale, e al quale il Tribunale di Firenze aveva a sua volta trasmesso gli atti affinché provvedesse sull'istanza di revoca della sanzione sostitutiva in oggetto.

Secondo il giudice *a quo*, la Corte di cassazione avrebbe deciso il conflitto ricavando dalla disposizione di cui all'art. 16, comma 4, t.u. immigrazione una duplice norma:

a) il «giudice competente» cui allude il censurato art. 16, comma 4, t.u. immigrazione è il giudice dell'esecuzione, e non il giudice al quale è attribuita la competenza a conoscere del delitto di illecito reingresso;

b) il giudice dell'esecuzione deve pronunciarsi sull'istanza di revoca della sanzione sostitutiva senza attendere l'accertamento definitivo sul delitto di illecito reingresso, e può accoglierla indipendentemente da tale accertamento.

Tale soluzione interpretativa sarebbe, secondo il rimettente, intrinsecamente irragionevole, nonché lesiva del diritto di difesa e della presunzione di innocenza.

2.– In punto di ammissibilità delle questioni prospettate, deve osservarsi quanto segue.

2.1.– Senz'altro infondata è la seconda eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, con cui si lamenta l'oscurità del *petitum* e l'asserita riferibilità delle censure ai «limiti dell'accertamento del reato» anziché alla determinazione del giudice competente a pronunciarsi sulla revoca.

In effetti – e fermo restando che il cosiddetto *petitum* non è un elemento essenziale in una questione incidentale di legittimità costituzionale, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga[no] con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure (*ex multis*, di recente, sentenze n. 111 del 2024, punto 4.3.2. del *Considerato in diritto*; n. 105 del 2024, punto 2.9. del *Considerato in diritto*; n. 90 del 2024, punto 3.1. del *Considerato in diritto*; n. 54 del 2024, punto 3.3. del *Considerato in diritto*) –, nel caso in esame il *petitum* formulato dal rimettente è chiaro e privo di ogni profilo di ambiguità, consistendo nella contestazione della legittimità costituzionale della norma ricavata dalla Corte di cassazione dall'art. 16, comma 4, t.u. immigrazione, nella parte in cui attribuisce al giudice dell'esecuzione la competenza a decidere sull'istanza di revoca della sanzione sostitutiva anche prima dell'accertamento definitivo del reato di illecito reingresso addebitato allo straniero da parte del giudice della cognizione.

2.2.– Infondata è anche la terza eccezione di inammissibilità, secondo cui il giudice *a quo* non avrebbe proceduto al doveroso tentativo di interpretazione conforme, in particolare nel senso di ritenere che il giudice dell'esecuzione, prima di pronunciarsi sull'istanza di revoca di cui all'art. 16, comma 4, t.u. immigrazione, debba comunque attendere la pronuncia definitiva del giudice della cognizione sulla sussistenza del delitto di illecito reingresso.

Infatti, il giudice *a quo* motiva puntualmente sulle ragioni per le quali, a suo avviso, il principio di diritto sotteso alla sentenza della Corte di cassazione sul conflitto di competenza non potrebbe essere inteso nel senso sopra indicato. La condivisibilità o meno di questa conclusione è, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, profilo che attiene al merito, anziché all'ammissibilità delle questioni (recentemente, *ex multis*, sentenze n. 105 del 2024, punto 2.5. del *Considerato in diritto*; n. 6 del 2024, punto 5 del *Considerato in diritto*; n. 202 del 2023, punto 2 del *Considerato in diritto*; n. 139 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*).

2.3.– Una valutazione più articolata si impone, invece, sulla prima eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale, secondo la quale il giudice *a quo* non potrebbe più rimettere in discussione la statuizione sulla competenza della Corte di cassazione, con conseguente irrilevanza delle questioni aventi a oggetto, per l'appunto, le norme in materia di competenza.

2.3.1.– Non erra, in effetti, l'Avvocatura generale dello Stato quando osserva che la giurisprudenza di questa Corte ha sinora considerato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto la determinazione della competenza del giudice, ove sollevate dal giudice dichiarato competente dalla Corte di cassazione in sede di risoluzione di un conflitto di competenza. La relativa determinazione è, in tal caso, considerata coperta dal giudicato: sicché, si argomenta, mai il giudice indicato quale competente dalla Corte di cassazione potrebbe discostarsi da essa, stante l'effetto preclusivo spiegato dall'art. 25 cod. proc. pen., non potendo risolversi la questione di legittimità costituzionale da questi sollevata in una richiesta di operare una sorta di “revisione di grado ulteriore” delle interpretazioni e quindi delle

decisioni della Corte di cassazione. Nessuna conseguenza potrebbe dunque discendere nel giudizio *a quo* dall'accoglimento di eventuali censure di illegittimità costituzionale della norma sulla competenza già applicata – in via definitiva – dal giudice di legittimità (in questo senso, sentenza n. 95 del 2020, punto 4 del *Considerato in diritto*; ordinanze n. 306 del 2013 e n. 222 del 1997; sentenze n. 294 del 1995, punto 3.3. del *Considerato in diritto*, e n. 25 del 1989, e ivi per l'indicazione di precedenti più risalenti. Per una recente applicazione di questi principi in una pronuncia in materia di individuazione del giudice competente per la fase rescissoria del giudizio di revisione della condanna penale, sentenza n. 103 del 2023, punto 2.3. del *Considerato in diritto*).

2.3.2.– Plurime ragioni, tuttavia, inducono questa Corte a rimeditare tale orientamento.

Questa Corte ritiene senz'altro ammissibili le questioni sollevate dal giudice del rinvio sul principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione in sede di annullamento di una precedente decisione (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2021, punto 5 del *Considerato in diritto*; n. 222 del 2018, punto 3 del *Considerato in diritto*; n. 293 del 2013, punto 2 del *Considerato in diritto*; n. 197 del 2010, punto 3.1. del *Considerato in diritto*; n. 58 del 1995, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Una tale situazione è per molti versi simile a quella ora all'esame.

Anzitutto, anche il giudice del rinvio è vincolato al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 627, comma 3, cod. proc. pen. Eppure, la (pacifica) ammissibilità delle questioni concernenti il principio di diritto enunciato in sede di annullamento con rinvio sottende il riconoscimento che il vincolo del giudice del rinvio venga necessariamente meno allorché, su sollecitazione di quest'ultimo, questa Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della norma che la stessa Corte di cassazione abbia formulato. Il vincolo del giudice del rinvio al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione non è dunque incompatibile con la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, la quale è assicurata proprio dalla possibilità del giudice di discostarsi da tale principio di diritto, laddove questa Corte ne abbia accertato la contrarietà alla Costituzione.

Si obietta, invero, che il giudice del rinvio è chiamato ad applicare il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, mentre il giudice individuato in sede di conflitto di competenza non dovrebbe più fare applicazione delle disposizioni in materia di competenza, già applicate in via definitiva dal giudice del conflitto.

Ma l'obiezione non è irresistibile.

Se è vero, infatti, che nel caso di annullamento con rinvio la Corte di cassazione si limita a "interpretare" la legge, enunciando una norma vincolante per il giudice del rinvio, il quale dovrà poi concretamente "applicarla" nel caso concreto, non è men vero che anche il giudice indicato quale competente dalla Corte di cassazione è chiamato a svolgere il giudizio sul presupposto della sua individuazione quale giudice competente da parte della Corte di cassazione. La stessa instaurazione e successiva celebrazione del giudizio avanti a una determinata autorità giudiziaria, e non ad altra, costituisce momento integrante dell'"applicazione" della disciplina della competenza nel caso concreto. Sino a che il giudizio non si instauri e non si svolga, la norma sulla competenza non può dirsi ancora (compiutamente) "applicata" al caso concreto.

Non si vede, allora, perché il giudice indicato quale competente dalla Corte di cassazione non possa – esattamente come il giudice del rinvio – sollecitare questa Corte a verificare la compatibilità con la Costituzione della norma posta dalla Corte di cassazione alla base della propria decisione, e destinata a costituire il presupposto per lo svolgimento del successivo giudizio. Nell'ipotesi in cui tale dubbio venga ritenuto fondato da questa Corte, il giudice rimettente dovrà astenersi dal dare ulteriore applicazione a una norma giudicata ormai costituzionalmente illegittima: il che assicura la rilevanza delle questioni.

2.3.3.– Per altro verso, precludere a un giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale sulla norma che è alla base della sua *potestas iudicandi* equivale, in pratica, a suggellare l'esistenza – se non proprio di una "zona franca" – di una "zona d'ombra" nel controllo di legittimità costituzionale della legge, il cui risultato è quello di vincolare il giudice di merito all'applicazione di norme in ipotesi contrarie alla Costituzione, anche quando il giudice non abbia avuto la possibilità – in un momento precedente del processo – di sollevare tale questione.

Una tale soluzione da un lato appare in contrasto con il dovere, incombente su ogni giudice, in forza dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di vigilare sul rispetto della Costituzione da parte della legge, e di investire questa Corte di ogni dubbio di legittimità costituzionale che ritenga non manifestamente infondato, relativamente alle norme destinate a trovare applicazione in un determinato giudizio – a cominciare da quelle che ne stabiliscono la competenza. Dall'altro, essa risulta distonica rispetto all'esigenza, costantemente sottolineata da questa Corte, di assicurare che il controllo di costituzionalità da essa esercitato sia tale da «coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 387 del 1996; in senso conforme, sentenza n. 1 del 2014, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Riconoscere invece l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in esame non significa affatto ammettere la possibilità di una "revisione di grado ulteriore", né di una impropria impugnazione della decisione della Corte di cassazione, alla quale spetta certamente l'ultima parola in ogni controversia concernente l'esatta e uniforme interpretazione della legge, ai sensi dell'art. 65, primo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario). Piuttosto, simili questioni sollecitano questa Corte a svolgere il compito che le è proprio: e cioè a verificare che la legge, così come interpretata in ultima istanza dalla Corte di cassazione, non si ponga in contrasto con la Costituzione (così, in relazione alla possibilità della sezione semplice della Corte di cassazione di sollevare questione di legittimità costituzionale sul principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, sentenza n. 33 del 2021, punto 3.2. del *Considerato in diritto*; nonché, in senso conforme, sentenze n. 13 del 2022, punto 2 del *Considerato in diritto*, e n. 111 del 2022, punto 3 del *Considerato in diritto*).

2.3.4.– La conclusione appena raggiunta appare coerente, inoltre, con il recente orientamento delle stesse sezioni unite della Corte di cassazione, relativo alla facoltà del giudice, indicato quale titolare della giurisdizione in sede di regolamento di giurisdizione, di formulare questione pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia avente ad oggetto per l'appunto la compatibilità con il diritto dell'Unione della norma sulla giurisdizione già enunciata dalla Corte di cassazione, in via definitiva dal punto di vista del diritto nazionale (sezioni unite civili, sentenza 4 aprile 2022, n. 10860, punto 5.1.; in senso conforme, in precedenza, sezione prima civile, sentenza 15 giugno 2015, n. 12317).

Le Sezioni unite civili hanno, in proposito, confermato «la natura di giudicato che assume la pronuncia sulla giurisdizione resa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sul ricorso proposto ex art. 41 c.p.c.»; ma, al contempo, hanno ribadito – in linea con il precedente rappresentato dalla citata sentenza n. 12317 del 2015 – che ciò non osta alla «potestà del giudice nazionale non di ultima istanza di sollevare, pur a seguito di statuizione vincolante sulla giurisdizione, questione pregiudiziale davanti alla CGUE, così da evitare che il vincolo conformativo interno in tal modo generatosi induca all'adozione di una decisione in contrasto con il diritto UE». Soluzione, questa, rispetto alla quale le stesse Sezioni unite hanno escluso qualsiasi contrasto con «controlimiti di natura costituzionale», e anzi con qualsivoglia norma costituzionale.

La «cedevolezza del giudicato sulla giurisdizione rispetto al diritto UE» – hanno proseguito le Sezioni unite civili – ha la propria radice nella considerazione che tale giudicato è «portatore di un accertamento che è sì definitivo ed idoneo a fare stato [...], ma che ha pur sempre natura esclusivamente rituale sulla potestà decisoria del giudice adito, e quindi una tipica funzione legittimante, strumentale e prodromica alla decisione di merito che deve ancora essere adottata dal giudice designato».

Tali condivisibili considerazioni – enunciate a proposito delle statuizioni della Corte di cassazione rese in sede di regolamento di giurisdizione, ma idonee a essere trasferite nella contigua materia del conflitto di competenza – valgono *a fortiori*, a giudizio di questa Corte, quando il giudice consideri la norma posta a base della decisione dalla Corte di cassazione che lo individua quale competente in contrasto non con il diritto dell'Unione, ma con la stessa Costituzione, che è legge suprema nell'ordinamento italiano.

2.3.5.– In conclusione, anche la prima eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato deve essere rigettata.

3.– Nel merito, le questioni non sono fondate, nei termini di seguito precisati.

3.1.– Come in precedenza chiarito, il rimettente ritiene che la decisione della Corte di cassazione che lo indica quale giudice competente nel procedimento *a quo* implichi l'affermazione di una duplice norma, in base alla quale (a) il «giudice competente» nel procedimento di cui all'art. 16, comma 4, t.u. immigrazione è il giudice dell'esecuzione, e (b) tale giudice è abilitato a revocare la sanzione sostitutiva anche in assenza di un accertamento definitivo sul delitto di illecito reingresso.

Secondo la sua prospettazione, tale soluzione interpretativa risulterebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con il diritto di difesa di cui all'art. 24, secondo comma, Cost., nonché con la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.

3.2.– Ora, da un lato l'art. 16, comma 4, t.u. immigrazione dispone che il giudice revochi la sanzione sostitutiva dell'espulsione se lo straniero, una volta espulso, rientri illegalmente nel territorio dello Stato. Dall'altro, il rientro illegale dello straniero destinatario di un provvedimento giudiziale di espulsione è configurato come delitto dall'art. 13, comma 13-bis, t.u. immigrazione, punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Dunque, il medesimo fatto che dà luogo alla revoca della sanzione sostitutiva ai sensi della disposizione censurata è, al tempo stesso, costitutivo di un delitto, destinato come tale ad essere accertato davanti al giudice competente (non necessariamente coincidente con il giudice dell'esecuzione, come accade nel caso oggetto del giudizio *a quo*), e comunque nell'ambito di un procedimento di cognizione.

In questa situazione, come giustamente osserva il rimettente, apparirebbe illogico – e pertanto contrario al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. – duplicare l'accertamento del medesimo fatto e della relativa illiceità in due distinti procedimenti, suscettibili di sfociare in esiti contrapposti.

D'altra parte, non erra il rimettente nel sottolineare come il giudizio di esecuzione non sia luogo idoneo all'accertamento di un fatto costitutivo di reato, in assenza dell'apparato di garanzie che connotano il giudizio di cognizione ai sensi dell'art. 111 Cost. e che assicurano il pieno dispiegarsi del diritto di difesa dell'imputato ai sensi dell'art. 24, secondo comma, Cost.

Né potrebbe il giudice dell'esecuzione procedere ad un accertamento incidentale dell'illecito penale sulla base della sola notizia di reato conseguente al riscontro della presenza dello straniero sul territorio nazionale da parte delle forze di polizia, senza con ciò stesso violare la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., il cui superamento esige lo svolgimento di un giudizio in cui l'imputato sia posto in condizione di difendersi adeguatamente.

Tant'è vero che, come ancora giustamente sottolinea il rimettente (*Ritenuto in fatto*, punto 1.3.), nella generalità delle ipotesi in cui il giudice dell'esecuzione è chiamato ad assumere una decisione sfavorevole al condannato dipendente dalla commissione di un diverso reato, la giurisprudenza subordina tale decisione al passaggio in giudicato della sentenza di condanna per quel reato.

3.3.– Tuttavia, nel decidere il conflitto di competenza sollevato dal Tribunale di Trieste e nell'indicare come competente il giudice dell'esecuzione del Tribunale di Firenze, la sentenza n. 21351 del 2023 della Corte di cassazione ha sì indicato nel giudice dell'esecuzione l'autorità giudiziaria competente a disporre la revoca della misura alternativa, ma non ha precisato se l'illecito reingresso dello straniero espulso debba essere autonomamente accertato dallo stesso giudice dell'esecuzione, ovvero se quest'ultimo sia tenuto semplicemente a prendere atto del relativo accertamento compiuto, con sentenza definitiva, dal giudice di cognizione competente.

Dunque, la Corte di cassazione ha posto a base della propria decisione la norma (a), che individua nel giudice dell'esecuzione quello competente a disporre la revoca, ma non ha espressamente enunciato la norma (b), e cioè quella che obbligherebbe a disporre tale giudice a provvedere sull'istanza di revoca indipendentemente dal passaggio in giudicato della sentenza che accerta l'illecito reingresso.

Ora, la norma (a) non si pone in contrasto con alcuno dei parametri costituzionali enunciati.

La norma (b) si esporrebbe invece effettivamente ai rilievi di incompatibilità con la Costituzione evidenziati dal rimettente. Tuttavia, un'imprescindibile esigenza di interpretazione conforme della stessa norma (a) impone di sciogliere l'alternativa relativa ai presupposti del provvedimento di revoca – alternativa sulla quale la Corte di Cassazione non si è espressa – in un senso diverso da quello posto dal rimettente a base delle proprie censure: e cioè nel senso che l'istanza di revoca potrà essere presentata al giudice dell'esecuzione, ed essere da questi accolta, soltanto sulla base dell'accertamento definitivo, da parte del giudice di cognizione competente, del delitto di illecito reingresso compiuto dallo straniero.

3.4.– Questa soluzione interpretativa evita il contrasto con tutti i parametri costituzionali evocati, e consente a questa Corte di pervenire a una decisione di non fondatezza delle questioni all'esame.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2024.

SENTENZA N. 147 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps, Regione Piemonte e Comune di Torino, con ordinanza del 10 novembre 2023, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Regione Piemonte e, fuori termine, dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps;

udito nell'udienza pubblica del 2 luglio 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

udito l'avvocato Massimo Scisciot per la Regione Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 2 luglio 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, il quale prevede, come requisito per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, «avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi[,] all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE».

1.1.– Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata sarebbe analoga ad altre già dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con le sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020. Con tale ultima decisione, in particolare, si è affermato che, essendo l'edilizia residenziale pubblica volta a soddisfare un bisogno abitativo, «la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione», in quanto non è indice di «alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare»; analogamente, non presenta alcuna connessione «[n]emmeno la condizione di previa occupazione»: di qui il riscontrato contrasto con l'art. 3 Cost.

La disposizione censurata, aggiunge il giudice *a quo*, sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto altro profilo, in quanto esclude chi è iscritto all'AIRE dalla necessità di possedere il requisito *de quo*, con ciò introducendo «una distinzione priva di giustificazione rispetto alla funzione del servizio».

2.– In via preliminare, va dato conto che, successivamente all'ordinanza di rimessione, al censurato art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 – la cui formulazione

oggetto di censura è frutto della sostituzione operata dall'art. 106, comma 2, della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018) – è stato aggiunto il seguente periodo da parte dell'art. 2, comma 2, della legge della Regione Piemonte 27 febbraio 2024, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) e ulteriori disposizioni»: «. Il richiedente deve, comunque, essere residente o prestare attività lavorativa in uno dei comuni dell'ambito territoriale alla data di pubblicazione del bando».

Si tratta, tuttavia, di *ius superveniens* inidoneo a incidere sul presente giudizio e, in particolare, insuscettibile di determinare la restituzione degli atti al giudice *a quo*: la nuova disposizione, infatti, non muta in alcun modo il significato normativo della disposizione censurata, che è rimasta inalterata, sicché essa non incide sulle valutazioni in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Torino.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha da tempo affermato che il diritto all'abitazione rientra «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenze n. 43 del 2022 e n. 217 del 1988; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 28 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere che la Costituzione pone in capo alla Repubblica, in quanto «è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014)» (sentenza n. 44 del 2020).

3.2.– Nell'esercizio delle proprie competenze in materia, in più occasioni, è avvenuto che taluni legislatori regionali abbiano variamente previsto, per l'accesso all'ERP, requisiti analoghi a quelli censurati dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Torino.

Ogni qualvolta requisiti siffatti sono stati sottoposti al giudizio di legittimità costituzionale di questa Corte, si è ripetutamente e costantemente affermato che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini [...] – nel territorio regionale» (così, da ultimo, la sentenza n. 67 del 2024). Il requisito della prolungata residenza, infatti, impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018). Esso, dunque, proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno, è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020) ed è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (sentenza n. 67 del 2024).

Costituzionalmente illegittimo, del pari, è stato ritenuto il requisito della previa occupazione protratta, talora previsto in alternativa a quello della residenza prolungata. Neppure tale condizione,

infatti, presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'ERP, in quanto allo stesso modo configura una soglia rigida di accesso e, pertanto, nega qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, comportandone anzi la negazione «proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio» (sentenza n. 44 del 2020). D'altro canto, non si può non riconoscere che è proprio chi versa in stato di bisogno che è portato a trasferirsi da un luogo a un altro, in cerca di un'occupazione che possa garantire a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa (sentenze n. 67 e n. 53 del 2024).

3.2.1.– Né, in senso contrario, è valso rilevare che requisiti del genere sono volti a modulare l'assegnazione degli alloggi sulla base della prospettiva di radicamento nel territorio regionale delle persone che intendono accedere all'ERP, in quanto non è dalla pregressa permanenza in regione che è possibile «inferire una simile prospettiva di radicamento» (sentenza n. 67 del 2024).

La «prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020), semmai, può essere compiuta in sede di formazione delle graduatorie facendo leva su indici idonei a fondarla, quale potrebbe essere l'anzianità di presenza del richiedente nelle graduatorie stesse, «in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa» (sentenza n. 67 del 2024). Ciò, peraltro, sempre che le prospettive di stabilità conservino «un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti» (sentenza n. 9 del 2021).

3.3.– Alla luce dei principi ora richiamati, anche l'odierna disposizione censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, prevedendo essa, quali requisiti alternativi per conseguire un alloggio sociale, la residenza o l'attività lavorativa pregressa e protratta per almeno cinque anni nel territorio regionale.

Il censurato art. 3, comma 1, lettera b), peraltro, dispone che di tali cinque anni almeno tre, pur non continuativi, siano stati spesi «all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali». In tal modo, la disposizione qui scrutinata determina una rigidità nell'accesso all'ERP ancora più severa, in quanto restringe ulteriormente la platea delle persone che possono ottenere il soddisfacimento del proprio diritto all'abitazione (sentenza n. 77 del 2023). A venire trattati in maniera ingiustificatamente indifferenziata, infatti, finiscono per essere anche soggetti già radicati sul territorio regionale, ma che tuttavia siano residenti o svolgano attività lavorativa in un ambito territoriale diverso da quello in cui sono avviate le procedure per l'assegnazione dell'alloggio sociale, così comprimendosi addirittura all'interno della stessa Regione, e in maniera del tutto casuale, la libertà di circolazione di persone in stato di bisogno.

4.– Non consente di arrivare a conclusioni diverse quanto sostenuto dalla Regione Piemonte. La difesa regionale afferma che «l'interpretazione sistematica della normativa piemontese in materia di requisiti per l'accesso all'edilizia sociale evidenzia una sua specificità e unicità che vale a differenziarla “strutturalmente” rispetto a quella di altre regioni». L'art. 10, comma 5, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, infatti, consentirebbe ai comuni di derogare ai requisiti censurati dal Tribunale di Torino «[i]n presenza di situazioni di emergenza abitativa», sicché in tali circostanze l'istante potrebbe ottenere un alloggio sociale pur in mancanza di «parametri di collegamento con il territorio locale»: di qui la richiesta di una «sentenza interpretativa di rigetto».

4.1.– Mostra la fallacia dell'argomento difensivo già la circostanza, precedentemente sottolineata, che l'ERP ontologicamente risponde al compito della Repubblica di garantire il diritto all'abitazione a chi non ha la capacità economica di accedere al mercato, così soddisfacendo un bisogno primario d'ogni persona. Il fatto che la pluralità delle situazioni concrete determini un quadro variegato delle condizioni di disagio, talune eventualmente declinabili in senso di “emergenza abitativa”, non toglie che i potenziali assegnatari degli alloggi sociali siano tutte persone che versano in stato di bisogno, alle quali deve essere assicurata un'esistenza dignitosa.

4.2.– A escludere la praticabilità dell'opzione ermeneutica proposta dalla Regione Piemonte, ad ogni modo, è la circostanza che la supposta deroga ai requisiti in esame abbia un'operatività assai più circoscritta, e soprattutto di ben diversa applicazione, di quanto sostenga la difesa regionale.

Ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, infatti, l'istituto della "emergenza abitativa" consente sì ai comuni di soddisfare il diritto all'abitazione «al di fuori delle graduatorie» (comma 1), ma sempre che sussistano «i requisiti prescritti dall'articolo 3» (comma 2). Anche nei casi di "emergenza abitativa", pertanto, il richiedente deve essere in possesso dei requisiti di cui alla disposizione censurata.

La deroga a questi ultimi, cui si riferisce la difesa regionale, invece, opera soltanto quando «sussistono condizioni di particolare urgenza accertate dal comune»; ma "particolare urgenza" e "emergenza abitativa" non sono concetti giuridicamente sovrapponibili, tanto che, e significativamente, la prima abilita l'amministrazione ad effettuare soltanto «sistemazioni provvisorie che non possono eccedere la durata di due anni, non prorogabili o rinnovabili» (art. 10, comma 5). A ben vedere, dunque, non si versa in ipotesi di assegnazione di alloggi in deroga ai contestati requisiti, bensì di semplici sistemazioni provvisorie, effettuate sì a prescindere dalla sussistenza dei predetti requisiti ma per un periodo di tempo contenuto e delimitato.

A ulteriore riprova di ciò, si consideri che le ipotesi di "emergenza abitativa" sono indicate dall'art. 6 del regolamento regionale 4 ottobre 2011, n. 12/R, recante «Regolamento delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia sociale, in attuazione dell'articolo 2, comma 5, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale)», ed esse denotano ancor più quanto limitato sia l'ambito di applicazione della pretesa deroga su cui fa leva la Regione Piemonte: è infatti soltanto in presenza di una di queste tassative situazioni – la valutazione della cui sussistenza, così come della «particolare urgenza», è rimessa in concreto al comune – che può procedersi alla "sistemazione" in un alloggio sociale, provvisoria e non prorogabile né rinnovabile, a persone che non abbiano i requisiti di cui alla disposizione censurata.

5.– L'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010 – come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018 – va dichiarato pertanto costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» e «con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale) – come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018) – limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» e «con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2024.

SENTENZA N. 110 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 2, 94, commi 2 e 3, 112, comma 1, lettera c), e 114, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con ordinanza del 26 ottobre 2023 nel procedimento a carico di Y. J., iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 aprile 2024.

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

udita nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.— Con ordinanza del 26 ottobre 2023, il Tribunale di Firenze, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui richiede ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, per i redditi prodotti all'estero, di corredare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato con la certificazione dell'autorità consolare competente, «e conseguentemente delle norme di cui agli artt. 94 commi 2 e 3, 112 comma 1 lett. c) e 114 comma 1 (limitatamente al riferimento all'ipotesi di cui all'art. 112 comma 1 lett. c) D.P.R. 115/2002)».

1.1.— Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata comporterebbe un irragionevole *vulnus* al principio di eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, in violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto determinerebbe una disparità di trattamento tra i cittadini italiani o appartenenti all'Unione europea e tutti gli altri, venendo richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso al beneficio in questione.

1.2.— Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca, che sotto quello della ingiustificata disparità di trattamento.

In primo luogo, perché la richiesta di produrre l'ulteriore documentazione costituita dalla certificazione consolare si fonderebbe su di una generale, ma tutt'altro che insuperabile, presunzione che il soggetto richiedente, in quanto straniero, abbia redditi all'estero.

In secondo luogo, perché la previsione di tale regime speciale, più gravoso, comporterebbe una diversità di trattamento di situazioni uguali, fondata esclusivamente sul requisito della cittadinanza.

1.3.– La disposizione violerebbe, infine, anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, in quanto la richiesta per i cittadini non appartenenti all'Unione europea di produrre necessariamente la certificazione consolare, salvi i casi di impossibilità, confliggerebbe con il diritto, riconosciuto dalla giurisprudenza CEDU, di provare liberamente, in ogni altro modo, la carenza dei mezzi finanziari.

2.– In subordine, il Tribunale rimettente ha anche sollevato questione di legittimità costituzionale «del combinato disposto delle norme di cui agli artt. 94 commi 2 e 3, 112 comma 1 lett. c) e 114 comma 1 (limitatamente al riferimento all'ipotesi di cui all'art. 112 comma 1 lett. c) D.P.R. 115/2002)».

2.1.– In ulteriore subordine, ha poi prospettato, per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, «nella parte in cui richiede la prescritta certificazione consolare anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea che siano residenti in Italia e lo fossero già nell'ultimo anno per il quale sia maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale».

Secondo il giudice *a quo*, in tale ipotesi, è «evidente come il radicamento dello straniero nel territorio dello Stato italiano giunga a recidere, in ottica presuntiva, il suo ipotetico collegamento con il proprio Paese di provenienza», su cui invece si fonderebbe la presunzione di abbenza sottesa alla disciplina di cui all'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, eccependo preliminarmente l'inammissibilità delle questioni prospettate.

3.1.– Secondo l'interveniente, in primo luogo, il rimettente mirerebbe ad ottenere una pronuncia additiva o manipolativa non costituzionalmente obbligata, in una materia riservata alle scelte discrezionali del legislatore.

L'eccezione non è fondata.

Vero è che, come più volte ribadito da questa Corte, la disciplina in materia di patrocinio a spese dello Stato ha natura processuale, nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (da ultimo, sentenze n. 228 del 2023, n. 223 del 2022 e n. 166 del 2022). Tuttavia – a prescindere dalla considerazione che, anche in materie in cui il legislatore gode di ampia discrezionalità, il sindacato di questa Corte non può considerarsi precluso allorché non sia dato individuare nell'ordinamento soluzioni costituzionalmente obbligate per rimediare al *vulnus* riscontrato – va qui osservato che il giudice rimettente, nel prospettare l'irragionevolezza della scelta legislativa di onerare lo straniero extracomunitario della produzione della certificazione consolare, non sollecita un intervento additivo di questa Corte, bensì intende ottenere l'eliminazione di detto onere aggiuntivo attraverso una pronuncia ablativa.

3.2.– L'Avvocatura generale ha inoltre eccepito la mancanza di un'adeguata motivazione in ordine alla possibilità di fornire un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata.

Anche questa eccezione va disattesa.

In base alla giurisprudenza di questa Corte, «il rimettente non deve motivare la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, ove la formulazione letterale della disposizione censurata sia inequivocabile» (sentenza n. 228 del 2023). E, nel caso in esame, proprio in ragione del tenore letterale della disposizione, può ritenersi sufficiente lo sforzo interpretativo profuso dal rimettente e tanto basta per respingere l'eccezione.

4.– Nondimeno, questa Corte rileva altri profili di inammissibilità di alcune delle questioni sollevate.

4.1.– Il giudice rimettente prospetta diverse questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nei cui confronti muove direttamente le censure di violazione degli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in

relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, e censura altresì «conseguentemente» gli artt. 94, commi 2 e 3, 112, comma 1, lettera c), e 114, comma 1, del medesimo decreto.

Gli artt. 94, comma 3, 112, comma 1, lettera c), e 114, comma 1, sopra richiamati, presuppongono, tuttavia, la condizione di soggetto detenuto da parte dello straniero richiedente l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Nel giudizio *a quo*, invece, l'istante non si trovava in stato di fermo o detenzione al momento della presentazione della domanda, essendo stato rimesso in libertà all'esito dell'udienza di convalida, nel corso della quale era stata fatta riserva di presentazione dell'istanza.

Il rimettente, pur dando atto di questa circostanza, ritiene di poter considerare la domanda come presentata da soggetto detenuto per effetto di quanto previsto dall'art. 109 del d.P.R. n. 115 del 2002, ai sensi del quale «[g]li effetti decorrono dalla data in cui l'istanza è stata presentata o è pervenuta all'ufficio del magistrato o dal primo atto in cui interviene il difensore, se l'interessato fa riserva di presentare l'istanza e questa è presentata entro i venti giorni successivi».

La disposizione richiamata si riferisce però alla decorrenza degli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, come indicati agli artt. 107 e 108 del d.P.R. n. 115 del 2002, relativi alla disciplina delle spese, e non attiene alle condizioni personali di colui che presenta la domanda.

In ogni caso, essa presuppone l'avvenuta ammissione dell'istante al beneficio; ammissione che, nel caso di specie, il giudice *a quo* non ha invece ancora deciso, ostandovi proprio, secondo la prospettazione dello stesso, la condizione dell'assenza della certificazione consolare.

Pertanto, devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza le questioni sollevate con riferimento agli artt. 94, comma 3, 112, comma 1, lettera c), e 114, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002.

4.2.— Sono parimenti inammissibili le questioni prospettate in via subordinata e poi ulteriormente gradata.

Ferma restando l'ammissibilità di una tale tecnica argomentativa (da ultimo, sentenza n. 188 del 2023), nondimeno la prima questione subordinata, formulata in relazione al «combinato disposto delle norme di cui agli artt. 94 commi 2 e 3, 112 comma 1 lett. c) e 114 comma 1 (limitatamente al riferimento all'ipotesi di cui all'art. 112 comma 1 lett. c) D.P.R. 115/2002)», oltre a presentare il già rilevato difetto di rilevanza nei termini sopra detti (in riferimento alle disposizioni diverse dall'art. 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002), è priva di motivazione sulla non manifesta infondatezza, né il rimettente ha adeguatamente illustrato le argomentazioni necessarie a differenziare tale questione da quella principale, alla luce della sostanziale identità dei parametri costituzionali e convenzionali evocati.

Quanto alla questione sollevata «in ulteriore subordine», avente ad oggetto l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui richiede la certificazione consolare anche al cittadino extracomunitario residente in Italia o che lo sia «già nell'ultimo anno per il quale sia maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale», la stessa presenta un'argomentazione non sufficientemente chiara, tanto sotto il profilo della rilevanza, quanto sotto quello della non manifesta infondatezza.

Da un lato, infatti, essa si pone in contrasto con le stesse premesse dell'ordinanza di rimessione, in cui il giudice *a quo* dà atto, sulla base delle risultanze dei verbali della Polizia giudiziaria, che lo straniero è «senza fissa dimora, [...] privo di fonti di reddito lecite», così che pare inverosimile che quest'ultimo, pur trovandosi da oltre un anno in Italia, possa aver maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale; dall'altro, non è chiaro se il rimettente ritenga sufficiente, per l'omissione della certificazione, il requisito della residenza ultrannuale in Italia ovvero anche la condizione di avervi prodotto redditi.

5.— Le questioni di legittimità costituzionale che possono esaminarsi nel merito, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, vanno pertanto circoscritte all'art. 79, comma 2, e all'art. 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002; quest'ultimo censurato dal rimettente, dal momento che le due previsioni sono inserite in un sistema unitario, in cui la seconda si pone come completamento della prima,

prevedendo una modalità alternativa, che presuppone pur sempre l'obbligo di produrre la certificazione consolare.

6.– Le questioni non sono fondate.

6.1.– Questa Corte ha più volte affermato il principio secondo il quale il diritto dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato, la cui funzione è quella di «rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., “le difficoltà di ordine economico che possono opporsi [...] al concreto esercizio del diritto [di difesa]”» (di recente, sentenza n. 228 del 2023), sebbene inviolabile nel suo nucleo intangibile, non è sottratto al bilanciamento di interessi, spettante al legislatore, «che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela» (sentenza n. 157 del 2021).

Per comprovare il presupposto reddituale, i cittadini italiani e di Stati appartenenti all'Unione europea devono produrre, «a pena di inammissibilità», una «dichiarazione sostitutiva di certificazione [...] ai sensi dell'articolo 46, comma 1, lettera o), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445», che attesti «la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell'articolo 76» (art. 79, comma 1, lettera c, del d.P.R. n. 115 del 2002), tanto per i redditi prodotti in Italia, tanto per quelli prodotti all'estero.

Per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 richiede invece che, per «i redditi prodotti all'estero», l'istanza sia corredata «con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato». In caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta – aggiunge l'art. 94, comma 2, del medesimo testo unico, che in tal senso completa il sistema oggi sottoposto a scrutinio – questa andrà sostituita, sempre a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Le censure del rimettente si incentrano sull'aggravio documentale aggiuntivo, non solo in quanto tale, ma anche perché la produzione della dichiarazione sostitutiva – considerata sufficiente per i cittadini italiani e per quelli appartenenti all'Unione europea – è subordinata all'impossibilità di conseguire la certificazione consolare.

Come già evidenziato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 228 del 2023), «[l]a presentazione di detta certificazione non è prescritta sotto pena di automatica inammissibilità (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 4 giugno-28 luglio 2022, n. 29978). L'interessato, infatti, può dimostrare l'impossibilità di produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'articolo 79, comma 2, nel qual caso ha l'onere di sostituirla “a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione”. È quanto dispone testualmente l'art. 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 per il processo penale, ed è quanto questa Corte ha previsto anche per gli altri procedimenti giurisdizionali, intervenendo in via additiva proprio con riferimento all'art. 79, comma 2, del citato d.P.R. (sentenza n. 157 del 2021)».

Quanto alla diversità di disciplina per la concessione del beneficio in parola allo straniero, la giurisprudenza costituzionale ha già affermato che la stessa «non può non tener conto delle peculiarità che contraddistinguono la situazione dello straniero da quella del cittadino, in particolare per quanto riguarda sia la sua situazione reddituale, la quale – al di là del maggiore o minore potere d'acquisto della moneta nei vari paesi, che costituisce differenza fattuale, occasionale e variabile – condiziona l'ammissione al beneficio, sia il relativo accertamento» (sentenza n. 219 del 1995), e che «[l]a previsione di tale produzione documentale di supporto, in deroga al criterio generale della valorizzazione dei poteri certificatori in capo al privato, si giustifica a fronte delle difficoltà di verificare l'esistenza e l'entità dei redditi prodotti all'estero dai soggetti considerati, diversamente da quanto può avvenire con riguardo al cittadino italiano, rientrando tale verifica tra i poteri del giudice, ai sensi dell'art. 96 del testo unico» (sentenza n. 101 del 2012).

Da ultimo, si è ulteriormente chiarito che «è proprio per rafforzare l'interesse a un accertamento del requisito reddituale che la norma censurata non si limita a richiedere ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea dichiarazioni sostitutive di certificazione dei redditi prodotti all'estero, diversamente da quanto dispone il comma 1 dell'art. 79 del d.P.R. n. 115 del 2002 per i

cittadini italiani e per quelli di paesi appartenenti all'Unione europea. È, infatti, a tutela della effettività del controllo che il legislatore, facendo perno sul principio di leale collaborazione fra autorità appartenenti a diversi Stati, affida il compito di asseverare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante a un ufficio, qual è quello consolare, per il quale è ben possibile svolgere congrui accertamenti, non solo sulla base dei dati di cui dispone, ma anche nel dialogo con le amministrazioni dello Stato di appartenenza. La soluzione legislativa, dunque, potenzia la tutela dell'interesse a una verifica concreta delle condizioni reddituali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e, al contempo, consente a tali soggetti di rivolgersi ad amministrazioni che si trovano nel territorio italiano. In tal modo, l'interessato non deve corredare l'istanza con plurime certificazioni, eventualmente di contenuto solo negativo, rilasciate da differenti amministrazioni dello Stato competente, e previo assolvimento degli oneri prescritti a garanzia della loro autenticità» (ancora sentenza n. 228 del 2023).

6.2.– Deve quindi escludersi la denunciata violazione dell'art. 24, secondo e terzo comma, Cost., da parte delle disposizioni censurate, in quanto la richiesta di documentazione ulteriore a carico del cittadino extra UE ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, lungi dal determinare un *vulnus* alla tutela giurisdizionale, è piuttosto funzionale a garantire la verifica delle effettive condizioni reddituali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che sono le sole a giustificare l'ammissione al patrocinio gratuito.

7.– Con riguardo alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza intrinseca e della ingiustificata disparità di trattamento, è proprio la facoltà – concessa allo straniero extra UE dallo stesso sistema normativo denunciato dal rimettente – di avvalersi di una dichiarazione sostitutiva, ove risulti impossibile produrre la certificazione consolare, ad escludere il prospettato *vulnus*, attenuando considerevolmente l'onere documentale contestato dal giudice *a quo*. Nel rispetto del principio di eguaglianza, che giustifica discipline diverse a fronte di situazioni differenti, le disposizioni censurate impongono un adempimento che, da un lato, non si presenta come inesigibile e, dall'altro, non fa gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di produrre la documentazione consolare richiesta per ottenere il godimento del beneficio in parola.

Impossibilità che, come la stessa giurisprudenza di legittimità ha ormai chiarito (tra le tante, Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanze 27 ottobre 2023, n. 29925 e 6 febbraio 2023, n. 3473; Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 14 giugno-28 luglio 2022, n. 29978), non può, peraltro, essere assunta in termini assoluti, né può comportare che sia posto a carico al richiedente l'onere della relativa prova, poiché la sua dimostrazione sarebbe di per sé incompatibile con un procedimento teso ad assicurare la difesa del non abbiente.

Coerentemente, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 19 ottobre 2021-7 febbraio 2022, n. 4166) ha precisato che, nel caso in cui l'interessato, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, abbia direttamente allegato all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato l'autocertificazione prevista dall'art. 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, egli si trova già nelle condizioni di godere del beneficio, senza che occorra una ulteriore produzione documentale.

La Corte di cassazione ha invero più volte affermato che l'intero procedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in quanto connesso all'effettività del diritto di difesa, «impone l'adozione di procedure la cui elasticità consenta, in ogni momento e sino alla decisione, di provare la sussistenza dei requisiti di ammissione: coerentemente sono previsti il potere di ufficio di sollecitazione della parte (art. 79 comma 3 Dpr 115/2002) e il potere di accertamento di ufficio della sussistenza delle condizioni (art. 96 comma 2), funzionali all'assolvimento dell'onore solidaristico dello Stato per assicurare la difesa dei non abbienti» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 28 settembre-15 novembre 2023, n. 45919).

7.1.– Ne deriva allora che, come pure questa Corte ha recentemente evidenziato, «l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 si coordina con un complesso di previsioni normative che se, da un lato, proteggono l'istante, evitando che gravi su di lui il rischio di condotte imputabili a terzi, da un altro lato, lasciano sempre aperta la possibilità di accertare in concreto – anche in via presuntiva –

la mancanza del presupposto legato alle condizioni reddituali» (sentenza n. 228 del 2023), sicché possono escludersi anche la prospettata irragionevolezza intrinseca e la violazione del principio di uguaglianza.

8.– Parimenti, non è fondata la censura della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, in quanto le disposizioni censurate non precludono affatto la possibilità che lo stato di non abbenza sia provato liberamente, nell'ipotesi di mancata allegazione della contestata certificazione consolare, potendo il giudice, oltre ad esercitare d'ufficio i poteri di sollecitazione e di accertamento sopra ricordati, valutare in ogni caso il «tenore di vita, [le] condizioni personali e familiari, e [le] attività economiche eventualmente svolte» ai sensi dell'art. 96, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 94, comma 3, 112, comma 1, lettera c), e 114, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 94, commi 2 e 3, 112, comma 1, lettera c), e 114, comma 1, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevata in via subordinata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 «nella parte in cui richiede la prescritta certificazione consolare anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea che siano residenti in Italia e lo fossero già nell'ultimo anno per il quale sia maturato l'obbligo di presentazione della dichiarazione fiscale», sollevata in via ulteriormente gradata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 79, comma 2, e 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), CEDU, dal Tribunale ordinario di Firenze, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2024.

SENTENZA N. 67 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Padova, sezione seconda civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps e altri, Regione Veneto e Comune di Venezia, con ordinanza del 22 maggio 2023, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione Veneto, di ASGI, di Razzismo Stop onlus, di G.A. G.F., di R.S. N. e di J. E.;

udita nell'udienza pubblica del 6 marzo 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI, per R.S. N. e per J. E.; Marco Ferrero per Razzismo Stop onlus e per G.A. G.F.; Giacomo Quarneti e Marcello Cecchetti per la Regione Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 103 del 2023), il Tribunale di Padova, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».

2.– Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili: da un lato, contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui al primo comma, in quanto produrrebbe «una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto»; da un altro lato, violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma, poiché determinerebbe «effetti contrastanti con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

3.– In rito, la Regione Veneto obietta che il rimettente avrebbe omesso di fare qualunque riferimento a elementi idonei a suffragare il carattere discriminatorio di una norma che, in astratto, trova applicazione sia a cittadini sia a non cittadini.

Di conseguenza, il giudice rimettente sarebbe incorso in un «grave difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni» sollevate, che si apprezzerrebbe sotto un duplice aspetto.

In primo luogo, l'ordinanza risulterebbe gravemente carente «nella descrizione della fattispecie», in quanto non avrebbe offerto una «rappresentazione dei dati statistici forniti dai ricorrenti a sostegno della presunta discriminazione». Simile mancanza non sarebbe emendabile attraverso l'accesso al

fascicolo di causa, stante la preclusione derivante dal principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (sono richiamate in proposito le ordinanze di questa Corte n. 64 del 2019, n. 242 del 2018 e n. 185 del 2013).

L'omessa valutazione preliminare della compiutezza e correttezza del quadro di fatto, su cui sarebbe basata la prospettazione dei ricorrenti nel giudizio principale, avrebbe poi determinato una erronea anticipazione del giudizio di applicabilità al caso di specie della norma censurata, che costituirebbe un passaggio logico successivo rispetto all'accertamento degli elementi presuntivi da cui inferire la discriminazione lamentata nel ricorso che ha introdotto il giudizio principale.

4.– L'eccezione non è fondata, in relazione a entrambi i profili contestati.

Gli indici rivelatori dell'impatto potenzialmente discriminatorio, rispetto alla nazionalità, del requisito della residenza protratta in una regione italiana non sono specifici della norma censurata, ma sono gli stessi che hanno indotto questa Corte a ritenere potenzialmente discriminatorie previsioni parimenti incentrate sulla prolungata residenza.

Pertanto, il rimettente – nel precisare che i ricorrenti lamentano la «esistenza di una discriminazione indiretta, individuale e collettiva, derivante dalla applicazione [del] requisito della residenza quinquennale in Veneto» e nel richiamare giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto il carattere potenzialmente discriminatorio di discipline analoghe (da ultimo, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020) – ha implicitamente condiviso l'assunto secondo cui il requisito della residenza protratta, benché formalmente neutro, sia suscettibile di determinare un indiretto effetto discriminatorio sulla base della nazionalità. E, tuttavia, tale effetto discriminatorio non si produce, in alcun modo, se la norma non si pone in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza.

Di conseguenza, il giudice *a quo*, nel sottoporre a questa Corte il vaglio sulla conformità della disciplina censurata ai citati principi, ha seguito un corretto *iter* logico e non è incorso in alcuna anticipazione del giudizio di applicabilità della norma al caso di specie.

5.– Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 3, commi primo e secondo, Cost. sono fondate.

6.– Questa Corte ha da tempo riconosciuto che il bisogno abitativo esprime un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità.

Per questo ha ravvisato nel diritto all'abitazione i tratti di un diritto sociale inviolabile (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché ordinanza n. 76 del 2010), funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988).

Vari sono i percorsi pubblici e privati tesi a garantire, tramite l'interazione con le categorie del contratto o della proprietà, il nesso funzionale fra l'istanza di natura personale e i beni destinati al bisogno abitativo.

Fra questi spicca l'edilizia residenziale pubblica, che consente a persone in situazioni economiche disagiate di stipulare contratti di locazione o di compravendita a condizioni agevolate, aventi a oggetto beni immobili di proprietà pubblica.

Gli alloggi ERP assicurano, in tal modo, a persone che non hanno la capacità economica di accedere al mercato, di soddisfare in concreto il loro fondamentale bisogno (sentenza n. 44 del 2020), conseguendo quel «bene di primaria importanza» che è l'abitazione (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

7.– La finalità di assicurare il diritto inviolabile all'abitazione deve coniugarsi con il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nella selezione dei criteri che regolano l'accesso al servizio sociale.

Deve, pertanto, sussistere un rapporto di coerenza tra i requisiti di ammissione ai benefici dell'ERP e la *ratio* dell'istituto protesa al soddisfacimento del bisogno abitativo.

7.1.– Ebbene – come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare – non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni

economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini (*infra*, punto 7.2.) – nel territorio regionale (sentenze n. 145 del 2023, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014).

7.1.1.– Il criterio della prolungata residenza si risolve nella previsione di «una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)» (sentenza n. 44 del 2020, nello stesso senso, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023).

La durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell'accesso al bene casa è «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 44 del 2020).

7.1.2.– Inoltre, occorre rilevare che la residenza prolungata nel territorio regionale non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si vede più di frequente costretto a trasferirsi da un luogo all'altro spinto dalla ricerca di opportunità di lavoro (sentenza n. 53 del 2024, punto 7.2. del *Considerato in diritto*, e sentenze ivi richiamate).

In sostanza, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 199 del 2022; in senso analogo sentenza n. 7 del 2021).

7.1.3.– Ciò chiarito, non sfugge a questa Corte che i flussi migratori comportano un costante movimento di persone, talora solo in transito talora con una qualche prospettiva di stabilità nel territorio nazionale, e che si assiste a un continuo incremento di coloro che competono nel far valere il medesimo bisogno rispetto a risorse comunque limitate.

E tuttavia anche questo non giustifica la previsione del requisito della residenza prolungata per accedere agli alloggi ERP.

7.1.3.1.– Anzitutto, è evidente che gli strumenti di tutela dell'istanza abitativa ben possono modularsi in funzione della assenza o presenza di una prospettiva di radicamento nel territorio, procedendo dalla previsione di centri di accoglienza, adeguati al rispetto della dignità umana, all'accesso all'ERP o ad altri servizi sociali, diretti alla stipula di contratti di locazione o di compravendita e, dunque, rivolti a chi è orientato a una qualche prospettiva di stabilità nel territorio.

Nondimeno, non è dalla pregressa permanenza in una regione che è dato inferire una simile prospettiva di radicamento (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, nonché sentenza n. 44 del 2020), poiché, viceversa, conta principalmente che sia stato avviato un percorso di inclusione nel contesto ordinamentale statale. Inoltre, questa Corte non ha escluso che, in sede di formazione delle graduatorie, sia possibile valorizzare indici ragionevolmente idonei «a fondare una prognosi di stanzialità» (sentenza n. 44 del 2020), purché compatibili con lo stato di bisogno e, dunque, tali da non privarlo di rilievo (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020).

7.1.3.2.– Infine, la durata della residenza nel territorio regionale non ha rilievo neppure al fine di valorizzare il tempo dell'attesa per poter accedere al beneficio che realizza il bisogno abitativo (sentenza n. 9 del 2021).

Piuttosto – come questa Corte ha già sottolineato – il protrarsi dell'attesa può opportunamente riflettersi nell'anzianità di presenza nella graduatoria di assegnazione, in quanto circostanza che documenta l'acuirsi della sofferenza sociale dovuta alla mancata realizzazione dell'istanza abitativa e che, dunque, dà effettiva «evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato» (ancora sentenza n. 9 del 2021).

7.2.– Per le ragioni esposte, questa Corte ha più volte sostenuto, anche nella recente giurisprudenza (sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018), e non può che ribadire, il carattere irragionevole del requisito della residenza quinquennale in un territorio regionale ai fini dell'accesso al beneficio dell'alloggio ERP.

Né l'esito è destinato a mutare sol perché la norma censurata diluisce nel tempo il criterio della residenza protratta nel territorio regionale, consentendo di maturare il requisito quinquennale nell'arco degli ultimi dieci anni.

Al contrario, la soluzione adottata dal legislatore veneto continua a rifarsi a un criterio di pregressa residenza prolungata nel territorio regionale – privo di alcuna correlazione con lo stato di bisogno e insensibile alla condizione di chi è costretto a muoversi proprio per effetto della sua condizione di fragilità economica – e non fa venire meno l'irragionevolezza del medesimo criterio.

Se, infatti, dalla protratta residenza passata non è dato inferire alcunché in merito alle prospettive future di stabilità, nemmeno assume valore indiziario, rispetto alle medesime prospettive, il comportamento di chi – pur sommando il quinquennio di residenza regionale nell'arco di dieci anni – si allontana dal territorio e, dunque, non mantiene con esso un rapporto costante neppure nella proiezione del passato.

Sennonché è proprio la pregressa e prolungata residenza, pur se verificabile nell'ambito di un più ampio arco temporale, a disegnare uno scenario privo di collegamento funzionale con la finalità di soddisfare il «bisogno abitativo» di «soggetti economicamente deboli» (ancora sentenza n. 145 del 2023).

8.– L'effetto dell'adozione di un criterio irragionevole rispetto alla *ratio* della prestazione sociale si traduce, dunque, nella violazione del principio di eguaglianza fra chi può o meno vantare una condizione – quella della prolungata residenza nel territorio regionale – del tutto dissociata dal suo stato di bisogno.

E questo chiaramente può riguardare tanto i cittadini italiani quanto gli stranieri, salvo potersi ulteriormente colorare di tratti discriminatori nei confronti di questi ultimi.

9.– Infine – come questa Corte ha già in passato evidenziato (sentenze n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020) – il criterio della residenza protratta per accedere ai servizi sociali dell'ERP tradisce il principio di eguaglianza non solo rispetto al primo comma dell'art. 3 Cost., ma anche con riguardo al suo secondo comma, che affida alla Repubblica il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

Una norma che prevede quale criterio di accesso ai servizi dell'ERP la residenza protratta nel territorio regionale equivale, infatti, ad aggiungere agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico e sociale un ulteriore e irragionevole ostacolo che allontana viepiù le persone dal traguardo di conseguire una casa, tradendo l'ontologica destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili ERP.

10.– In conclusione, l'art. 25, comma 2, lettera a), della legge reg. Veneto n. 39 del 2017 è costituzionalmente illegittimo, per violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui richiede che la residenza nel Veneto debba protrarsi da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni.

Resta fermo il requisito della residenza anagrafica nel Veneto alla data di scadenza del bando di concorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera a), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2024.

SENTENZA N. 53 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) Aps, A. D.A. e A. M., e Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 17 aprile 2023, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e di ASGI;
udita nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
uditi gli avvocati Alberto Guariso per ASGI e Giuseppe Franco Ferrari per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;
deliberato nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 102 del 2023), il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea e il requisito della residenza protratta da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

1.1.– In rito, il rimettente ritiene che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con riguardo all'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2023, poiché tale previsione costituirebbe «l'indefettibile presupposto normativo dell'art. 12 dell'allegato B alla deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta n. 531 del 9/05/2022, rispetto al quale l'associazione ricorrente ha promosso la [...] azione collettiva (ex art. 5, Dlgs 215/2003)».

Il giudice *a quo* sostiene, inoltre, che non sia possibile procedere alla non applicazione delle norme censurate per contrasto con il diritto dell'Unione europea e che non sia percorribile un'interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 80 della citata legge regionale, stante il suo chiaro tenore letterale.

1.2.– Nel merito, il Tribunale di Torino ravvisa un contrasto fra i criteri di accesso al mutuo agevolato, previsti, rispettivamente, dal comma 1 e dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, e l'art. 3 Cost., poiché tali requisiti non sarebbero correlati alla *ratio* sottesa all'agevolazione.

Il giudice rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte per evidenziare che le condizioni dettate per individuare i beneficiari di prestazioni pubbliche dovrebbero «rispondere al principio di ragionevolezza [...] anche quando non si verte in materia di diritti inviolabili dell'uomo (come nel caso di specie)», «non potendosi introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari».

Sia l'esclusione degli «stranieri extra UE» sia quella di chi non vanti una residenza protratta per almeno otto anni non presenterebbero «alcuna ragionevole correlazione [con] il recupero dei fabbricati in determinate zone del territorio regionale».

Pertanto, il rimettente appunta le proprie censure su ambo i criteri, individuando due autonome e indipendenti questioni che, sebbene motivate con ragioni che in parte si sovrappongono, devono essere affrontate separatamente.

2.– Con riferimento alla questione avente a oggetto il requisito della residenza protratta per almeno otto anni, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza e per inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza.

Il rimettente avrebbe omissso di considerare, nella ricostruzione del quadro normativo, che l'accesso all'agevolazione è consentito, in alternativa al ricorrere della prolungata residenza, a chi sia proprietario dell'immobile da almeno quindici anni, secondo quanto stabilisce l'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. Di riflesso, ad avviso della Regione, un'eventuale sentenza di accoglimento «non sarebbe in grado di spiegare alcuna influenza sul processo principale», «né di provocare un cambiamento del quadro normativo di riferimento assunto dal giudice *a quo*».

3.– L'eccezione di difetto di rilevanza non è fondata.

Il criterio della residenza protratta da almeno otto anni e quello della proprietà perdurante da almeno quindici anni si pongono come requisiti alternativi, che consentono l'accesso all'agevolazione sulla base di autonome e distinte condizioni.

L'eventuale accoglimento della questione concernente il primo criterio alternativo avrebbe sicura influenza sul giudizio principale, poiché consentirebbe di accedere al mutuo agevolato in presenza della mera proprietà unita alla residenza, senza che questa debba essere prolungata e senza che debbano ricorrere i diversi presupposti indicati dall'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013.

La proprietà associata alla residenza resterebbe, dunque, alternativa alla mera proprietà che, in base alla citata lettera b), deve durare da almeno quindici anni.

4.– Parimenti non fondata è l'eccezione di inadeguata motivazione della non manifesta infondatezza che la difesa regionale oppone alla censura concernente il requisito della residenza protratta per almeno otto anni.

Le argomentazioni addotte dal rimettente a supporto della ritenuta irragionevolezza di tale requisito sono, infatti, sufficienti a rappresentare le ragioni della censura, a prescindere dal mancato riferimento al suo carattere alternativo rispetto al criterio della protratta titolarità dominicale.

Tale omissione, pertanto, non ha una incidenza sul rito, ma piuttosto può riverberarsi sul merito.

5.– Procedendo all'esame nel merito delle questioni sollevate dal rimettente, è opportuno, in via preliminare, ricostruire la *ratio* della disciplina concernente l'erogazione dei mutui a costi agevolati per il «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico e ambientale» (art. 1, comma 1, lettera d, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013).

È, infatti, dalla connessione fra la *ratio* di tale disciplina e i criteri di accesso al mutuo agevolato che dipendono le censure poste in riferimento all'art. 3 Cost.

5.1.– La legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 prevede un complesso di interventi che perseguono due macro obiettivi.

Un primo gruppo di strumenti, non oggetto di censure nelle odierne questioni, mira ad agevolare l'accesso al diritto all'abitazione di persone che versano in condizioni di bisogno (artt. 8, 9 e 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013). L'interesse pubblico combacia, in tal caso, con il diritto dei singoli a veder soddisfatto il bisogno abitativo, attraverso una graduazione di soluzioni che, a seconda dei requisiti posseduti, correlati all'entità del disagio economico, vanno dall'edilizia residenziale

pubblica o convenzionata (artt. 8 e 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013) ai mutui agevolati per l'acquisto della prima casa (art. 10 e Capo II del Titolo IV della citata legge regionale).

Un secondo tipo di interventi – quello al quale si ascrivono le norme censurate – tende invece a realizzare diverse finalità pubbliche che non attengono alla condizione di bisogno delle persone, ma che si focalizzano sullo stato in cui versano *res* e luoghi: l'obiettivo è riqualificare immobili e rivitalizzare centri e nuclei abitati.

A tal fine, l'art. 11 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 stabilisce, al comma 1, che «[l]a Regione, per favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente, l'eliminazione del degrado edilizio e la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per interventi di recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone territoriali di tipo A, come definite dall'articolo 22, comma 1, lettera a), della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Più precisamente, l'art. 79 della citata legge regionale dispone (in apertura al Capo III del Titolo IV) che la «Regione concede mutui agevolati per il recupero di fabbricati situati nei centri e nuclei abitati limitatamente alle zone A e alle zone di recupero individuate nell'ambito del piano regolatore generale comunale (PRG). Sono assimilate a dette zone, ai fini del presente Capo, quelle individuate dalla Regione o dalle comunità montane con criteri analoghi negli strumenti urbanistici di loro competenza» (comma 1). «I mutui sono, altresì, concessi per il recupero di fabbricati situati all'esterno degli ambiti territoriali di cui al comma 1, a condizione che presentino interesse storico, artistico o ambientale. La sussistenza di tale interesse deve risultare dal PRG» (comma 2).

5.2.– L'agevolazione prevista dalla legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 nell'erogazione dei mutui per la riqualificazione di fabbricati soddisfa, dunque, due specifici interessi pubblici, che si aggiungono a quello volto a incentivare l'attività edilizia sul territorio, sotteso a tutti gli interventi previsti dal Titolo IV della legge regionale in esame, concernente i «[f]ondi di rotazione per la ripresa dell'industria edilizia».

Il primo interesse attiene al «recupero del patrimonio edilizio esistente [e alla] eliminazione del degrado edilizio» (art. 11, comma 1) e viene assicurato grazie alla natura di mutuo di scopo propria del contratto, che in tanto prevede un costo ridotto per il finanziamento rispetto a quello di mercato, in quanto la somma mutuata viene destinata al tipo di intervento previsto dalla legge regionale. A tale interesse si associa l'obbligo di rispettare una particolare tempistica (art. 86, comma 1), sicché, ove il recupero degli immobili non sia ultimato «entro quarantotto mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, il dirigente della struttura competente dispone, con proprio provvedimento, la revoca delle somme non ancora erogate e il mutuatario, entro cinquantaquattro mesi dalla data di stipulazione del contratto preliminare di mutuo, può, in alternativa, provvedere: a) al rimborso delle somme erogate, maggiorate del tasso di interesse legale vigente al momento dell'estinzione anticipata e maturati a decorrere dalla data dell'ultima rata di interessi corrisposta; b) alla stipulazione del contratto definitivo di mutuo per un importo massimo corrispondente alle somme erogate» (art. 86, comma 6).

In secondo luogo, l'ulteriore interesse pubblico che persegue l'agevolazione del mutuo destinato al recupero di immobili è quello di favorire «la riqualificazione e rivitalizzazione del tessuto urbanistico» (art. 11, comma 1). Per tale ragione il tasso agevolato è concesso solo a persone fisiche che utilizzino il finanziamento per recuperare immobili destinati ad abitazione permanente o principale o ad abitazione temporanea, tant'è che il mutamento della destinazione d'uso e finanche l'alienazione per atto *inter vivos* integrano una violazione della normativa e comportano l'obbligo di estinguere anticipatamente il mutuo, se la violazione si verifica nel periodo di preammortamento, nonché il pagamento di una penale, se invece si realizza nei dieci anni successivi.

5.3.– Quanto allo strumento di cui si avvale la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per perseguire le citate finalità, esso consiste nell'offerta, tramite una società finanziaria regionale (Finaosta spa), di contratti di mutuo a costi ridotti, il cui contenuto viene prevalentemente regolato dalla stessa legge regionale. Questa, in particolare, dispone che i mutui agevolati vengano erogati da

Finaosta spa, che gestisce un fondo di rotazione e che assume, tramite convenzione, il rischio del finanziamento (art. 70 della citata legge regionale).

Le risorse del fondo sono alimentate inizialmente da uno stanziamento che deriva dal trasferimento delle giacenze disponibili sui fondi di rotazione destinati a promuovere iniziative economiche sul territorio regionale, in particolare quelle edilizie, cui progressivamente si aggiungono le somme che derivano: dal rimborso delle rate di preammortamento e di ammortamento, dal rimborso anticipato dei mutui a tasso agevolato, dagli interessi maturati sulle giacenze del fondo, dal recupero delle somme restituite dai soggetti beneficiari nei casi di applicazione delle sanzioni previste dalla stessa legge regionale (art. 68, comma 2).

I mutui agevolati vengono concessi solo se assistiti da idonea garanzia reale o personale, secondo quanto stabilito dalla Giunta regionale, con propria deliberazione (art. 69), e sempre la deliberazione della Giunta determina il tasso di interesse, che non può essere comunque inferiore, per espressa previsione del legislatore regionale (art. 81, comma 2), al tasso massimo stabilito per i mutui concessi per l'acquisto, la costruzione o il recupero della prima casa.

6.– A fronte della richiamata disciplina, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 regola le condizioni di accesso alla stipula dei mutui agevolati per il recupero degli immobili.

In particolare, la concessione di tali mutui si rivolge anzitutto ai proprietari dei fabbricati identificati dal legislatore regionale, in ragione della loro collocazione in particolari zone o del loro specifico pregio storico, artistico o ambientale, dimodoché l'interesse privato alla ristrutturazione del fabbricato possa intersecare l'interesse pubblico alla riqualificazione di tali immobili e alla rivitalizzazione di specifiche zone.

La legge regionale recante le norme censurate, tuttavia, non si limita a richiedere il titolo dominicale.

Da un lato, i proprietari degli immobili, che si trovano nelle condizioni o nei luoghi che rientrano nelle finalità del mutuo di scopo, devono essere o residenti nel territorio regionale da almeno otto anni o titolari del diritto dominicale da almeno quindici anni, potendo in tal caso sommare anche il tempo in cui siano stati titolari coloro che hanno trasmesso la proprietà *mortis causa* (comma 1, lettere *a* e *b*, del citato art. 80).

Da un altro lato, la legge regionale precisa che i medesimi proprietari, rispondenti ai citati presupposti, debbono essere comunque cittadini italiani o cittadini di uno dei Paesi dell'Unione europea (comma 1 dell'art. 80).

Le censure mosse dal rimettente in riferimento all'art. 3 Cost. riguardano il criterio della residenza del proprietario perdurante da almeno otto anni e quello della esclusione di chi non sia in possesso della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

7.– La questione di legittimità costituzionale concernente il criterio della residenza protratta, previsto dall'art. 80, comma 1, lettera *a*), della legge n. 3 del 2013, non è fondata.

7.1.– L'agevolazione in esame si giustifica in funzione degli interessi alla promozione dell'economia e del territorio della stessa Regione e consta della riduzione del tasso di interessi relativo a un mutuo che è in grado esso stesso di produrre risorse economiche. Nondimeno tali risorse sono pur sempre limitate rispetto a tutti i privati che, in quanto proprietari degli immobili ascrivibili alle previsioni della legge regionale, possono avanzare richieste di finanziamento per il loro recupero.

Chiaramente, una tale ragione non giustifica, al metro dell'art. 3 Cost., qualsivoglia condizione di accesso al costo ridotto del finanziamento, ma solo quelle che presentino un qualche legame con la funzione della agevolazione associata al mutuo di scopo e che, dunque, non si traducano in una barriera arbitraria, inidonea a superare il vaglio di ragionevolezza.

7.2.– Ebbene, a fronte di una agevolazione che non soddisfa un bisogno primario delle persone, bensì persegue interessi pubblici variamente correlati al territorio, e che, inoltre, non è concessa *una tantum*, ma continua a essere erogata nel tempo, non è irragionevole che la legge regionale adotti, in alternativa ad altro criterio di accesso al beneficio, il requisito della residenza protratta da almeno otto anni.

Anzitutto, si tratta di ipotesi ben distinta da quella concernente l'accesso a servizi pubblici abitativi, rispetto alla quale questa Corte ha costantemente escluso che possa operare la condizione della lungo residenza. Quando è implicato il diritto all'abitazione, che ha natura fondamentale e risponde a un bisogno primario, non si possono frapporre ostacoli, correlati al perdurare della residenza, che si risolvono in una compressione della libertà di circolazione rispetto a persone, spesso indotte proprio dallo stato di bisogno a trasferirsi da un luogo all'altro (*ex plurimis*, sentenze n. 145 e n. 77 del 2023, n. 199 del 2022, n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011).

Diversamente, a fronte di una misura che non ha incidenza su diritti fondamentali ed è finalizzata al «recupero di centri e nuclei abitati di interesse storico o ambientale», non è manifestamente irragionevole, nel contesto di risorse finanziarie comunque non illimitate, che il legislatore valorizzi la posizione di chi rispetto al territorio già vanta un legame duraturo e che tale valorizzazione si traduca nell'adozione di un criterio prospettato come alternativo a un altro.

La lungo residenza, infatti, non condiziona in via esclusiva l'accesso al beneficio, sì da riverberarsi negativamente sulla stessa libertà di circolazione, bensì opera quale requisito alternativo rispetto a quello – non censurato dal rimettente – della titolarità del diritto di proprietà perdurante da almeno quindici anni.

Inoltre, il criterio della lungo residenza non comporta una definitiva e radicale estromissione dalla riduzione del costo del finanziamento, poiché il mutuo agevolato viene erogato in maniera continuativa e, dunque, vi si può accedere via via che maturano o la condizione del radicamento nel territorio o quella alternativa della proprietà risalente nel tempo.

In sostanza, chi non può vantare la residenza prolungata non è escluso *a priori* dall'accesso alla agevolazione: sia perché può far valere il mero titolo proprietario, ove protrato per almeno quindici anni, sia perché, non essendo il finanziamento a costi ridotti offerto *una tantum*, può richiederlo al raggiungimento dei requisiti temporali correlati a uno dei due criteri alternativi.

Per le ragioni esposte, a fronte di una misura estranea all'ambito delle prestazioni che soddisfano bisogni primari, non travalica il limite della manifesta irragionevolezza la scelta del legislatore regionale di valorizzare il radicamento territoriale nell'accesso a un beneficio finalizzato proprio al recupero di alcuni ambiti del territorio regionale, adottando la lungo residenza come requisito che è alternativo ad altro e che non determina una assoluta e definitiva esclusione dall'agevolazione.

Non è, dunque, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., con riguardo all'art. 80, comma 1, lettera a), della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, per l'accesso al beneficio del tasso agevolato per il recupero di fabbricati, la residenza nel territorio regionale da almeno otto anni, in alternativa alla proprietà perdurante da almeno quindici anni.

8.– È, viceversa, fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata sempre in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la pura esclusione dall'accesso al finanziamento a tasso agevolato di chi, pur se proprietario da quindici anni di un immobile fra quelli identificati dalla Regione come meritevoli di recupero, o proprietario di uno dei citati immobili e residente da almeno otto anni nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, risulti privo della cittadinanza italiana o di uno dei Paesi dell'Unione europea.

8.1.– Come già anticipato, se è vero che le risorse pubbliche messe a disposizione dell'intervento non sono illimitate – e tuttavia sono suscettibili nel tempo anche di essere ricostituite tramite lo stesso rimborso dei finanziamenti, oltre che con gli interessi e con le eventuali penali corrisposte – viola il principio della ragionevolezza la radicale esclusione dall'accesso al mutuo agevolato di chi non ha la nazionalità italiana o di un Paese dell'Unione europea, in quanto criterio del tutto scollegato dalla *ratio* della disciplina censurata.

8.1.1.– Pur a voler ipotizzare, in un contesto che non coinvolge diritti inviolabili, né bisogni primari, una prospettiva che, nell'accesso allo specifico beneficio, valorizzi l'apporto già dato al territorio, l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi risulta, in ogni caso, ingiustificata.

I proprietari da almeno quindici anni di immobili siti nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste hanno, infatti, concorso, anche se privi della cittadinanza italiana o europea, ad alimentare le risorse a disposizione degli enti territoriali pagando tasse e imposte sull'immobile, così come i proprietari residenti da almeno otto anni non solo hanno corrisposto i citati tributi, ma si sono anche radicati nel territorio regionale.

8.1.2.– D'altro canto, privo di ogni fondamento è anche l'argomento che espressamente spende la difesa regionale, la quale evoca, a sostegno della diversità di trattamento nei confronti degli stranieri, la maggiore difficoltà di accertamento del merito creditizio.

Anzitutto, il mutuo agevolato non viene concesso se non sono rilasciate congrue garanzie, come espressamente puntualizza l'art. 84 della stessa legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013. In particolare, in attuazione di tale previsione, la deliberazione della Giunta regionale n. 531 del 2022 stabilisce all'art. 11 dell'Allegato B che i «mutui sono garantiti da ipoteca iscritta sull'immobile oggetto dell'intervento, fatta salva diversa valutazione da parte di FINAOSTA S.p.A. e, ove insufficiente, da ulteriori garanzie integrative, personali e/o reali richieste».

Inoltre, il merito creditizio deve essere in ogni caso oggetto di verifiche concrete e non di presunzioni astratte.

8.1.3.– Di seguito, non può tacersi che l'esclusione di cittadini di Paesi terzi potrebbe, in ipotesi, finanche sacrificare i medesimi interessi pubblici perseguiti dalla Regione. Ove, infatti, in una delle zone che il legislatore intende recuperare vi sia un insediamento di stranieri extra UE, la loro esclusione dalla erogazione di agevolazioni per finanziare il recupero degli immobili finirebbe per impedire il meccanismo incentivante e, dunque, andrebbe a riverberarsi negativamente sui medesimi obiettivi ai quali tende la previsione regionale.

8.2.– In definitiva, escludere gli stranieri solo in quanto tali, benché essi si trovino nelle medesime condizioni che giustificano l'agevolazione in relazione agli interessi pubblici protetti, si pone in aperto contrasto con l'art. 3 Cost.

Questa Corte non solo ha da tempo affermato che «il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ma ha altresì sottolineato che, in virtù del principio di ragionevolezza, anche a prescindere dal diretto coinvolgimento di diritti inviolabili, «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non “in presenza di una ‘causa’ normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria” (sentenza n. 432 del 2005)» (sentenza n. 186 del 2020).

Pertanto, «[p]ur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri», tuttavia, «lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato “come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”» (sentenza n. 186 del 2020 e le numerose pronunce ivi richiamate).

In particolare, questa Corte ha ritenuto che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a «soddisfare diritti fondamentali» (sentenza n. 432 del 2005), la «individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – [debba] essere operat[a], sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (ancora sentenza n. 432 del 2005).

8.3.– Da ultimo, non può ritenersi che il metro di giudizio sia destinato a mutare solo perché il soggetto pubblico regola in via legislativa l'agevolazione sotto forma di costo ridotto del finanziamento che, in quanto contratto, è atto espressivo di autonomia.

Per converso, va constatato che finanche i privati, che non sono tenuti a giustificare i motivi delle loro scelte negoziali, quando rivolgono al pubblico un'offerta contrattuale o un invito a offrire, non possono arbitrariamente escludere categorie di soggetti dal contratto o imporre condizioni contrattuali deteriori, che non siano giustificate dalla causa del contratto e che si colorino di tratti discriminatori. Né è un caso che il legislatore statale con l'art. 43, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 286 del 1998 abbia previsto che compie un atto di discriminazione «chiunque imponga condizioni più svantaggiose

o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

9.– In conclusione, l'art. 80 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 è costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), limitatamente alle parole «, con cittadinanza italiana o di uno degli altri Stati appartenenti all'Unione europea»;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera a) della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui prevede, ai fini dell'accesso al mutuo agevolato per il recupero di fabbricati, il requisito della residenza protratta nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste da almeno otto anni, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2024.

SENTENZA N. 43 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera c), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, nel procedimento vertente tra S. B. S. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 14 febbraio 2023, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udita nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 6 febbraio 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 14 febbraio 2023, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2023, il TAR Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui fa derivare il rigetto automatico dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore straniero dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna, anche non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., per il reato previsto dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, senza prevedere che la pubblica amministrazione debba accertare che l'istante rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.

1.1.– Il rimettente è chiamato a decidere sul ricorso di un cittadino straniero avverso il provvedimento di annullamento di un contratto di soggiorno per lavoro subordinato domestico e della relativa istanza di emersione del lavoro irregolare, motivato con la duplice condanna riportata dal ricorrente nel 2008 e nel 2009 per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (che sanziona la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti e psicotrope di lieve entità: cosiddetto piccolo spaccio).

Il TAR Piemonte, preso atto che l'art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nel prevedere casi di esclusione automatica dalle procedure di regolarizzazione, ricomprende anche il piccolo spaccio attraverso il riferimento ai «reati inerenti agli stupefacenti», ritiene di dover rigettare il ricorso, qualora non siano accolte le questioni di legittimità costituzionale che solleva.

1.2.– Motivata la rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* argomenta la loro non manifesta infondatezza.

Il TAR Piemonte lamenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost. per contrasto con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità. La disposizione censurata si avvarrebbe, a fini ostativi, di una presunzione assoluta di pericolosità sociale «che non necessariamente trov[erebbe] corrispondenza nell'*id quod plerumque accidit*». Inoltre, la previsione violerebbe il principio di proporzionalità, in quanto non sarebbe ispirata a un criterio di gradualità, che imporrebbe di affidare «all'apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione [...] la valutazione della pericolosità concreta del soggetto richiedente».

In secondo luogo, a giudizio del rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale. Quest'ultima, al fine di garantire il rispetto della vita privata e familiare degli stranieri soggiornanti nei Paesi aderenti alla CEDU, censura le misure nazionali che fanno derivare in via di automatismo dalla commissione di reati il diniego di soggiorno e l'espulsione dello straniero, senza consentire un'adeguata ponderazione del carattere necessario di simili misure rispetto al fine di perseguire pubblici interessi in una società democratica.

2.– È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, prima ancora di argomentare la non fondatezza delle questioni sollevate, ha chiesto di valutare la restituzione degli atti al giudice *a quo*, essendo nel frattempo intervenuta la sentenza di questa Corte n. 88 del 2023, con cui è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una norma che denoterebbe uno «spiccato parallelismo» rispetto alla previsione censurata nell'odierno giudizio.

3.– Questa Corte esclude di dover restituire gli atti al giudice rimettente.

La sentenza n. 88 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittima una diversa norma, recata da una disposizione differente rispetto a quella su cui si appuntano le censure in esame.

La norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 88 del 2023, pur stabilendo una condizione ostativa identica a quella oggetto delle questioni poste nel presente giudizio, nondimeno riguarda il rinnovo del permesso di soggiorno e non l'emersione del lavoro irregolare e la possibile stipula di contratti di lavoro; inoltre, si riferisce al procedimento amministrativo disciplinato dagli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 e non a quello regolato dal censurato art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Tanto appare sufficiente a escludere una incidenza in via diretta del *dictum* contenuto nella sentenza n. 88 del 2023 sulle odierne censure.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.– La norma censurata si colloca nell'ambito di una disciplina (recata dal d.l. n. 34 del 2020, come convertito), volta a introdurre «misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

Fra le misure previste, l'art. 103 delinea, per alcuni settori economici (comma 3 dell'articolo citato), tre procedure riguardanti l'emersione del lavoro irregolare e la possibile stipula di nuovi contratti di lavoro con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale.

Le prime due procedure, regolate al comma 1 del citato art. 103, operano su impulso del datore di lavoro, il quale può presentare istanza «per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri», oppure «per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri». Tali previsioni, ove fanno riferimento ai cittadini stranieri, riguardano solo quelli che, oltre a dover essere presenti nel territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020 e a dover essere rimasti nel territorio dopo quella data, devono essere stati sottoposti, prima dell'8 marzo 2020, «a rilievi fotodattiloscopici ovvero [...] devono aver soggiornato in Italia [...], in forza della dichiarazione di presenza, resa ai sensi della legge 28 maggio 2007, n. 68 o di attestazioni costituite da documentazione di data certa proveniente da organismi pubblici». In tali ipotesi, lo sportello unico per l'immigrazione – se non sussistono ragioni ostative – «convoca le parti

per la stipula del contratto di soggiorno, per la comunicazione obbligatoria di assunzione e la compilazione della richiesta del permesso di soggiorno per lavoro subordinato» (comma 15).

La terza procedura – di cui all'art. 103, comma 2 – attribuisce, invece, ai cittadini stranieri un permesso di lavoro temporaneo della durata di sei mesi, suscettibile di essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro se lo straniero, nel corso dei sei mesi, «esibisce un contratto di lavoro subordinato ovvero la documentazione retributiva e previdenziale comprovante lo svolgimento dell'attività lavorativa in conformità alle previsioni di legge nei settori di cui al comma 3». La citata procedura si rivolge solo ai cittadini stranieri che, oltre a «risultare presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza che se ne siano allontanati dalla medesima data», devono altresì essere stati in possesso di un permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, e «aver svolto attività di lavoro, nei settori di cui al comma 3, antecedentemente al 31 ottobre 2019, comprovata secondo le modalità di cui al comma 16».

L'accesso alle procedure di cui ai commi 1 e 2 dell'indicato art. 103 non è, tuttavia, consentito ai «cittadini stranieri», aspiranti al contratto di lavoro o lavoratori irregolari, che si trovino nelle situazioni delineate al comma 10 del medesimo art. 103.

In particolare, la lettera c) del comma 10 indica, quale ipotesi di esclusione automatica dalle procedure appena richiamate, quella in cui lo straniero abbia riportato una condanna, anche non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., «per uno dei reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale» o per talune tipologie di reati, che sono espressamente menzionati: «i delitti contro la libertà personale ovvero [...] i reati inerenti agli stupefacenti, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o [...] reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

Un secondo gruppo di ipotesi è, invece, individuato dalla successiva lettera d), che inibisce ai cittadini stranieri l'ammissione alle citate procedure solo se, in concreto, siano reputati «una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza» sulla base di un accertamento «della pericolosità » che tiene conto «anche di eventuali condanne [...] per uno dei reati previsti dall'articolo 381 del codice di procedura penale».

Il giudice rimettente lamenta che, nel raggio applicativo dell'art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sia stato ricompreso il reato di piccolo spaccio, che andrebbe invece attratto nell'alveo della lettera d), in quanto illecito di limitata gravità al quale, fra l'altro, trova applicazione l'arresto facoltativo in flagranza ex art. 381 cod. proc. pen.

6.– La tecnica normativa adottata dal comma 10, lettera c), dell'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nell'affiancare – sulla falsariga di quanto già previsto dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato – a un paradigma evocativo della gravità di taluni reati (quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, ai sensi dell'art. 380 cod. proc. pen.) un criterio di identificazione tipologica di ulteriori illeciti penali, finisce in effetti per ricomprendere, con la categoria dei «reati inerenti agli stupefacenti», anche una condotta – quella che integra gli estremi dell'illecito di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 – che lo stesso legislatore disegna con i tratti di una ridotta offensività.

6.1.– Simile reato, che un tempo costituiva una fattispecie attenuata rispetto al reato-base di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti e psicotrope, si delinea oggi quale illecito autonomo (sentenze n. 88 del 2023 e n. 223 del 2022) che, «per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità» (art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 1, comma 24-ter, lettera a, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante «Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali», convertito, con modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n. 79).

In particolare, come sottolinea la giurisprudenza di legittimità, la funzione di tale autonomo reato è quella di individuare fatti di «ridotta offensività, allo scopo di sottrarli al regime sanzionatorio previsto dall'art. 73 DPR 309/90 [...] nella prospettiva di rendere il sistema repressivo in materia di stupefacenti maggiormente rispondente ai principi sanciti dall'art. 27 Cost.» (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 13 maggio 2022-29 agosto 2022, n. 31768; sezioni unite penali, sentenza 27 settembre-9 novembre 2018, n. 51063).

Il legislatore, dunque, ha disegnato il reato di piccolo spaccio con tratti di ridotta offensività, che segnano la sua marcata distanza dalle altre fattispecie di reato «inerenti agli stupefacenti».

6.2.– A tale considerazione deve poi aggiungersi che la stessa disposizione censurata – l'art. 103, comma 10, lettera c) – adotta, fra gli indici idonei a fondare la presunzione *iuris et de iure* di pericolosità, anche quello della condanna per reati che comportano l'obbligo di arresto in flagranza, ai sensi dell'art. 380 cod. proc. pen.; previsione che, nel caso del reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, non trova applicazione.

L'art. 380 cod. proc. pen. – che, a sua volta, individua i reati più gravi cui riferire l'arresto obbligatorio in flagranza adottando sia il criterio della gravità della sanzione sia quello tipologico – esclude, infatti, espressamente (al comma 2, lettera h), dalla categoria dei reati concernenti sostanze stupefacenti e psicotrope, la previsione di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, per la quale opera l'arresto in flagranza facoltativo, ai sensi dell'art. 381, comma 1, cod. proc. pen., trattandosi di un delitto non colposo per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

In sostanza, al reato di piccolo spaccio si applica proprio quella disciplina dell'art. 381 cod. proc. pen., di cui si avvale l'art. 103, comma 10, lettera d), per attrarre i reati rispetto ai quali l'avvenuta condanna può essere adottata solo come indice di pericolosità da accertare in concreto, e non da presumere in astratto.

7.– Quanto appena illustrato evidenzia come il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 – sia per come viene concepito dal legislatore nel sistema, sia per come si rapporta all'indice di pericolosità connesso all'arresto in flagranza – denoti una limitata offensività che contrasta in maniera sensibile con la presunzione assoluta di pericolosità, tanto più in quanto comporta l'automatica esclusione da procedure che consentono di addivenire alla regolarizzazione del rapporto di lavoro o alla stipula del contratto di lavoro.

7.1.– Questa Corte ha già in passato chiarito che le presunzioni assolute «violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali ovvero “se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*”» (sentenza n. 253 del 2019, che richiama sul punto la sentenza n. 57 del 2013). Si disvela, dunque, una irragionevolezza della «presunzione assoluta tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 213 del 2013, nello stesso senso, sentenze n. 202 e n. 57 del 2013)» (sentenza n. 88 del 2023).

Ebbene, la norma oggetto dell'odierna censura associa alla condanna per un reato di lieve entità una presunzione assoluta di pericolosità che inibisce la possibilità stessa di verificare in concreto se lo straniero continui o meno a rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza, al momento in cui viene presentata l'istanza di accesso alle procedure di cui all'art. 103, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

Senonché questo contraddice l'*id quod plerumque accidit*, poiché, con riguardo a un reato di ridotta offensività, ben può desumersi la non pericolosità attuale di chi in passato ha subito per tale reato una condanna da una combinazione di indici che tengano conto: del tempo trascorso dal momento della condanna, dell'avvenuta espiazione della pena, del percorso rieducativo eventualmente seguito, del comportamento tenuto successivamente alla condanna e di ulteriori eventuali fattori ritenuti idonei (sentenze n. 88 del 2023, n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012).

L'irragionevolezza manifesta sottesa alla citata presunzione assoluta si dimostra tanto più evidente, in quanto determina l'automatica esclusione dalle procedure di cui all'art. 103, commi 1 e

2, di cittadini stranieri che, attraverso l'emersione del lavoro irregolare e la stipula di contratti di lavoro, possono acquisire tutti i diritti riconosciuti al lavoratore dal nostro ordinamento.

La scelta di «subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione [...] deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010), posto che la condizione giuridica dello straniero non deve essere “considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi” (sentenza n. 245 del 2011)» (sentenza n. 172 del 2012).

7.2.– L'automatismo previsto, con riferimento al reato di piccolo spaccio, dall'art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, non solo viola in maniera manifesta il principio di ragionevolezza, ma contrasta altresì con quello della proporzionalità, poiché inibisce l'accesso alle procedure di emersione del lavoro irregolare e di stipula di contratti di lavoro, quando in concreto può non sussistere alcuna minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza.

L'estromissione assoluta di chi sia stato condannato per il piccolo spaccio dalle procedure di emersione e di conclusione di contratti di lavoro – stante la ridotta gravità di tale reato che non può di per sé escludere la dimostrazione della cessata pericolosità – esorbita dallo scopo di negare l'accesso a chi si dimostri una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza. A tal fine, infatti, basta consentire un accertamento in concreto della pericolosità, come quello previsto dal medesimo art. 103, comma 10, lettera d), che considera la condanna per i reati meno gravi, quelli di cui all'art. 381 cod. proc. pen., «quale indice di pericolosità dello straniero» da porre a base di un accertamento da effettuare in concreto e non da postulare in astratto.

Di conseguenza, l'inquadramento del reato di piccolo spaccio nell'art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, viola in maniera manifesta i principi di ragionevolezza e di proporzionalità, tradendo la stessa *ratio* dell'art. 103, ispirata all'istanza di favorire l'integrazione lavorativa e sociale di persone che con il proprio lavoro avevano contribuito, spesso in condizioni di carenza di tutele, (o che potevano contribuire) ad apportare significativi benefici alla comunità dei consociati nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

7.3.– In definitiva, pur dovendosi riconoscere alla disciplina in esame una natura speciale, rispetto alla quale «il legislatore gode di ampia discrezionalità» (sentenza n. 209 del 2023), nondimeno, la norma censurata travalica il limite della manifesta irragionevolezza e sproporzione (ancora sentenza n. 209 del 2023 e, in senso conforme, sentenze n. 88 del 2023 e n. 172 del 2012) e, pertanto, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

8.– Resta assorbita la censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

9.– Per le ragioni esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera c), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui, nel prevedere i «reati inerenti agli stupefacenti», non esclude il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.

La condanna per tale reato rimane nell'ambito di applicazione dell'art. 103, comma 10, lettera d), del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, in quanto illecito per il quale opera la previsione di cui all'art. 381 cod. proc. pen.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lettera c), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui, nel prevedere i «reati inerenti agli

stupefacenti», non esclude il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2024.

ORDINANZA N. 29 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e V. M., con ordinanza dell'8 marzo 2023, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e di V. M.;

udita nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi gli avvocati Patrizia Ciacci per l'INPS e Alberto Guariso per V. M.;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

[...]

Considerato in diritto

1.– Questa Corte deve pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 con gli artt. 3, 11, 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Le questioni sono state sollevate dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, investita del ricorso promosso dall'INPS per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Firenze con la quale, in riforma della pronuncia di primo grado, era stata accolta la domanda di riconoscimento di assegno sociale avanzata da V. M., cittadina albanese titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ma priva di permesso di soggiorno di lungo periodo.

1.1.– A sostegno delle censure di illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* ha evocato disposizioni sia costituzionali, sia di diritto dell'Unione, ritenendo, in primo luogo, che la previsione in scrutinio confligga con il principio di parità trattamento nella sicurezza sociale sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, il quale «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta» (Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O.D. e altri).

In linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza ora richiamata, il Collegio rimettente sottolinea che, a norma dell'art. 3 della citata direttiva, detto principio opera in favore sia dei cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, sia dei cittadini extra UE che, come la parte privata controricorrente nel giudizio principale, sono titolari di un permesso di soggiorno per finalità diverse dall'attività lavorativa, ma che consente di lavorare.

A giudizio del rimettente, la norma oggetto di censura lederebbe, al contempo, l'art. 3 Cost., in quanto il principio di parità di trattamento nella sicurezza sociale, come delineato dalle citate fonti di diritto primario e derivato dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, interseca il principio costituzionale di eguaglianza e «ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi» (è citata la sentenza di questa Corte n. 54 del 2022).

La Corte di cassazione ritiene, infine, che la norma in scrutinio contrasti con l'art. 38, primo comma, Cost., attesa la «stretta correlazione esistente tra di esso e l'art. 34 CDFUE», il quale, come affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj), nel riconoscere il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

2.– Tanto premesso, deve, anzitutto, ribadirsi che, nel caso in cui il giudice comune sollevi una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questa Corte non può esimersi dal fornire una risposta con gli strumenti che le sono propri e che l'effetto diretto delle norme di diritto primario e derivato evocate dal giudice *a quo* (sentenza n. 67 del 2022, nonché Corte di giustizia UE, in causa C-350/20, O.D. e altri) non rende le odierne questioni inammissibili, in quanto esse prospettano il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e diritti della Carta che «intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana» (sentenza n. 149 del 2022).

3.– I dubbi di legittimità costituzionale sollevati involgono primariamente la questione interpretativa della riconducibilità, o meno, dell'assegno sociale ex art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 tra le prestazioni di sicurezza sociale rispetto alle quali i cittadini di Paesi terzi muniti di permesso di soggiorno per finalità lavorative o che, comunque, consenta di lavorare, beneficiano della parità di trattamento ex art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

Tale quesito esige preliminarmente una risposta nella prospettiva del diritto europeo e, poiché non è ancora stato oggetto di specifiche pronunce della Corte di giustizia, cui spetta la funzione di interpretare il diritto dell'Unione in modo tale da assicurarne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri, si ritiene necessario interpellare, mediante il rinvio pregiudiziale, la Corte medesima affinché chiarisca, rispetto all'istituto di diritto interno che viene in rilievo nel caso di specie, la portata e gli effetti delle norme dell'Unione assunte a parametro interposto nell'odierno incidente di costituzionalità.

4.– In un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia (sentenza n. 269 del 2017; ordinanze n. 216 e n. 217 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), questa Corte reputa opportuno illustrare, anzitutto, i tratti salienti della disciplina nazionale applicabile.

5.– L'assegno sociale di cui si tratta è una prestazione in denaro che l'INPS eroga, su domanda, ai soggetti di età superiore a sessantacinque anni (dal 1° gennaio 2019, superiore a sessantasette anni) che versano in disagiate condizioni economiche, in quanto sono sprovvisti di reddito o lo percepiscono in misura inferiore alla soglia stabilita annualmente dalla legge nell'ammontare massimo dello stesso assegno in oggetto.

Tale provvidenza viene riconosciuta indipendentemente dalla circostanza che il beneficiario sia stato un lavoratore, ed ha natura «meramente assistenziale» (sentenza n. 137 del 2021).

L'assegno sociale mira, infatti, esclusivamente a far fronte allo stato di bisogno, derivante dall'indigenza, nel quale versano i soggetti sprovvisti di risorse economiche adeguate e che, a causa della vecchiaia, vedono scemare le proprie energie lavorative.

Esso si distingue, dunque, sia dalle prestazioni assistenziali che – come l'indennità di accompagnamento – sono preordinate a soccorrere il bisogno determinato dalla grave invalidità o dalla non autosufficienza dell'avente diritto (sentenze n. 137 del 2021, n. 12 del 2019 e n. 400 del 1999), sia dalle misure di sostegno che – come l'abrogato reddito di cittadinanza e il reddito di inclusione – sono motivate da ulteriori finalità, come il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale (sentenze n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137 e n. 126 del 2021).

5.1.– Diverso dall'istituto in scrutinio è l'assegno sociale che opera come prestazione sostitutiva delle provvidenze per inabilità già in godimento. In quest'ultima ipotesi, che non riguarda la fattispecie in esame, una volta che l'invalido o inabile già titolare di prestazione di invalidità civile abbia raggiunto il limite di età suddetto, la pensione di inabilità e l'assegno di invalidità vengono automaticamente sostituiti dall'assegno sociale, sul quale si proietta la funzione previdenziale di protezione nel caso dell'evento avverso della disabilità.

5.2.– A norma dell'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, il richiedente la prestazione in esame deve avere la cittadinanza italiana e la residenza in Italia. Ai cittadini italiani residenti in Italia sono equiparati quelli di uno Stato dell'Unione europea e, secondo quanto disposto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, oggetto di censura, i cittadini di Paesi terzi titolari della carta di soggiorno, titolo, questo, sostituito dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo).

5.2.1.– Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che attestino la stabilità della presenza dell'interessato sul territorio, e il suo regime «si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante» (sentenza n. 34 del 2022). Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, il rilascio di questo titolo di soggiorno è condizionato alla sussistenza dei seguenti requisiti: a) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato (art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e tra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti sopra indicati (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

5.3.– Ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale è, infine, necessario, ai sensi dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, che l'interessato abbia soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Tale requisito riguarda tutti gli aventi diritto, ivi compresi i cittadini extra UE, e, per questi ultimi, concorre con quello della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo (*ex aliis*, Corte di cassazione civile, sezione lavoro, sentenza 13 marzo 2023, n. 7229).

5.4.– Questa Corte si è già ripetutamente pronunciata sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina l'accesso a determinate provvidenze al possesso della (ex) carta di soggiorno, sia agli artt. 3 e 38 Cost., sia all'art. 14 CEDU.

5.4.1.– In riferimento alle citate disposizioni costituzionali, e con specifico riguardo all'assegno sociale di cui si tratta, la sentenza n. 50 del 2019 di questa Corte ha ritenuto non discriminatoria, né manifestamente irragionevole l'assunzione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo a presupposto per godere di tale provvidenza economica.

La pronuncia ha evidenziato che la Costituzione impone di preservare l'eguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extra UE dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale», riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. In tale ipotesi la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.).

Nella richiamata sentenza n. 50 del 2019 si è altresì affermato che, stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, e persino escludere, l'accesso del cittadino extra UE a provvidenze ulteriori. Per esse «laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore

esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo».

Tali provvidenze «divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo». Difatti, la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo postula, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio e la conoscenza della lingua italiana, che costituiscono «indici non irragionevoli di una simile partecipazione».

Nella sentenza n. 50 del 2019 si è, quindi, concluso che rientra «nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano».

5.5.– La richiamata pronuncia converge con la più generale e costante affermazione della giurisprudenza costituzionale secondo la quale il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento, purché rispetti gli obblighi europei, che esigono, tra l'altro, la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, e il principio di ragionevolezza. Ciò sempre a condizione che la distinzione non si traduca «nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 166 del 2018; in senso conforme, *ex aliis*, le sentenze n. 54 del 2022 e n. 222 del 2013).

6.– Quanto alle disposizioni del diritto dell'Unione europea rilevanti nell'odierno giudizio, ferma restando la competenza esclusiva della Corte di giustizia a fornirne l'interpretazione uniforme, nello spirito di collaborazione che caratterizza i rapporti tra le Corti, si prospettano i seguenti argomenti.

6.1.– La direttiva 2011/98/UE persegue l'obiettivo di «garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri», nella prospettiva di «una politica di integrazione più incisiva» (considerando n. 2), e di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro» (considerando n. 19).

Ai cittadini provenienti da Paesi terzi che già «contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte» (considerando n. 19), la direttiva ha, infatti, inteso attribuire un «insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione» (considerando 20), precisando che il diritto alla parità di trattamento nei settori dalla stessa specificati «dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro in conformità di altre disposizioni del diritto dell'Unione o nazionale» (considerando n. 20).

6.2.– In consonanza con tali linee programmatiche, l'art. 12, paragrafo 1, della direttiva in esame riconosce il diritto alla parità di trattamento nella sicurezza sociale sia ai «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale» (art. 3, paragrafo 1, lettera c), sia ai «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002» (art. 3, paragrafo 1, lettera b).

Il conseguimento di uno dei suindicati titoli di soggiorno non è, tuttavia, sufficiente affinché lo straniero benefici dello stesso regime di sicurezza sociale accordato ai cittadini dello Stato membro che lo ospita, essendo anche richiesto che in tale Stato egli svolga o abbia svolto un'attività lavorativa.

L'art. 12, paragrafo 1, si riferisce, infatti, espressamente ai «lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c)» e, proprio in ragione di tale condizione, accorda loro il diritto

alla parità di trattamento in relazione ad una serie di ambiti di disciplina afferenti ai momenti più significativi del rapporto di lavoro, tra i quali figura anche quello della protezione sociale.

6.3.– Coerentemente, dal punto di vista oggettivo, la garanzia di parità di trattamento di cui al paragrafo 1, lettera e), dello stesso art. 12 opera per quanto concerne «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004», ossia in relazione agli ambiti disciplinari, indicati nell'art. 3, paragrafo 1, di detto regolamento, corrispondenti ad una serie di rischi connessi, anche indirettamente, al rapporto di lavoro.

6.3.1.– È appena il caso di ricordare che quest'ultima disposizione si colloca in una fonte di diritto derivato dichiaratamente volta a realizzare l'obiettivo, ora enunciato nell'art. 48 TFUE, di favorire la mobilità della forza lavoro nel mercato comune attraverso il miglioramento del livello di vita e delle condizioni di occupazione delle persone che circolano nel territorio dell'Unione per finalità lavorative.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 detta, infatti, norme di coordinamento – e non di armonizzazione (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/19, INPS) – dei regimi nazionali della sicurezza sociale, volte a garantire, nel rispetto delle caratteristiche proprie di ciascuna legislazione (considerando n. 4), che i cittadini degli Stati membri, gli apolidi e i rifugiati e i loro familiari e superstiti – nonché gli stessi cittadini di Paesi terzi, ai quali, come meglio si dirà più innanzi, la normativa in esame è stata resa applicabile –, che si spostano nel territorio dell'Unione per lavoro, fruiscono dei medesimi vantaggi sociali riservati ai lavoratori cittadini dei Paesi membri ospitanti.

6.4.– Ciò posto, i «settori della sicurezza sociale» di cui fa menzione l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE sono elencati all'art. 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento e definiscono l'«[a]mbito d'applicazione “*ratione materiae*”» (come recita la stessa rubrica dell'art. 3) della disciplina di coordinamento delle legislazioni nazionali. Si tratta, in particolare, dei «settori di sicurezza sociale riguardanti: a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di prepensionamento; j) le prestazioni familiari».

6.5.– Lo stesso art. 3, al paragrafo 3, precisa che il regolamento (CE) n. 883/2004 «si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70», mentre, al paragrafo 5, esclude dal relativo ambito di operatività, tra l'altro, l'assistenza sociale e medica.

Il citato art. 70, al paragrafo 1, individua le «prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo», denominate anche “miste” o “ibride”, in quelle provvidenze «previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale».

E sempre l'art. 70, al paragrafo 2, chiarisce che le prestazioni in esame sono quelle «a) intese a fornire: i) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato; oppure ii) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato; e b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo; e c) sono elencate nell'allegato X».

7.– Tanto premesso, l'assegno sociale italiano, qui in scrutinio, figurando nel citato Allegato X, risulta espressamente annoverato tra le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.

Il giudice rimettente assume che, poiché il regolamento (CE) n. 883/2004, all'art. 3, paragrafo 3, dispone che dette prestazioni ricadono nel proprio ambito di operatività e l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, nel delimitare il perimetro applicativo del principio di parità di trattamento, rinvia ai settori della sicurezza sociale definiti dal suddetto regolamento, anche le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo – e, tra esse, l'assegno sociale – beneficerebbero di tale garanzia.

In proposito, si osserva quanto segue.

Il rinvio operato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 non sembra consentire un'automatica estensione del principio di parità di trattamento a tutte le prestazioni sociali ricadenti nel dominio della fonte regolamentare, ostandovi tanto la formulazione testuale della norma richiamante, quanto la ricostruzione sistematica della disciplina richiamata.

7.1.– Anzitutto, l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva in questione, nell'individuare le prestazioni presidiate dal divieto di discriminazione, non rimanda a tutte le provvidenze inscrivibili nel perimetro applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004, ma più precisamente alle prestazioni correlate ai «settori della sicurezza sociale» da questo definiti, da identificarsi con gli specifici ambiti della sicurezza sociale individuati dall'art. 3, paragrafo 1, dello stesso regolamento, sopra menzionati.

Inoltre, come già evidenziato, lo stesso art. 12, paragrafo 1, attribuisce il diritto alla parità di trattamento ai cittadini dei Paesi terzi indicati nell'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c), identificandoli come «lavoratori», là dove le prestazioni speciali ex art. 70 del predetto regolamento, rispetto ai cittadini dello Stato sede dell'istituzione debitrice, non presuppongono necessariamente una connessione, diretta o indiretta, con un rapporto di lavoro e dunque con un rapporto contributivo.

7.2.– Deve, altresì, rilevarsi che, nell'ambito della disciplina di coordinamento dettata dal regolamento (CE) n. 883/2004, le prestazioni “miste” esibiscono autonomi connotati strutturali e funzionali rispetto alle prestazioni di sicurezza sociale volte a far fronte agli eventi indicati nel paragrafo 1 dell'art. 3 del medesimo regolamento.

A differenza di queste, le prestazioni speciali di carattere non contributivo forniscono una copertura dei suddetti rischi non già diretta, ma «complementare, suppletiva o accessoria», intesa a «garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato».

Deve, poi, considerarsi che, tra le provvidenze di cui si tratta, l'art. 70, paragrafo 2, lettera a), ii), dello stesso regolamento annovera significativamente anche quelle che offrono «unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato».

Infine, le prestazioni in esame sono finanziate esclusivamente attraverso la fiscalità generale intesa a coprire la spesa pubblica generale, e le condizioni per la concessione e per il calcolo del dovuto non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario.

7.2.1.– La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, al riguardo, affermato che la prestazione speciale in denaro di carattere non contributivo è caratterizzata da una finalità diversa da quella propria delle prestazioni di sicurezza sociale, dovendo costituire «una sostituzione o un'integrazione di una prestazione previdenziale e presentare i caratteri di un aiuto sociale giustificato da motivi economici e sociali e deciso da una normativa che fissa criteri obiettivi» (Corte di giustizia, sentenza 29 aprile 2004, in causa C-160/02, Skalka, punto 25). Essa ha «natura assistenziale, soprattutto per il fatto che la concessione della prestazione prevista prescinde dal compimento di periodi di attività lavorativa, di iscrizione o di contribuzione assicurativa, si avvicina tuttavia sotto altri aspetti al settore della previdenza sociale» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 20 giugno 1991, in causa C-356/89, Newton, punto 13).

7.3.– Proprio in ragione delle indicate caratteristiche il regolamento (CE) n. 883/2004 riserva alle prestazioni “miste” (richieste dallo straniero al Paese membro ospitante) un regime parzialmente diverso rispetto a quello, improntato alla parità di trattamento (art. 4), dettato per le prestazioni di sicurezza sociale di cui al precedente art. 3, paragrafo 1.

Ad esse, infatti, il citato art. 70, al paragrafo 3, prevede che non si applichi il principio della esportabilità che, invece, il precedente art. 7 pone a presidio delle prestazioni di sicurezza sociale.

Per effetto di tale deroga, l'art. 70, paragrafo 4, chiarisce, infatti, che le prestazioni "miste" «sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione [...] dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico».

Il legislatore europeo ha inteso, così, condizionare l'accesso alle prestazioni in esame al radicamento del richiedente nel territorio dello Stato chiamato a sopportare l'onere finanziario della erogazione.

7.4.– La nozione di residenza presupposta dalla regola della non esportabilità, da individuarsi, ai sensi dell'art. 1, lettera j), dello stesso regolamento (CE) n. 883/2004, nel «luogo in cui una persona risiede abitualmente», si fonda sul fatto oggettivo della stabile permanenza dell'interessato nel luogo scelto come dimora abituale.

Ciò significa che, nel caso in cui tale luogo si trovi in uno Stato membro diverso da quello di cui l'interessato ha la cittadinanza, la residenza qui in esame può ritenersi sussistente soltanto se ricorrono anche i requisiti richiesti per il soggiorno permanente in un Paese dell'Unione diverso da quello d'origine.

Per i cittadini dell'Unione viene, pertanto, in considerazione la direttiva 2004/38/CE e in particolare, l'art. 7, paragrafo 1, a mente del quale ciascun cittadino dell'Unione per poter soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, deve essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante o disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e deve essere munito di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante.

Infine, a norma dell'art. 16, paragrafo 1, della stessa direttiva 2004/38/CE, i cittadini dell'Unione acquisiscono il diritto di soggiorno permanente dopo aver soggiornato legalmente e in via continuativa per cinque anni nel territorio dello Stato membro ospitante.

7.5.– Alla luce delle fonti normative richiamate, la Corte di giustizia ha osservato che le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo sono concesse, ai sensi dell'art. 70, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 883/2004, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso, con la conseguenza che «nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 11 novembre 2014, in causa C-333/13, Dano e altro, punto 83).

Analoghe considerazioni si rinvencono nella sentenza 15 settembre 2015, in causa C-67/14, Alimanovic e altri e nella sentenza 25 febbraio 2016, in causa C-299/14, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen, nelle quali la Corte di giustizia, richiamando le affermazioni della sentenza 19 settembre 2013, in causa C-140/12, Brey, ha precisato che, poiché le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo ex art. 70, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 883/2004 sono concesse, ai sensi del paragrafo 4 del medesimo articolo, esclusivamente nello Stato membro di residenza dell'interessato e conformemente alla normativa dello stesso, nulla osta – neppure il principio di parità di trattamento enunciato all'art. 4 del citato regolamento – a che tali prestazioni siano negate a cittadini di altri Stati membri che non abbiano lo *status* di lavoratore subordinato o autonomo o a persone che mantengano tale *status* durante i primi tre mesi del loro soggiorno nello Stato ospitante.

Se, dunque, in mancanza di tali condizioni, i cittadini dell'Unione non possono fruire delle prestazioni "miste" presso un Paese membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, a maggior ragione gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti ad accordare dette provvidenze ai cittadini extra UE che non dimostrino un significativo radicamento nel loro territorio, attestato, in primo luogo, dallo svolgimento di un rapporto di lavoro.

8.– D'altronde, la disciplina europea di coordinamento della sicurezza sociale, originariamente concepita per i soli cittadini comunitari che si spostano nel territorio dell'Unione a fini lavorativi, è

stata successivamente estesa ai cittadini appartenenti a Paesi terzi, ma residenti regolarmente nel territorio comunitario per svolgere un'attività lavorativa, dapprima dalla giurisprudenza (sentenza Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 12 ottobre 1978, in causa C-10/78, *Belbouab*) e, in seguito, dal legislatore, per effetto delle raccomandazioni scaturite dal Consiglio europeo straordinario di Tampere del 15 e 16 ottobre del 1999, che aveva sollecitato l'adozione di misure atte a garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri, ad assicurare loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione, a rafforzare la non discriminazione nella vita economica, sociale e culturale, nonché a ravvicinare lo *status* giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri.

Per quanto riguarda, in particolare, il regolamento (CE) n. 883/2004, l'estensione ai cittadini di Paesi terzi cui tale fonte di diritto derivato non fosse già applicabile unicamente a causa della nazionalità è stata disposta mediante il regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità.

L'attuale disciplina di coordinamento della sicurezza sociale si applica, quindi, sia ai cittadini di Paesi membri che si spostano nel territorio dell'Unione per finalità lavorative, sia ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, che, parimenti, «si trovino in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro» (art. 1 del regolamento n. 1231/2010/UE). Tale ultima disposizione chiarisce, infatti, che anche per i cittadini extra UE l'applicazione della disciplina in esame postula uno spostamento dell'interessato nel territorio dell'Unione (come previsto dal considerando n. 13 del regolamento CE n. 883/2004).

Dalla equiparazione operata dal regolamento n. 1231/2010/UE deriva che i cittadini di Paesi terzi che si spostano nel territorio dell'Unione europea, al pari di quelli dei Paesi membri, per poter godere delle prestazioni in denaro di carattere non contributivo *ex art.* 70 del regolamento (CE) n. 883/2004, devono avere un rapporto di contribuzione con il sistema previdenziale dello Stato cui richiedono la provvidenza.

8.1.– Ciò considerato, il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE non può attribuire ai cittadini di Paesi terzi muniti dei titoli di legittimazione di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere *b*) e *c*), una tutela più ampia di quella delineata dalla disciplina di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, cui la stessa direttiva fa rinvio.

9.– Pare, dunque, a questa Corte che i cittadini di Paesi terzi ai quali si applica l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE possano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano soltanto se lavoratori e con esclusivo riferimento alle prestazioni relative ai settori di sicurezza sociale elencati all'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, mentre, per poter fruire delle speciali prestazioni di cui all'art. 70 del medesimo regolamento – nel cui novero si iscrive l'assegno sociale in scrutinio – non possono che sottostare alle condizioni per esse espressamente previste dalla stessa disciplina di coordinamento nonché dalla legislazione dello Stato ospitante.

9.1.– In conclusione, questa Corte dubita che la sola titolarità di un permesso di soggiorno che consente di lavorare ai sensi della citata direttiva conferisca al cittadino extra UE il diritto di accedere alle prestazioni “miste” alle stesse condizioni dei cittadini del Paese membro in cui soggiorna.

Di qui la necessità di richiedere alla Corte di giustizia l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione che incidono sulla soluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

10.– Questa Corte ritiene, pertanto, di sospendere il giudizio in corso e di sottoporre alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il quesito se l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, CDFUE, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale *ex art.* 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra

citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dispone* di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la seguente questione pregiudiziale:

se l'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, quale espressione concreta della tutela del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale riconosciuta dall'art. 34, paragrafi 1 e 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientri una provvidenza come l'assegno sociale *ex art.* 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e se, pertanto, il diritto dell'Unione osti ad una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva la provvidenza sopra citata, già riconosciuta agli stranieri a condizione che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) *sospende* il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) *ordina* la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti dei giudizi, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

SENTENZA N. 15 ANNO 2024

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 3-6 aprile 2023, depositato in cancelleria il 6 aprile 2023, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2023; e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1, lettera d), e 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», promosso dal Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra B.R. A. e altri e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ordinanza dell'8 febbraio 2023, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps (nel giudizio iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023), nonché gli atti di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, di ASGI aps e di B.R. A. e altri (nel giudizio iscritto al n. 97 reg. ord. 2023);

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi gli avvocati Alberto Guariso e Martino Benzoni per l'ASGI aps e per B.R. A. e altri e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2023.

[...]

Considerato in diritto

1. – La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza con la quale, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, ha ordinato a essa Regione autonoma (punto 2 del dispositivo) di modificare il regolamento regionale n. 0144 del 2016 «“nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. C)” dello stesso

regolamento». A fondamento delle doglianze, la Regione ricorrente pone la violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, degli artt. 97, 101, 113, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ordinanza oggetto del conflitto è stata adottata previo accertamento del comportamento discriminatorio della Regione autonoma all'origine del giudizio – instaurato da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale ASGI ha spiegato un intervento in forma adesiva autonoma – e previa non applicazione, per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti (punti 3, 7 e 8 del dispositivo) in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale.

In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza, della quale si richiede l'annullamento, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

2. – In analogo giudizio antidiscriminatorio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, altro giudice del medesimo Tribunale di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. – quest'ultimo in relazione all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE – dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Il giudice rimettente lamenta che detta disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi di cui all'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale, devono presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, qualora tali questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., anche dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale, «nella parte in cui tra i requisiti minimi per l'accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della medesima legge, indica “il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente.”».

Anche nell'ambito di questo giudizio – originato da un ricorso di trentanove cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale intervenivano altro cittadino in posizione analoga e ASGI, titolare di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 – il Tribunale di Udine, prima di adottare l'ordinanza di rimessione e parzialmente accogliendo le domande dei ricorrenti, ha innanzitutto accertato il carattere discriminatorio del comportamento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (e del pari convenuto Comune di Udine) all'origine del ricorso e, poi, ha ritenuto di poter non applicare, perché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, e le relative disposizioni regolamentari (art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020). Il giudice *a quo*, però, ha escluso di poter ordinare alla Regione autonoma la modifica delle disposizioni regolamentari causa dell'accertato comportamento discriminatorio, in quanto sostanzialmente riproduttive della disposizione legislativa. Di qui, la decisione di sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale riferite, per l'appunto, alla norma di legge.

3. – In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi.

Sotteso a entrambi, infatti, è il tema concernente la possibilità per il giudice ordinario, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è stato accertato il carattere discriminatorio.

Nel giudizio per conflitto tra enti, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta in radice tale possibilità, ammettendo soltanto, ma in subordine, che un ordine del genere possa essere adottato, eventualmente, dopo che sia stata sollevata e accolta una questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare. Nel giudizio in via incidentale, il Tribunale di Udine segue esattamente questa seconda prospettiva, sollevando questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa presupposta e sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare della quale, nel giudizio *a quo*, le parti hanno chiesto sia ordinata la modifica.

In ragione della connessione che viene così a determinarsi tra i due giudizi in esame, essi devono essere congiuntamente trattati e decisi con un'unica pronuncia.

4.– Ancora in via preliminare – e come già deciso con l'ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 21 novembre 2023 – va ribadita l'ammissibilità dell'intervento di ASGI spiegato nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Di regola, in tale sede non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (tra le più recenti, sentenze n. 184 e n. 90 del 2022; ordinanza allegata alla sentenza n. 90 del 2022). La giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, ha in più occasioni precisato che non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto: in casi del genere, l'intervento di terzi non può, allora, che essere ammissibile, in modo da consentire a tali soggetti di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte (da ultimo, ancora sentenza n. 184 del 2022).

Nel caso di specie, per un verso ASGI riveste la qualità di parte nel giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale di Udine oggetto del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; per un altro, detto conflitto verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare alla ricorrente la rimozione di una norma dal regolamento regionale n. 0144 del 2016: potere, questo, che nel giudizio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 definito con l'ordinanza impugnata è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI. Ne deriva che la risoluzione del promosso conflitto è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dell'associazione interveniente, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale che la Regione autonoma impugna dinanzi a questa Corte.

5.– In entrambi i giudizi, le parti e l'interveniente hanno proposto eccezioni di inammissibilità o portato all'attenzione di questa Corte altre questioni preliminari che impedirebbero l'esame nel merito tanto del conflitto di attribuzione quanto del giudizio di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni in proposito svolte dalle parti e dall'interveniente non sono, peraltro, condivisibili, sicché conviene esaminarle tutte sin d'ora, per poi scrutinare il merito di entrambi i giudizi.

5.1.– Quanto al conflitto intersoggettivo, nell'atto di intervento ASGI riferisce che nel marzo 2023 – e dunque già prima della proposizione del ricorso – la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aveva abrogato le diverse norme regolamentari che disponevano la differenza di trattamento documentale tra cittadini UE e cittadini extra UE, tra cui quella d'interesse nel giudizio deciso con l'impugnata ordinanza (si veda il decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° marzo 2023, n. 044/ Pres., concernente il «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), emanato con il decreto del Presidente della Regione 13 luglio 2016, n. 0144/ Pres.»).

A parere dell'interveniente, ciò dimostrerebbe la carenza di interesse al ricorso: quale che sia l'esito del conflitto, così come degli altri giudizi pendenti dinanzi al giudice ordinario concernenti l'onere documentale previsto dalla normativa regionale, la Regione autonoma potrebbe solo varare un nuovo regolamento con valenza *pro futuro*, insuscettibile di far venir meno i diritti acquisiti dai cittadini stranieri sulla base dei vigenti regolamenti.

5.1.1.– A escludere la fondatezza di tale rilievo sta la circostanza – secondo quanto sottolineato anche dalla ricorrente nella propria memoria – che nel preambolo di detto regolamento, che per l'appunto abroga la norma regolamentare concernente l'onere documentale ritenuto discriminatorio dall'ordinanza impugnata, la Regione autonoma ha espressamente affermato che detta modifica «costituisce mero adempimento delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria di Udine, ma non [è] da intendersi come acquiescenza» alle suddette disposizioni, essendo stata disposta «al solo scopo di evitare il pagamento delle *astreintes* ex art. 614-bis c.p.c. e dunque senza acquiescenza».

Non può dunque dubitarsi della sussistenza dell'interesse al ricorso da parte della Regione autonoma, la quale quindi chiede a questa Corte di stabilire se spettasse o non allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, ordinare la modifica dell'art. 12, comma 3-bis, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

5.2.– La Regione autonoma, dal canto suo, riferisce che la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 2023, n. 99 «ha annullato le statuizioni del Tribunale di Udine impuginate con il presente conflitto».

Le ragioni d'annullamento, riferisce la ricorrente, «corrispondono, nella sostanza, a quelle fatte valere dalla Regione nel proprio ricorso».

ASGI, nella propria memoria, ritiene sia cessata la materia del contendere, in quanto a seguito della decisione della Corte d'appello di Trieste lo Stato converrebbe «con la Regione sul fatto che “non spetta” [al tribunale di Udine] adottare detta ordinanza».

5.2.1.– Questa Corte ritiene doversi escludere che ricorrano i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

In punto di fatto, va ricordato che la richiamata sentenza della Corte d'appello di Trieste ha, per un verso, confermato la natura discriminatoria delle norme legislative e regolamentari della Regione autonoma che prevedono l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, ma, per un altro, ha annullato l'ordinanza nelle parti oggetto del conflitto (punti 2, 3, 7 e 8 del relativo dispositivo). La Corte d'appello, infatti, ha ritenuto che l'ordine di modificare il regolamento sarebbe esorbitante rispetto ai limiti ordinamentali della giurisdizione ordinaria.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia *ex tunc*, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto» (così la sentenza n. 224 del 2019).

Il mero annullamento dell'atto impugnato, tuttavia, non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, laddove persista «l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (ancora sentenza n. 224 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2017) e, dunque, resti «inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso [...] vale a dire la verifica circa la spettanza del potere» (sentenza n. 260 del 2016). Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, infatti, «è diretto a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009), al punto che «sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013).

5.2.2.– Alla luce dei richiamati principi, deve ritenersi che persista l'interesse della Regione autonoma all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni.

Depone in tal senso, innanzitutto, la circostanza che la ricorrente, nella propria memoria e in udienza pubblica, si è limitata a dar conto della pronuncia della Corte d'appello di Trieste, chiedendo a questa Corte di valutare se, nonostante tale pronuncia, sia possibile una decisione nel merito «circa la spettanza del potere in una controversia che riguarda la definizione della condizione della legge regionale asseritamente contrastante con il diritto dell'Unione europea e il potere del giudice di determinarne esso il contenuto, o il potere del giudice di ordinare alla Regione la modifica di atti regolamentari, e in particolare di atti regolamentari riproduttivi della medesima legge».

D'altro canto, che vi sia un interesse alla risoluzione della controversia in ordine alla spettanza o al corretto esercizio dell'attribuzione costituzionale è dato anche dall'esistenza – più volte sottolineata in atti dalla ricorrente e dall'interveniente, oltre che dimostrata *per tabulas* dall'odierno giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale riunito al conflitto di attribuzione – di un nutrito contenzioso presso la giurisdizione ordinaria nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in ordine all'accesso alle misure di sostegno all'edilizia residenziale pubblica, contenzioso nell'ambito del quale viene sovente in discussione proprio il potere del giudice ordinario di imporre la modifica di regolamenti regionali ritenuti discriminatori.

5.3.– Sin dall'atto d'intervento, ASGI ha eccepito l'inammissibilità del conflitto di attribuzione in quanto la Regione autonoma pretenderebbe di far valere dinanzi a questa Corte meri *errores in iudicando* in cui sarebbe incorso il Tribunale di Udine.

La ricorrente, infatti, si dorrebbe del fatto che il predetto Tribunale abbia considerato l'art. 29 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 come privo di effetti, in quanto in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Se sia o meno corretta la scelta di non applicare tale normativa regionale, così come la praticabilità di altre strade decisorie da parte del giudice, sono questioni che, a parere dell'interveniente, dovrebbero essere valutate in altre sedi e non, invece, nel giudizio per conflitto di attribuzione, pena la messa in discussione del primato stesso del diritto dell'UE.

La Regione autonoma, del resto, non contesterebbe la possibilità del giudice amministrativo di annullare una norma regolamentare, ma il fatto che il medesimo potere sia stato esercitato, «pur nelle forme diverse dell'ordine di modifica e non dell'annullamento dell'atto», dal giudice ordinario: ciò che non sarebbe materia da conflitto intersoggettivo, ma da regolamento di giurisdizione.

Secondo ASGI, pertanto, a seguire la prospettiva della ricorrente o il potere di ordinare la modifica della normativa regolamentare è stato mal esercitato – il che sarebbe però un *error in iudicando*, non contestabile nella sede del conflitto – o esso è stato esercitato in conformità a una legge costituzionalmente illegittima, senza però che la Regione autonoma abbia eccepito tale vizio dinanzi al Tribunale di Udine.

5.3.1.– L'eccezione non è fondata.

La Regione autonoma sottolinea ripetutamente nel proprio ricorso che non intende discutere – come in effetti non discute – la decisione del giudice di non applicare le norme regionali, legislative e regolamentari, ritenute in contrasto con il diritto UE e, conseguentemente, «di attribuire il bene della vita al soggetto che è ritenuto discriminato». Contesta, invece, la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare a essa Regione l'adozione di «specifiche norme generali ed astratte», e cioè «di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare – nel caso specifico – di esercitarli in modo contrario a quan[t]o precisamente disposto dalla legge regionale».

In questa prospettiva, la ricorrente afferma che non esiste alcuna norma che attribuisca al giudice il potere di ordinare l'esercizio, in un determinato modo, della potestà regolamentare, sicché il Tribunale di Udine con l'ordinanza impugnata avrebbe esorbitato dai limiti della giurisdizione. L'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, sul quale fa leva la pronuncia oggetto del conflitto, andrebbe letto invece alla luce di quanto l'art. 113 Cost. dispone in merito ai poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione e, dunque, nei sensi della mera disapplicazione della normativa regolamentare illegittima.

La Regione autonoma torna ancora sul punto nella memoria, sottolineando come i «punti focali» del ricorso siano «se il giudice comune abbia il potere di ordinare ad un'amministrazione regionale di modificare un proprio regolamento» e se un ordine del genere possa essere emesso quando

determinerebbe l'adozione di un regolamento «in frontale contrapposizione con il disposto di una norma di legge regionale vigente», anche se non applicata per contrasto con il diritto UE. Del resto, il conflitto costituirebbe «proprio lo strumento chiamato a correggere quel particolare tipo di *error in iudicando* che consiste nell'affermare e nel praticare un potere giurisdizionale inesistente, contrario alle garanzie costituzionali dei poteri normativi regionali e statali, e in particolare del potere legislativo».

Tutto ciò considerato, deve allora rilevarsi che la Regione autonoma intende negare in radice – se a torto o a ragione è questione che attiene al merito – «la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale» (sentenza n. 137 del 2023), in quanto lamenta che il Tribunale di Udine ha ritenuto di avere un potere – quello di ordinare la modifica di un atto regolamentare – che non gli spetta e il cui esercizio ha leso diverse attribuzioni costituzionali di essa Regione. Il promosso conflitto, dunque, si palesa non quale mero controllo dell'attività giurisdizionale – il che lo renderebbe inammissibile – ma come «garanzia di sfere di attribuzioni che si vogliono costituzionalmente protette da interferenze da parte di organi della giurisdizione o che si vogliono riservare al controllo di altra istanza costituzionale» (sentenza n. 27 del 1999).

5.4.– Vanno ora esaminati i profili preliminari del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Va innanzitutto escluso che l'abrogazione dell'art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento regionale n. 066 del 2020 – disposizioni che il Tribunale di Udine ha accertato essere discriminatorie e che vorrebbe ordinare alla Regione autonoma di rimuovere – determini l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, come sostenuto nella memoria dalle parti private, o imponga la restituzione degli atti al *giudice a quo*, come suggerito dalla difesa regionale.

Quanto alla dedotta inammissibilità, va considerato che l'abrogazione delle norme regolamentari è intervenuta successivamente all'adozione dell'ordinanza di rimessione: tanto basterebbe a escludere un vizio di quest'ultima che valga a impedire lo scrutinio nel merito.

Va del pari esclusa la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in quanto l'avvenuta abrogazione del citato art. 9, commi 3 e 3-bis, non incide sul nucleo delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto non influisce in alcun modo sull'oggetto dei dubbi di costituzionalità – costituito dalla disposizione di rango legislativo dettata dall'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ancora vigente nell'ordinamento regionale – né sulle norme parametro o sugli argomenti utilizzati dal giudice *a quo*. Detto altrimenti, l'abrogazione della norma regolamentare lascia inalterato il significato normativo delle disposizioni legislative censurate in relazione ai profili di illegittimità costituzionale e, dunque, non scalfisce né l'ordito logico alla base delle censure né il meccanismo contestato dal giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 31 e n. 23 del 2023).

5.5.– La Regione autonoma ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per contraddittorietà.

Le questioni sollevate in via principale sull'onere di documentazione posto dall'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, infatti, potrebbero «giuridicamente e praticamente porsi soltanto se si presuppone l'applicazione della disposizione relativa all'impossidenza». Il giudice rimettente, che in via subordinata ha sollevato questioni anche sul requisito dell'impossidenza, previsto dall'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale, avrebbe invertito la priorità logica delle questioni: quelle sulle modalità di dimostrazione dell'impossidenza potrebbero considerarsi rilevanti solo se il requisito stesso fosse considerato costituzionalmente legittimo. Da ciò, la difesa regionale desume il carattere «perplesso o ancipite» dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal Tribunale di Udine.

La difesa delle parti private, dal canto suo, ritiene «pregiudiziale e assorbente» il dubbio di legittimità costituzionale, prospettato in via subordinata, in relazione al requisito dell'impossidenza. Pur osservando che nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo* è stato richiesto un piano di rimozione delle modalità discriminatorie attraverso cui si richiede ai cittadini extra UE di attestare l'impossidenza, le parti private affermano che se è «incostituzionale “a monte” la previsione dello stesso requisito da documentare» l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo «condurrebbe in ogni

caso all'accoglimento sostanziale della domanda», volta a ottenere un trattamento paritario tra cittadini UE e extra UE.

5.5.1.– L'eccezione d'inammissibilità non è fondata. Del pari, non possono essere condivise le osservazioni della difesa delle parti private sull'ordine delle questioni.

Il Tribunale di Udine ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione che impone ai cittadini extra UE un onere documentale diverso rispetto a quello gravante sui cittadini italiani e UE. Si tratta di questioni indubbiamente rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto i ricorrenti, per un verso, hanno chiesto si accerti la natura discriminatoria della condotta e degli atti delle pubbliche amministrazioni convenute che richiedono ai cittadini extra UE oneri documentali diversi, e, per un altro, hanno richiesto al giudice di ordinare alla Regione autonoma, ai fini della rimozione dell'accertata discriminazione, di modificare la norma regolamentare all'origine della condotta per cui si agisce in giudizio, sostanzialmente riproduttiva di quella legislativa oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente prospetta i dubbi di legittimità costituzionale sulla disposizione che prevede il requisito dell'impossidenza per il solo caso in cui «si ritenesse costituzionalmente legittima la previsione dell'art. 29 comma 1-*bis* della L.R. 1/2016». Il Tribunale di Udine, pertanto, ha espressamente posto le questioni di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 in via subordinata, scrutinabili nel merito solo ove questa Corte ritenesse non fondate quelle prospettate in via principale: tanto basta a escludere il carattere «perplesso o ancipite» che la difesa regionale attribuisce all'ordinanza di rimessione e a negare la fondatezza delle argomentazioni delle parti private in relazione all'ordine delle questioni.

5.6.– A parere della Regione autonoma, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il giudice rimettente non avrebbe motivato in ordine alla giurisdizione sulla domanda di modifica del regolamento regionale.

La difesa regionale, con argomenti sostanzialmente coincidenti a quelli adoperati nel conflitto di attribuzione tra enti, ritiene ci sia una «impossibilità legale per il giudice comune di ordinare alla Regione di adottare o modificare atti normativi secondari». Nel giudizio *a quo*, pertanto, mancherebbe o sarebbe «massimamente discutibile» la sussistenza della giurisdizione sulla domanda volta a ottenere «un ordine di modifica di norme secondarie».

5.6.1.– L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale di Udine dà diffusamente conto, richiamandone ampi stralci, di una propria precedente ordinanza con la quale, in analogo giudizio, aveva già ordinato la modifica del regolamento regionale ritenuto discriminatorio; rileva, inoltre, che la Regione autonoma ha modificato detto regolamento, ma prevedendo una norma che, a suo dire, lascia inalterato il carattere discriminatorio; in punto di motivazione sulla rilevanza, riferisce di volere esercitare il potere di ordinare la modifica del regolamento regionale, nel caso in cui questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata.

Il giudice *a quo* ha ritenuto, con motivazione non implausibile, sussistere la propria giurisdizione e il relativo potere, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la rimozione della norma regolamentare discriminatoria.

5.7.– La difesa della Regione autonoma, poi, eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 14 CEDU.

La norma convenzionale, infatti, circoscriverebbe il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, ma il Tribunale di Udine non avrebbe allegato «quale sarebbe la disposizione materiale della CEDU violata».

5.7.1.– L'eccezione si basa su un'erronea lettura dell'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale di Udine, infatti, non ha sollevato alcuna autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU. Tale disposizione convenzionale è incidentalmente adoperata dal giudice *a quo* a soli fini argomentativi,

a ulteriore sostegno della lamentata discriminazione fondata sulla nazionalità, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost.

5.8.– La Regione autonoma, infine, reputa inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 1 del 2016, concernente l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, perché sarebbero disomogenee le censure in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La difesa regionale, infatti, rileva che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE, la cui violazione determinerebbe il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., impone la parità di trattamento tra cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo e cittadini UE; nel dubitare della violazione dell'art. 3 Cost., invece, il giudice *a quo* prospetterebbe, in senso più ampio, «una disparità di trattamento tra cittadini [italiani] e cittadini extracomunitari». Ne consegue, secondo la prospettazione della Regione autonoma, che la censura in riferimento al diritto UE è volta «ad aggiungere un'altra fattispecie di esclusione» dagli oneri di documentazione, mentre quella in riferimento all'art. 3 Cost. è diretta a una caducazione dell'intera disposizione regionale, «con effetti eccedenti il perimetro della rilevanza», essendo i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

Come ulteriormente si argomenta in memoria, il giudice *a quo* avrebbe in tal modo sollevato le questioni tanto sulla sussistenza in sé dell'onere documentale, che implicherebbe la caducazione dell'intera disposizione, quanto sulla sua applicabilità agli stranieri soggiornanti di lungo periodo, che soli andrebbero sottratti dall'ambito applicativo della disposizione censurata.

5.8.1.– Anche questa eccezione si basa su un'erronea lettura del senso complessivo dell'ordinanza di remissione, il cui dispositivo deve essere interpretato alla luce della motivazione.

Il Tribunale di Udine dà immediatamente conto, sin dalla ricostruzione in fatto della controversia che è chiamato a conoscere, di essere adito da cittadini extra UE titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo.

Al contempo, il giudice rimettente riferisce di avere già dato immediata soddisfazione al diritto dei ricorrenti di essere inseriti nelle graduatorie per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione «senza che agli stessi venga richiesta documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE»: e ciò perché non ha applicato l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020, ritenuti entrambi in contrasto con l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, che sancisce, alla lettera d), il principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra le altre, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

Va altresì considerato che l'art. 29, comma 1, lettera a), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 prevede, tra i requisiti minimi per accedere alle misure di sostegno in materia di politiche abitative, «l'essere cittadini italiani; cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo); soggetti di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)». La disciplina regionale, pertanto, consente di accedere alle misure di sostegno non a qualsiasi cittadino extra UE, ma a quelli titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo o degli altri permessi di soggiorno di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Si deve ritenere, allora, che il Tribunale di Udine non richieda la caducazione dell'intero art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Le censure sono invece volte a ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di tale disposizione – per la violazione degli

artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della richiamata direttiva 2003/109/CE – nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Così delimitato, del resto, il *thema decidendum* è coerente con la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, nell'ambito del quale, come detto, agiscono cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

6.– Venendo al merito, giova premettere che sotteso a entrambi i giudizi è il tema concernente i poteri del giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. È necessario, dunque, delineare innanzitutto i tratti essenziali del giudizio antidiscriminatorio ivi previsto.

6.1.– L'azione civile contro la discriminazione è prevista sin dal decreto legislativo n. 286 del 1998, il cui art. 44, al comma 1, recita: «Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione». Il vigente comma 2, come sostituito dall'art. 34, comma 32, lettera b), del d.lgs. n. 150 del 2011, stabilisce che alle relative controversie si applica l'art. 28 del medesimo decreto. Per quel che qui rileva, il comma 5 di detto art. 28 dispone: «Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente».

Il legislatore, in tal modo, ha predisposto una normativa che, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186). L'azione civile può essere esercitata per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della pubblica amministrazione, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione; al fine di impedire che la discriminazione possa nuovamente prodursi, il legislatore ha, infine, attribuito al giudice l'ulteriore potere di ordinare l'adozione di un piano volto a rimuoverla.

6.2.– Si è dinanzi, come si vede, a un giudizio tutto funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni, che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa» (ancora Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011). Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il «contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere» (di nuovo, Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011).

La pienezza della tutela speciale così costruita dal legislatore si estende sino a consentire al giudice ordinario – pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi – di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione. La scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente

incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull'esercizio del potere anche da parte del giudice ordinario, senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia *erga omnes* che gli è propria (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 marzo 2023, n. 2290).

Deve particolarmente sottolinearsi – perché è profilo che ha una sua peculiare rilevanza negli odierni giudizi – che quello delineato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti successivi.

In un primo momento, il giudice ordinario è chiamato ad accertare il carattere discriminatorio o meno del comportamento, della condotta o dell'atto all'origine della discriminazione, cui può conseguire la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che l'ordine di cessazione della medesima discriminazione e l'adozione di provvedimenti tesi a rimuoverne gli effetti.

In aggiunta a tali rimedi, che riguardano precipuamente la lesione attuale e immediata del fatto discriminatorio, il giudice può ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima. Non a caso, il legislatore ha previsto che siano legittimati ad agire per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione, come dimostrano peraltro le stesse vicende all'origine degli odierni giudizi costituzionali, anche «le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2003).

Il giudice ordinario è chiamato, così, ad agire anche in ottica preventiva, incidendo sul fattore – sia esso un comportamento o un atto – generativo delle discriminazioni che, ove non rimosso, potrebbe ingenerarne altre eguali, parimenti ingiustificate.

7.– Tutto ciò premesso e considerato, conviene esaminare dapprima il merito del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.1.– Nel giudizio da cui trae origine il conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa previsto dalla legislazione regionale, in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza.

L'adito giudice civile ha accertato che le norme legislative e regolamentari alla base dell'opposto rifiuto all'erogazione del contributo sono discriminatorie, in quanto non consentono ai cittadini extra UE di avvalersi, per attestare l'impossidenza, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, come invece possono fare i cittadini italiani e i cittadini UE.

Ritenendo che dette norme siano in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, il Tribunale di Udine ha ritenuto di non dare loro applicazione e, conseguentemente, per un verso ha disposto che la domanda dei ricorrenti sia valutata «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari» e, per un altro, ha ordinato alla Regione autonoma, al fine di evitare la ripetizione della discriminazione, di modificare il regolamento regionale e ha previsto un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente a tale ordine di modifica.

7.2.– Oggetto del conflitto è precisamente questo secondo versante dell'ordinanza impugnata. La Regione autonoma, infatti, contesta non già la decisione nella parte in cui non applica le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, bensì la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare alla Regione la modifica dell'art. 12, comma 3-bis, del regolamento regionale n. 0144 del 2016; pretesa che, priva di fondamento normativo ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale, avrebbe menomato plurime attribuzioni regionali.

7.2.1.– Il conflitto, nei termini anzidetti, non è fondato.

7.2.2. – Si è già detto di come, nell'ambito del giudizio *ex art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011*, il giudice ordinario possa disporre «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti» (comma 5): in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.

Non a caso, come si è già visto, la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione. Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare. Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

È erroneo, dunque, il presupposto da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui il giudice ordinario non potrebbe ordinare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la rimozione di norme regolamentari discriminatorie: di qui, la non fondatezza del ricorso, nella sua prospettazione principale.

7.3. – La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che, anche ad ammettere che il giudice ordinario possa imporre la rimozione di una norma regolamentare, tale potere verrebbe a mancare quando, come nel caso di specie, la norma regolamentare in questione sia sostanzialmente riproduttiva di una norma legislativa. Il Tribunale di Udine, secondo questa parzialmente diversa prospettazione, avrebbe allora esorbitato dalla funzione giurisdizionale in quanto avrebbe ordinato alla Regione autonoma di esercitare i propri poteri normativi regolamentari in violazione della legge, in contrasto, in particolare, con quanto previsto dal principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e dal principio di supremazia della legge regionale sul regolamento regionale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Il ricorrente chiede pertanto, in via subordinata, che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge regionale n. 1 del 2016».

7.3.1. – In questi diversi termini, il conflitto di attribuzione è fondato.

7.3.2. – Con la predisposizione del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, il legislatore, come si è poc'anzi detto, ha inteso fornire protezione al fondamentale diritto a non subire discriminazioni per tutte le volte che, in ragione di condotte, comportamenti o atti posti in essere da privati o dalla pubblica amministrazione, tale diritto venga leso. Il presupposto su cui si fonda il giudizio antidiscriminatorio – e il correlato potere del giudice ordinario di disporre, nei vari modi possibili, la cessazione della discriminazione – è dunque che la condotta discriminatoria sia direttamente imputabile al privato o, ed è il profilo che qui rileva, alla pubblica amministrazione.

Nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge:

è quanto accade nel caso di specie, ove l'art. 12, comma 3-bis, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 è sostanzialmente riproduttivo dell'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

7.3.3.– Il peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio fa sì che i termini non cambino significativamente quando, come accaduto nel caso di specie, il giudice ordinario ritenga che le norme legislative e regolamentari siano in contrasto (anche) con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta, cui è tenuto a dare immediata applicazione.

La primazia del diritto UE – costantemente riconosciuta da questa Corte quale «architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali» (sentenza n. 67 del 2022) – richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima (sentenza n. 170 del 1984). Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti che questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 (v. poi, tra le molte, sentenze n. 149, n. 67 e n. 54 del 2022, n. 182 e n. 49 del 2021, n. 63 e n. 20 del 2019; ordinanza n. 182 del 2020).

In particolare, nell'ambito del giudizio *ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011*, la *primauté* è garantita dal giudice ordinario innanzitutto allorché è chiamato ad accertare l'esistenza dell'asserita discriminazione. È in questo momento del giudizio che egli, ove accerti che la condotta per cui è causa trova fondamento in atti normativi incompatibili con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione.

Nel giudizio dinanzi al Tribunale di Udine, il giudice ha ritenuto, per l'appunto, che fosse discriminatoria e in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE l'impossibilità per i ricorrenti di avvalersi, per attestare l'impossidenza di immobili, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000. Conseguentemente, e correttamente, non ha applicato la normativa legislativa e regolamentare che prevede detta impossibilità e, in diretta applicazione della richiamata normativa europea, ha ordinato di valutare la domanda dei ricorrenti – volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa – «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari». È in questo momento del giudizio che il Tribunale di Udine, adottando il predetto ordine, ha a pieno garantito i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

L'impartito ordine di rimuovere l'art. 12, comma 3-bis, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, che sostanzialmente riproduce l'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, costituisce, invece, il piano di rimozione delle discriminazioni accertate che il Tribunale di Udine ha ritenuto di dover adottare. Una volta attribuito il bene della vita ai ricorrenti, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ha inteso poi impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni.

In quest'ambito del giudizio non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione (Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli), perché tale esigenza è stata, appunto, già pienamente soddisfatta. Qui viene in gioco, invece, una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche *pro futuro*, della discriminazione: il che peraltro, quando sia stata rilevata un'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, fa dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 uno strumento che garantisce anche

l'uniforme applicazione di tale diritto e che contribuisce alla «costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 67 del 2022).

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta – necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione – non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare – che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio – richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne – e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea – quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione *de futuro*, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

In relazione al conflitto di attribuzione tra enti deve concludersi, pertanto, che non spettava al Tribunale di Udine ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza impugnata), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 della medesima ordinanza). Il provvedimento del Tribunale di Udine, nelle parti impugnate, va pertanto annullato.

7.4.– L'accoglimento del ricorso in relazione al principio di legalità (art. 97 Cost.) e al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali (art. 117, sesto comma, Cost.) comporta l'assorbimento dei motivi proposti con riferimento agli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, agli artt. 101, 113, 117, commi terzo, quarto e quinto, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

8.– Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale introdotto dall'ordinanza in epigrafe del Tribunale di Udine risponde precisamente a quanto si è sinora affermato in merito al conflitto di attribuzione.

Vanno ulteriormente illustrate, peraltro, le ragioni per cui non possono nutrirsi dubbi sull'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, nonostante il giudice *a quo* espressamente affermi che la direttiva 2003/109/CE «sia dotata di tutti i requisiti che la giurisprudenza della Corte di Giustizia ritiene necessari per ammettere la produzione di effetti diretti da parte di tale fonte del diritto comunitario, ovvero i requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza».

8.1.– A tale direttiva – e, in particolare, al suo art. 11 – il giudice rimettente, infatti, ha già assicurato attuazione con l'accordare ai ricorrenti il bene della vita, a tal fine non applicando, perché appunto incompatibili con la direttiva, il censurato art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nonché l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. Tutto ciò, al fine di condannare la resistente pubblica amministrazione alla cessazione della condotta discriminatoria contestata in giudizio e di adottare la connessa disposizione che i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo, al fine del loro inserimento nelle graduatorie relative

alla concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, potessero presentare la stessa documentazione che possono presentare cittadini italiani e UE.

Il Tribunale di Udine, pertanto, ha già dato piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, apprestando tutela immediata ai diritti dei ricorrenti, sul piano del conseguimento del bene della vita.

8.2.– La questione di legittimità costituzionale nasce in relazione alla domanda con cui le parti hanno chiesto di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – al fine di impedire in futuro la ripetizione delle discriminazioni accertate – la rimozione dell'art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento regionale n. 066 del 2020. È in relazione a tale domanda, sulla quale deve ancora pronunciarsi, che il Tribunale di Udine solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale: volendo avvalersi del potere di rimuovere il fattore genetico della discriminazione, nel caso di specie individuato non solo nelle richiamate norme regolamentari, ma anche – e prima ancora – nella norma legislativa, il giudice *a quo* correttamente censura l'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, che il citato art. 9, commi 3 e 3-bis, del regolamento regionale n. 066 del 2020 sostanzialmente riproduce, in quanto la dichiarazione d'illegittimità costituzionale consentirà che sia emesso «un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche *pro futuro* un contenzioso ormai nutrito» nel distretto giudiziario.

Al primato del diritto dell'Unione europea, fatto immediatamente valere allorché è stata accertata la discriminazione, viene dunque ad aggiungersi, come già si è rilevato, uno strumento rimediale interno volto a impedire il rinnovarsi di detta discriminazione. Le peculiari caratteristiche del giudizio *ex art.* 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono, così, la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima normativa interna, che ne consente l'eliminazione dall'ordinamento con effetti *erga omnes* (sentenza n. 63 del 2019), in attuazione «del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (sentenza n. 269 del 2017): ciò a dimostrazione, una volta di più, di come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano «un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019). E ciò in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022).

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna, del resto, offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

8.3.– Va da sé che, prima di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ordinario deve adeguatamente interrogarsi sul significato normativo del diritto UE e sulla compatibilità con il medesimo del diritto interno.

Il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno

Stato membro (Corte di giustizia, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS). L'obbligo di dare applicazione al diritto dell'Unione, quando ne ricorrono i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

La corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte (Corte di giustizia, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, recante «Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti»). È nell'ambito di questo confronto che la Corte di giustizia instaura con i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, che essa fornisce l'interpretazione di tale diritto, allorché la sua applicazione sia necessaria per dirimere la controversia sottoposta al loro esame (Corte di giustizia, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, Ferreira da Silva e Brito e altri; sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A.S. e M. B.).

La necessità di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, che costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, viene tuttavia meno, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, non solo quando la questione non sia rilevante o quando la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte, ma anche in tutti i casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (Corte di giustizia, sentenze 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, Consorzio Italian Management e altri; 6 ottobre 1982, in causa C-283/81, Cilfit e altri).

9. – Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, è fondata.

Il Tribunale di Udine, come si è in precedenza rilevato (punto 5.8.1.), ritiene la disposizione censurata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

9.1. – Questa Corte, in relazione a norma analoga a quella oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale «risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere «il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita» (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene «l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), «il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia» (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *b*, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario «possesso di determinati indicatori della situazione economica» di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

Nella medesima occasione, si è altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria «solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea» (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere «un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli “ostacoli di ordine pratico e burocratico” che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019)» (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

9.2.– L'onere documentale di cui alla disposizione censurata è, d'altra parte, manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE, nell'ambito della cui attuazione «gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati dall'articolo 34 di quest'ultima. Conformemente a quest'ultimo articolo, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa destinate a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich).

A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj). L'art. 1, comma 1, lettera a), di tale decreto ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che detta la disciplina concernente il «Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il comma 12 di detto art. 9 prevede, in particolare, che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può «c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel prevedere, tra le altre azioni attuative del programma di politiche abitative, quella di sostegno alle locazioni (art. 19), offre una prestazione essenziale ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109/CE, in quanto essa è «destinata a consentire a persone che non dispongono di risorse sufficienti di far fronte alle proprie esigenze abitative, in modo da garantire loro un'esistenza dignitosa» (Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). Non v'è dubbio, allora, che si tratti di prestazione che deve essere assicurata ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo «consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi, a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari» (ancora Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). La disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

9.3.– In ragione di quanto detto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;

2) *dichiara* che non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)» (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza);

3) *annulla* per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

SENTENZA N. 228 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata sull'istanza di A. S., con ordinanza del 30 novembre 2022, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2023.

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

udita nella camera di consiglio del 22 novembre 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 22 novembre 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 30 novembre 2022, il GIP del Tribunale di Macerata ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede che, per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato del cittadino di un paese non appartenente all'Unione europea, la certificazione di cui alla medesima disposizione vada «indistintamente richiesta alla autorità consolare, e non alla autorità competente al rilascio [...] secondo il diritto interno del paese di appartenenza dell'istante».

2.– A parere del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo.

2.1.– In primo luogo, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 risulterebbe irragionevole, poiché sarebbe «privo di possibile spiegazione razionale che taluno debba avanzare istanza ad [un] ufficio incompetente», il quale, oltre a non poter rilasciare la certificazione, neppure potrebbe effettuare un controllo su quanto dedotto nella dichiarazione sostitutiva di certificazione. Sarebbe, dunque, irragionevolmente consentito a taluni stranieri accedere al patrocinio a spese dello Stato, senza che sia possibile verificare la sussistenza del presupposto concernente la condizione reddituale.

2.2.– In secondo luogo, la norma censurata determinerebbe una disparità di trattamento tra cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, il cui consolato sia competente a rilasciare la certificazione, e cittadini di altri Stati sempre non appartenenti all'Unione europea, nei quali il consolato non sia autorizzato a svolgere simile funzione. Questi ultimi, infatti, potrebbero sempre avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione e non sarebbero soggetti a un effettivo controllo in merito al requisito della non abbenza.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio e ha sollevato due eccezioni di rito.

3.1.– Anzitutto, ha prospettato l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché il rimettente non avrebbe percorso «la strada di una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa che regola la materia, anche alla luce dei principi di recente affermati [...] nella sentenza additiva 20.7.2021, n. 157».

3.1.1.– L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il rimettente non deve motivare la non praticabilità di un'interpretazione conforme a Costituzione, ove la formulazione letterale della disposizione censurata sia inequivocabile (tra le altre, sentenze n. 231 del 2020, n. 221 e n. 174 del 2019 e n. 36 del 2016).

Pertanto, poiché il tenore letterale dell'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 stabilisce, in maniera chiara e univoca, che tutti i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea corredano l'istanza «con una certificazione dell'autorità consolare competente che attesta la veridicità di quanto in essa indicato», l'eccezione va rigettata.

3.2.– Sempre in rito, la difesa statale ha, poi, eccepito l'inammissibilità delle questioni per inadeguata ricostruzione del quadro normativo.

A detta dell'Avvocatura dello Stato, l'ordinanza avrebbe omesso di considerare l'art. 79, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, ai sensi del quale «[g]li interessati, se il giudice procedente o il consiglio dell'ordine degli avvocati competente a provvedere in via anticipata lo richiedono, sono tenuti, a pena di inammissibilità dell'istanza, a produrre la documentazione necessaria ad accertare la veridicità di quanto in essa indicato».

Tale norma, secondo la difesa statale, avrebbe consentito di richiedere il deposito delle attestazioni fornite dalle amministrazioni nazionali competenti, al fine di verificare la veridicità delle informazioni inserite nella dichiarazione sostitutiva di certificazione.

3.2.1.– L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte esclude l'inammissibilità delle questioni sollevate, qualora le censure, oltre a individuare le norme impugnate e i parametri costituzionali di cui si denuncia la violazione, risultino sufficientemente chiare e motivate con argomentazioni adeguatamente articolate (da ultimo, sentenze n. 125 e n. 112 del 2023, n. 168 e n. 23 del 2022, n. 174 del 2020, n. 290 e n. 198 del 2019, n. 245 del 2018). In particolare, l'eventuale carente ricostruzione del quadro normativo non comporta l'inammissibilità, là dove non inficia la chiarezza dell'«*iter* logico argomentativo» (sentenze n. 42 del 2023, n. 114 e n. 61 del 2021, n. 18 del 2015; ordinanze n. 229 del 2020, n. 59 del 2019 e n. 33 del 2016).

Nel caso in esame, le censure del rimettente sono sufficientemente chiare nella loro prospettazione e, dunque, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, l'eccezione di inammissibilità va rigettata.

4.– Passando ora all'esame del merito, è opportuno, in via preliminare, richiamare il quadro normativo.

4.1.– La disposizione censurata si colloca nella Parte III del d.P.R. n. 115 del 2002, dedicata al «Patrocinio a spese dello Stato».

La funzione dell'istituto è rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., «le difficoltà di ordine economico che possono opporsi [...] al concreto esercizio del diritto [di difesa]» (sentenza n. 46 del 1957, di seguito citata dalla sentenza n. 149 del 1983; in senso analogo, sentenze n. 10 del 2022, n. 157 del 2021, n. 35 del 2019, n. 175 del 1996 e n. 127 del 1979), assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che l'art. 24, secondo comma, Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002).

La natura inviolabile del diritto non lo sottrae, nondimeno, al bilanciamento che, «per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela» (sentenza n. 157 del 2021; così anche sentenze n. 47 del 2020, n. 16 del 2018 e n. 178 del 2017), fermo restando che, ove risulti implicato il «“nucleo intangibile del diritto alla tutela

giurisdizionale” (sentenza n. 157 del 2021)» (sentenza n. 10 del 2022), non si può impedire, a chi versa in una condizione di non abbienza, l’effettività dell’accesso alla giustizia.

Fuori di questa ultima ipotesi, i termini del bilanciamento sono rimessi al legislatore che, nella materia processuale, gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti (da ultimo, sentenze n. 223 del 2022, n. 157 e n. 1 del 2021).

Limita tale discrezionalità soltanto la manifesta irragionevolezza delle scelte adottate (*ex plurimis*, sentenze n. 203, n. 143 e n. 13 del 2022, n. 213, n. 148 e n. 87 del 2021 e n. 80 del 2020).

4.2.– Nel regolare l’accesso al patrocinio a spese dello Stato, l’art. 74 e seguenti del d.P.R. n. 115 del 2002 prendono in considerazione il tipo di giudizio per cui si procede, la condizione giuridica dell’interessato – cittadino italiano o straniero – e la situazione economica in cui versa.

4.2.1.– Nel processo penale, il beneficio può operare a vantaggio sia del cittadino italiano «indagato, imputato, condannato, persona offesa da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria» (art. 74, comma 1, del citato testo unico), sia dello straniero, anche irregolarmente soggiornante (sentenza n. 198 del 2000), nonché dell’apolide residente nello Stato (art. 90 del medesimo testo unico).

Nei processi «civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione», l’istituto può andare a beneficio del cittadino italiano o dello straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale (art. 119 del d.P.R. su menzionato), se le ragioni di chi lo invoca «risultino non manifestamente infondate» (art. 74, comma 2, dello stesso d.P.R.).

4.2.2.– In tutte le citate ipotesi, requisito essenziale per l’ammissione all’istituto è che l’interessato versi nella situazione reddituale stabilita dall’art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002 (soggetta a un adeguamento biennale, *ex art.* 77 del medesimo d.P.R.).

Per comprovare tale presupposto, i cittadini italiani e di Stati appartenenti all’Unione europea devono produrre, «a pena di inammissibilità», una «dichiarazione sostitutiva di certificazione [...] ai sensi dell’articolo 46, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445», che attesti «la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l’ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell’articolo 76» (art. 79, comma 1, lettera c, del d.P.R. n. 115 del 2002). La citata disciplina trova applicazione sia per i redditi prodotti in Italia sia per quelli prodotti all’estero.

Nel caso, invece, dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, l’art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 – la disposizione censurata – prevede che, per «i redditi prodotti all’estero», l’istanza è corredata «con una certificazione dell’autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato».

La presentazione di detta certificazione non è prescritta sotto pena di automatica inammissibilità (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 4 giugno-28 luglio 2022, n. 29978). L’interessato, infatti, può dimostrare l’impossibilità di produrre la documentazione richiesta ai sensi dell’articolo 79, comma 2, nel qual caso ha l’onere di sostituirla «a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione». È quanto dispone testualmente l’art. 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 per il processo penale, ed è quanto questa Corte ha previsto anche per gli altri procedimenti giurisdizionali, intervenendo in via additiva proprio con riferimento all’art. 79, comma 2, del citato d.P.R. (sentenza n. 157 del 2021).

5.– Tanto premesso, con la prima questione, il giudice rimettente sostiene che l’art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui stabilisce che la «certificazione vada indistintamente richiesta alla autorità consolare, e non alla autorità competente al rilascio [...] secondo il diritto interno del paese di appartenenza dell’istante», sia intrinsecamente irragionevole.

Il giudice *a quo* ritiene, infatti, che il legislatore italiano non possa «imporre allo Stato estero di “adattare” le competenze dei propri organi alle aspettative della legge italiana» e che, pertanto, ove il consolato risulti incompetente, sia «privo di possibile spiegazione razionale che taluno debba avanzare istanza ad [un] ufficio incompetente». Ciò comporterebbe, di riflesso, un ingiustificato vantaggio per lo straniero, che avrebbe accesso a una dichiarazione sostitutiva di certificazione non suscettibile di accertamento effettivo, a scapito di una corretta allocazione delle risorse statali.

6.– La questione non è fondata.

6.1.– La norma censurata non assegna al consolato – come sostiene il rimettente – il compito di certificare la consistenza patrimoniale del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea e, dunque, non pone un problema di possibile incompetenza di tale autorità sulla base della disciplina del relativo ordinamento.

Viceversa, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 si fonda sul principio di leale collaborazione tra autorità appartenenti a diversi Stati e, su tale presupposto, prevede che il consolato rilasci una certificazione che asseveri «la veridicità di quanto [...] indicato» nell'istanza; il che implica un'attività di verifica e controllo da parte dell'autorità consolare, eventualmente svolta con il coinvolgimento delle amministrazioni competenti.

Giova, a tal riguardo, rammentare che la disposizione è stata prevista dal d.P.R. n. 115 del 2002, il quale, introducendo l'art. 79, comma 2, ha recepito il contenuto del precedente art. 5, comma 3, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), come emendato dalla sentenza n. 219 del 1995.

In particolare, questa Corte, nel rimuovere l'inciso «per quanto a conoscenza della [...] autorità» consolare, ha precisato – nella citata pronuncia – che, se il consolato «vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti».

6.2.– Così individuata la portata normativa della disposizione, non si palesa affatto la manifesta irragionevolezza, da cui discenderebbe il rischio di una non corretta allocazione delle risorse statali, ravvisata dal giudice rimettente.

Al contrario, è proprio per rafforzare l'interesse a un accertamento del requisito reddituale che la norma censurata non si limita a richiedere ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea dichiarazioni sostitutive di certificazione dei redditi prodotti all'estero, diversamente da quanto dispone il comma 1 dell'art. 79 del d.P.R. n. 115 del 2002 per i cittadini italiani e per quelli di paesi appartenenti all'Unione europea.

È, infatti, a tutela della effettività del controllo che il legislatore, facendo perno sul principio di leale collaborazione fra autorità appartenenti a diversi Stati, affida il compito di asseverare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante a un ufficio, qual è quello consolare, per il quale è ben possibile svolgere congrui accertamenti, non solo sulla base dei dati di cui dispone, ma anche nel dialogo con le amministrazioni dello Stato di appartenenza.

La soluzione legislativa, dunque, potenzia la tutela dell'interesse a una verifica concreta delle condizioni reddituali dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e, al contempo, consente a tali soggetti di rivolgersi ad amministrazioni che si trovano nel territorio italiano.

In tal modo, l'interessato non deve corredare l'istanza con plurime certificazioni, eventualmente di contenuto solo negativo, rilasciate da differenti amministrazioni dello Stato competente, e previo assolvimento degli oneri prescritti a garanzia della loro autenticità.

6.3.– Per le motivazioni esposte, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 non è manifestamente irragionevole e non determina una irragionevole compressione dell'interesse al «contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018)» (sentenze n. 47 del 2020 e n. 157 del 2021), laddove, all'opposto, tende a rafforzare tale interesse nel bilanciamento con il diritto di difesa dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, che chiedono l'accesso al patrocinio a spese dello Stato.

6.4.– Parimenti, non sussiste alcuna manifesta sproporzione del mezzo rispetto al fine perseguito, in ragione della facoltà spettante al cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione, ove risulti impossibile – secondo un'accezione relativa del termine (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 6 febbraio

2023, n. 3473; Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenze 10 maggio-6 giugno 2023, n. 24210 e 14 giugno-28 luglio 2022, n. 29978) – produrre la certificazione consolare.

6.4.1.– Va, anzitutto, sottolineato che la legittimazione a produrre la dichiarazione sostitutiva di certificazione non può discendere – come ritiene il rimettente – da una presunta incompetenza del consolato, il quale, viceversa, è sempre competente a ottemperare a un onere di collaborazione di carattere internazionale.

L'impossibilità che permette di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione può, invece, derivare dalla mancata collaborazione dell'autorità consolare.

A tal riguardo, questa Corte, intervenendo proprio sull'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002, ha, di recente, ribadito che è irragionevole far gravare sull'interessato conseguenze negative derivanti dal «fatto del terzo (ossia l'autorità consolare), la cui eventuale inerzia o inadeguata collaborazione rendano impossibile produrre tempestivamente la corretta certificazione richiesta» (ancora sentenza n. 157 del 2021). Dall'inerzia altrui non dovrebbero, infatti, discendere effetti discriminatori (sentenza n. 9 del 2021), tanto più se ne consegue un indebolimento di strumenti – qual è l'istituto del patrocinio a spese dello Stato – che, in nome del principio di eguaglianza sostanziale, preservano l'effettività del diritto di difesa (sentenza n. 10 del 2022).

Per tale ragione, se è impossibilitato a produrre la certificazione consolare, l'interessato deve potersi avvalere di una dichiarazione sostitutiva di certificazione (art. 94, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 e sentenza n. 157 del 2021).

Ma tale facoltà non si traduce – come assume il giudice *a quo* – in una mancanza di controlli sulla effettiva spettanza del beneficio. Soccorrono, infatti, varie disposizioni del d.P.R. n. 115 del 2002, che approntano un complesso di rimedi volti a prevenire il rischio di una impropria allocazione delle risorse pubbliche.

Anzitutto, va richiamato l'art. 79, comma 3, del citato testo unico, ai sensi del quale, «se il giudice procedente o il consiglio dell'ordine degli avvocati competente a provvedere in via anticipata lo richiedono», gli interessati «sono tenuti, a pena di inammissibilità dell'istanza, a produrre la documentazione necessaria ad accertare la veridicità di quanto in essa indicato».

Di conseguenza, a fronte di una autorità consolare che non abbia ottemperato al suo onere di collaborazione, il giudice o il consiglio dell'ordine degli avvocati ben possono richiedere all'interessato di produrre la documentazione che attesti la veridicità di quanto indicato nell'istanza; e, dunque, possono in tal caso esigere la produzione dei certificati rilasciati dalle amministrazioni nazionali competenti ad attestare la sussistenza o insussistenza di redditi.

Inoltre, se, in conseguenza dell'eventuale impossibilità a presentare anche la documentazione richiesta dall'art. 79, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, l'interessato produce, ai sensi dell'art. 94, comma 1, del citato d.P.R. (norma dettata per il processo penale), una dichiarazione sostitutiva di certificazione, l'interesse generale a una corretta allocazione delle risorse dello Stato è, comunque, ulteriormente garantito dal successivo art. 96, comma 2.

Tale disposizione, infatti, prevede – sempre per il procedimento penale – che il «magistrato respinge l'istanza se vi sono fondati motivi per ritenere che l'interessato non versa nelle condizioni di cui agli articoli 76 e 92, tenuto conto delle risultanze del casellario giudiziale, del tenore di vita, delle condizioni personali e familiari, e delle attività economiche eventualmente svolte».

Infine, è doveroso evidenziare che – con riguardo a procedimenti giurisdizionali diversi da quello penale – opera, quale norma di chiusura della disciplina, l'art. 127, comma 4, del d.P.R. n. 115 del 2002, secondo cui la «effettività e la permanenza delle condizioni previste per l'ammissione al patrocinio è in ogni tempo, anche successivo all'ammissione, verificata su richiesta dell'autorità giudiziaria, ovvero su iniziativa dell'ufficio finanziario o della Guardia di finanza».

6.4.2.– In sostanza, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 si coordina con un complesso di previsioni normative che se, da un lato, proteggono l'istante, evitando che gravi su di lui il rischio di condotte imputabili a terzi, da un altro lato, lasciano sempre aperta la possibilità di accertare in concreto – anche in via presuntiva – la mancanza del presupposto legato alle condizioni reddituali.

6.5.– Conclusivamente, la norma censurata non è manifestamente irragionevole e non comporta una ingiustificata sproporzione del mezzo rispetto al fine di assicurare «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Cost.).

7.– Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dal GIP del Tribunale di Macerata, essa attiene a una presunta irragionevole disparità di trattamento tra diversi stranieri, a seconda che le autorità consolari dei rispettivi Stati non appartenenti all'Unione europea abbiano o meno/non abbiano competenza a «rilasciare certificazione terza e imparziale» circa i redditi posseduti in quei paesi.

8.– La questione non è fondata.

8.1.– La norma censurata non richiede che l'autorità consolare rilasci la certificazione sui redditi prodotti all'estero dal cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea.

Viceversa, l'art. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002 riferisce a tutti i consolati degli Stati non appartenenti all'Unione europea un onere di collaborazione, consistente nell'asseveramento della veridicità di quanto indicato dall'istante, sicché le autorità consolari sono sempre competenti – come già sopra evidenziato (punti 6.1. e 6.4.1.) – a ottemperare a un tale onere radicato nel principio di leale collaborazione internazionale.

Il precetto, dunque, riguarda in maniera paritaria i cittadini di tutti gli Stati non appartenenti all'Unione europea, prescindendo dal problema di quali siano le amministrazioni nazionali competenti a rilasciare le certificazioni sui redditi, amministrazioni alle quali l'ufficio consolare può semplicemente rivolgersi nell'ottemperare al suo onere di collaborazione.

Quanto alla circostanza per cui – nella vicenda relativa al giudizio *a quo* – il Consolato marocchino si è dichiarato incompetente ad asseverare quanto previsto dalla norma censurata, essa deriva o – come sembrerebbe – da un errore in cui è incorsa tale autorità in merito al tipo di certificazione che le veniva richiesto o dalla scelta di non collaborare.

Si tratta, pertanto, di un mero inconveniente di fatto, come tale inidoneo di per sé a incidere sulla lamentata lesione del parametro costituzionale evocato (sentenze n. 117 del 2012 e n. 362 del 2008; ordinanza n. 158 del 2014), poiché non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, «a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (ordinanza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità» (sentenze n. 114 del 2017 e n. 295 del 1995).

8.2.– Per le ragioni esposte, anche la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Macerata, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2023.

SENTENZA N. 212 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), «nella parte in cui rinvia all'art. 14 d.lgs. 286/1998», promosso dal Tribunale ordinario di Milano, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, nel procedimento vertente tra W. H. e il Ministero dell'interno, con ordinanza dell'11 dicembre 2022, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di W. H., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, dubita, in riferimento all'art. 13 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, «nella parte in cui rinvia all'art. 14 d.lgs. 286/1998, implicando che il termine di quarantotto ore per richiedere la convalida del trattenimento disposto dal questore decorra, anche nel caso di trattenimento disposto ai sensi dell'art. 6 c. 3 d.lgs. 142/2015, dall'adozione del provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento e non dal momento in cui si considera avere il soggetto trattenuto acquisito la qualità di "richiedente protezione internazionale" ai sensi dell'art. 2 let. a) d.lgs. 142/2015».

Il rimettente è chiamato a decidere il ricorso per riesame della convalida di un provvedimento di trattenimento, emesso dal Questore di Milano, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, nei confronti di uno straniero che, in data 25 ottobre 2022, aveva manifestato l'intenzione di richiedere la protezione internazionale.

Nella ordinanza di rimessione si evidenzia che il provvedimento di trattenimento, oggetto di convalida, è stato notificato allo straniero in data 31 ottobre 2022, mentre costui si trovava già ristretto presso il centro di permanenza per i rimpatri di Milano. Nella stessa data il provvedimento è stato inviato al Tribunale civile competente per la convalida. L'atto del questore è stato motivato in relazione alla fattispecie prevista dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015, quella, cioè, del richiedente protezione internazionale che si trova già trattenuto, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286

del 1998, in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di respingimento o di espulsione, e che, per espresso dettato normativo, deve rimanere nel centro «quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione».

Nel descritto contesto, il rimettente ravvisa il contrasto con l'evocato parametro costituzionale del rinvio, operato dal censurato art. 6, comma 5, del d.lgs. n.142 del 2015, all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto la disposizione secondo la quale il termine di quarantotto ore per la trasmissione degli atti debba decorrere dall'adozione del provvedimento non risulterebbe adeguata a dare attuazione al precetto dell'art. 13 Cost., nel caso in cui dall'adozione di detto provvedimento «non dipenda il dispiegamento della forza coercitiva pubblica in grado di privare un soggetto della libertà personale, altrimenti inviolabile, ma la riaffermazione di tale volontà coercitiva nei confronti di un soggetto già privato della libertà personale che abbia tuttavia perduto lo statuto giuridico in forza del quale la prima privazione era stata legittimamente disposta».

2.- Devono preliminarmente essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- La prima di esse concerne la presunta irrilevanza della questione nel procedimento *a quo*, avuto riguardo alle caratteristiche del giudizio di riesame della convalida pendente dinanzi al Tribunale rimettente. Si tratta del rimedio individuato, in via giurisprudenziale, in diretta applicazione dell'art. 9, paragrafo 5, della direttiva 2013/33/UE, a norma del quale «[i]l provvedimento di trattenimento è riesaminato da un'autorità giurisdizionale a intervalli ragionevoli, d'ufficio e/o su richiesta del richiedente in questione, in particolare nel caso di periodi di trattenimento prolungati, qualora si verificano circostanze o emergano nuove informazioni che possano mettere in discussione la legittimità del trattenimento».

Ebbene, secondo la difesa erariale, tale procedimento sarebbe ancorato al presupposto che il soggetto sia effettivamente trattenuto, non potendo essere attivato o proseguito qualora lo straniero abbia riacquisito la libertà. Nel caso di specie, posto che al momento della trattazione del riesame il ricorrente risultava già rimpatriato, sarebbe venuto meno il requisito della «costanza di trattenimento», posto a fondamento della norma della menzionata direttiva UE, la quale sarebbe *self-executing*, con la conseguenza che, nel giudizio *a quo*, dovrebbe «ritenersi verosimilmente cessata la materia del contendere».

L'eccezione è destituita di fondamento.

Premesso, come si vedrà a breve, che il rimettente interviene in sede di convalida ai sensi dell'ultimo periodo della disposizione censurata, occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di «assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (così, da ultimo, sentenza n. 127 del 2022; in precedenza, anche sentenza n. 105 del 2001).

Acquisisce, dunque, posizione centrale, nella disamina della presente questione, proprio la situazione di restrizione alla libertà personale che viene sofferta dallo straniero. Nel caso di specie, si è di fronte alla fattispecie particolare dello straniero che è anche richiedente asilo, il quale dunque si trova in una situazione ancor più delicata, che richiederebbe un alto grado di protezione, secondo le norme del diritto dell'Unione europea (di cui alle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE).

L'esame dell'eccezione formulata dalla difesa erariale deve tenere conto di quanto precede. Secondo il costante orientamento della Corte di cassazione, lo straniero trattenuto che abbia ormai riacquisito la libertà (ad esempio, perché rimpatriato) mantiene interesse alla decisione del giudizio che ha ad oggetto il provvedimento di trattenimento, e ciò «sia per il diritto al risarcimento derivante dall'illegittima privazione della libertà personale, sia al fine di eliminare ogni impedimento illegittimo al riconoscimento della sussistenza delle condizioni di rientro e soggiorno nel territorio italiano» (così, *ex plurimis*, da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 26 luglio 2023, n. 22529; con specifico riguardo al giudizio di riesame della convalida di un provvedimento di

trattenimento, nello stesso senso, anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanze 16 marzo 2023, n. 7743 e 13 dicembre 2021, n. 39735).

La motivazione spesa dal rimettente sul requisito della rilevanza non può dunque considerarsi implausibile, viepiù alla luce del fatto che egli ha affermato esplicitamente la persistenza dell'interesse ad agire in quanto il ricorrente, nell'ambito del medesimo giudizio, ha avanzato domanda risarcitoria per l'illegittima detenzione.

Né può ritenersi - come ulteriormente argomenta la difesa erariale - che il rimettente si troverebbe ormai spogliato della propria *potestas iudicandi*, analogamente a quanto questa Corte ha già valutato in altri casi (vengono richiamate le ordinanze di manifesta inammissibilità n. 187 del 2002, n. 387 e n. 297 del 2001).

I richiamati precedenti non sono pertinenti. Nel decidere sulla legittimità costituzionale dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, in relazione a giudizi *a quibus* (aventi ad oggetto la convalida del trattenimento) in cui le autorità rimettenti avevano espressamente disposto il rilascio del trattenuto, questa Corte ha affermato che i relativi procedimenti principali si erano conclusi con la stessa ordinanza di remissione, aggiungendo che, «con la consumazione della *potestas iudicandi* in capo al remittente, è venuto anche meno l'indefettibile presupposto della incidentalità della questione di legittimità costituzionale» (ordinanza n. 297 del 2001). Nel caso odierno, invece, nel procedimento principale non si è avuto alcun provvedimento *de libertate* e, anzi, quel procedimento non è affatto concluso, proprio perché il rimettente è chiamato a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria.

Va pertanto riaffermato l'interesse di colui che è stato privato della libertà personale a una pronuncia sulla legittimità del provvedimento restrittivo, pur avendo egli, nelle more, riacquisito la libertà (sentenza n. 54 del 1993 e ordinanza n. 304 del 1991); e va altresì ribadito che, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, la cessazione dello stato di restrizione non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (sentenza n. 137 del 2020, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

2.2.- In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inammissibilità della questione osservando che, qualora questa Corte la accogliesse, «il legislatore avrebbe discrezionalità nell'individuare il *dies a quo* da cui far decorrere il termine di quarantotto ore per la richiesta di convalida», potendo decidere di ancorare il termine stesso al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale ovvero a quello della manifestazione di tale volontà.

Neanche questa eccezione è fondata.

L'eventuale accoglimento della questione non lascerebbe aperta alcuna scelta discrezionale per il legislatore, il quale sarebbe chiamato a far decorrere il termine delle quarantotto ore, per la richiesta di convalida, dal momento in cui lo straniero ha acquisito lo *status* di richiedente protezione internazionale (che è esattamente quanto si rinviene nel *petitum* formulato dal giudice rimettente), e ciò sulla base di quanto stabiliscono le rilevanti disposizioni sia del diritto dell'Unione europea, prima richiamate, sia del diritto nazionale.

3.- La questione sollevata dal Tribunale di Milano è comunque inammissibile, sia pure per un diverso ordine di ragioni.

Il rimettente, nel porsi il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, ha omesso di farsi carico della norma che si rinviene nell'ultimo periodo della disposizione censurata, la quale così prevede: «[q]uando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di ulteriori sessanta giorni, per consentire l'espletamento della procedura di esame della domanda».

Si tratta di una norma che contempla specificamente la fattispecie del giudizio *a quo*, in cui si discute di un richiedente asilo che, al momento della domanda, si trovava già trattenuto presso un centro di permanenza per i rimpatri.

La mancanza del riferimento a tale prescrizione nell'ordinanza di rimessione emerge in modo particolare laddove il rimettente, nel riportare tra virgolette il testo del comma 5, omette di citarne proprio l'ultimo periodo e, quanto al procedimento di convalida, aggiunge che null'altro è indicato circa le modalità di controllo giurisdizionale, mentre, in realtà, detto ultimo periodo menziona espressamente proprio il giudizio di convalida.

Il rimettente ha perciò omesso di considerare proprio la porzione normativa della disposizione censurata che è rivolta a disciplinare la scansione procedimentale e temporale del giudizio di convalida, in accordo alla struttura che ad esso conferisce direttamente l'art. 13, terzo comma, Cost., quando si tratta di convalidare provvedimenti provvisori di restrizione della libertà personale emessi dall'autorità di pubblica sicurezza. In base a tale previsione costituzionale, infatti, la convalida deve intervenire entro un termine che non può che decorrere dalla data di adozione del provvedimento, posto che quest'ultimo ne costituisce l'oggetto.

Al di fuori di tale ipotesi, restrizioni alla libertà costituzionale che, nei casi e modi previsti dalla legge, non siano state disposte con atto motivato dell'autorità giudiziaria sono senza eccezione lesive della garanzia fondamentale dell'*habeas corpus* e originano, innanzi al giudice competente, un'azione volta all'accertamento di simile lesione e all'immediato ripristino dello stato di libertà.

L'ultimo periodo della disposizione censurata, trascurato dal rimettente, si premura, tuttavia, di stabilire che i termini di restrizione della libertà personale dello straniero previsti dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 (e, dunque, effetto di un primo provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza già convalidato) sono sospesi fino a quando non sopraggiunga la decisione sulla ulteriore convalida, che ne può permettere la protrazione per un massimo di altri sessanta giorni.

Il giudice al quale spetti la competenza a verificare la sussistenza o la persistenza di un legittimo titolo restrittivo della libertà personale dello straniero già trattenuto non può, pertanto, che confrontarsi con tale previsione normativa, con la quale il legislatore ha inteso disciplinare lo *status libertatis* nel tempo che intercorre tra la presentazione della domanda di protezione internazionale e il preliminare esame di essa da parte dell'autorità amministrativa, quanto alla eventuale protrazione, nei casi indicati dalla legge, del restringimento in corso.

Se, infatti, da un lato la norma non permette all'autorità giudiziaria di rilevare la carenza del titolo restrittivo per tale periodo (che nella prassi può durare a lungo, sebbene ciò non sia accaduto nel caso oggetto del giudizio principale), dall'altro lato resta integro il potere del giudice non certo di disapplicarla (come accadrebbe se, nonostante tale previsione, si ritenesse cessata l'efficacia del primo provvedimento restrittivo, a seguito della presentazione della domanda di protezione internazionale), ma, invece, di valutarla, nei limiti delle proprie competenze, con riferimento al fascio delle garanzie assicurate dall'art. 13 Cost., e, in particolare, alla regola che impone alla legge di determinare i termini massimi dei trattenimenti disposti in via preventiva, allo scopo di evitare che essi si prolunghino indefinitamente, anche a causa di prassi applicative distorte.

La mancata considerazione della norma e della incidenza della stessa sui termini della questione sollevata ridonda nel vizio di non completa ricostruzione del quadro normativo rilevante, da cui discende l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 257, n. 256 e n. 225 del 2022, n. 123 e n. 15 del 2021).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), «nella parte in cui rinvia all'art. 14 d.lgs. 286/1998», sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione specializzata in materia di immigrazione,

protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2023.

SENTENZA N. 209 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 4, 5 e 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, nel procedimento vertente tra S. F. e il Ministero dell'interno, Ufficio territoriale del Governo di Perugia, con ordinanza del 1° febbraio 2023, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di costituzione di S. F. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; *udito* nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera; *deliberato* nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 1° febbraio 2023 (reg. ord. n. 21 del 2023), il TAR Umbria, sezione prima, dubita, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, 35, 76, 97 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 4, 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

1.1.– Il giudice rimettente espone di essere investito del ricorso proposto da un cittadino straniero, per l'annullamento del provvedimento con cui l'Ufficio territoriale del Governo di Perugia-Sportello unico per l'immigrazione ha rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, a causa della mancanza «di idonea capacità reddituale in capo al datore di lavoro [una società cooperativa] e [della] conseguente ritenuta inaccogliabilità della domanda di rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione».

1.2.– Ad avviso del giudice *a quo*, il comma 4 del menzionato art. 103 si porrebbe in contrasto con i principi «di uguaglianza e di ragionevolezza» di cui all'art. 3 Cost. e con le «esigenze di tutela costituzionale del lavoro» di cui all'art. 35 Cost. La norma censurata infatti – non consentendo, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, «a differenza di quanto era accaduto per la c.d. “emersione del 2012”» – determinerebbe, pur «in presenza dell'avvio del rapporto di lavoro», un'«irragionevole pregiudizio per il lavoratore [...] esclusivamente [per] fatti e condotte ascrivibili al datore di lavoro».

1.3.– I commi 5 e 6 del medesimo art. 103 lederebbero, invece, il principio di legalità sostanziale di cui agli artt. 97 e 113 Cost., in quanto il legislatore non avrebbe fissato alcun «criterio direttivo» per la definizione delle soglie minime di reddito del datore di lavoro ai fini dell'ammissione alla procedura di emersione, in materia coperta da riserva di legge relativa ex art. 10, secondo comma, Cost.

1.4.– Per le stesse ragioni, ad avviso del rimettente, le norme censurate sarebbero in contrasto con l'art. 76 Cost., perché, «laddove l'organo titolare del potere legislativo decida di delegare tale potere», al legislatore delegato, sia esso primario che secondario, «devono pur sempre essere imposti limiti all'esercizio della delega».

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, ritenendo che rientri nella discrezionalità del legislatore la scelta costituzionalmente non obbligata di subordinare a determinati requisiti la regolarizzazione dei rapporti di lavoro.

L'eccezione non è fondata, in quanto questa Corte è chiamata a rimuovere il denunciato *vulnus* costituzionale con una pronuncia che elimini il requisito di accesso alla procedura di emersione richiesto dalla norma censurata qualora ritenuto irragionevole, ovvero, in subordine, la disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata, per altra precedente procedura di emersione, dall'art. 5, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2012, assunto a *tertium comparationis* dal giudice rimettente.

3.– Si è altresì costituito S. F., ricorrente nel giudizio principale, insistendo per la fondatezza delle questioni sollevate.

La costituzione della parte va dichiarata inammissibile, in quanto, essendo avvenuta con memoria depositata solamente il 13 ottobre 2023, è tardiva ai sensi dell'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4.– Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza di rimessione riguardano una delle due procedure di regolarizzazione previste dall'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, la quale consente ai datori di lavoro di presentare domanda «per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri», soggiornanti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non abbiano lasciato il territorio nazionale dopo quella data (comma 1).

L'instaurazione o la regolarizzazione del rapporto di lavoro è consentita, ai sensi del comma 6 del censurato art. 103, in presenza di determinati «limiti di reddito del datore di lavoro», la cui fissazione è demandata, dal medesimo comma 6, ad un decreto che il Ministro dell'interno deve adottare, in forza del precedente comma 5, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

A tal fine, l'art. 9 del suddetto decreto, adottato il 27 maggio 2020, prevede, al comma 1, che l'ammissione alla procedura di emersione è condizionata all'attestazione del possesso, da parte del datore di lavoro, che può essere una persona fisica, un ente o una società, di un reddito imponibile o di un fatturato non inferiore a 30.000,00 euro annui.

Ai fini dell'«emersione di un lavoratore addetto al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare o all'assistenza alla persona» – fattispecie che qui non viene in rilievo, vertendosi nel settore dell'«agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse» (art. 103, comma 3, lettera *a*) – è prescritto, invece, dal comma 2 del citato art. 9 il diverso limite di reddito non inferiore a «20.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare composto da un solo soggetto percettore di reddito, ovvero [a] 27.000,00 euro annui in caso di nucleo familiare [composto] da più soggetti conviventi».

La mancanza del requisito reddituale in capo al datore di lavoro – che impedisce la positiva definizione della procedura di emersione – non consente neanche il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione ai sensi dell'art. 22, comma 11, t.u. immigrazione; in quanto, ai sensi del comma 4 del censurato art. 103, ciò è possibile solamente «se il rapporto di lavoro cessa, anche nel caso di contratto a carattere stagionale».

5.– Con un primo gruppo di questioni, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, laddove demanda la fissazione dei «limiti di reddito del datore di lavoro richiesti per l'instaurazione del rapporto di lavoro» ad un decreto del

Ministro dell'interno, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali.

5.1.– Ad avviso del TAR Umbria, la norma censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 76 Cost.

La questione è inammissibile perché il giudice *a quo* ha evocato un parametro manifestamente inconferente. Nella specie, infatti, non viene in rilievo alcuna delega legislativa, avendo la norma censurata rinviato, per la sua attuazione, a un decreto ministeriale (da ultimo, sentenza n. 150 del 2023).

5.2.– I commi 5 e 6 del menzionato art. 103 si porrebbero, altresì, in contrasto con il principio di legalità sostanziale di cui agli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, in materia coperta da riserva di legge relativa ex art. 10, secondo comma, Cost., il legislatore non avrebbe fissato alcun «criterio direttivo» per la definizione delle soglie minime di reddito del datore di lavoro ai fini dell'ammissione alla procedura di emersione.

5.2.1.– In via preliminare, osserva questa Corte che, nella specie, non si verte in materia coperta dalla riserva di legge di cui all'art. 10, secondo comma, Cost., perché il procedimento per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, previsto dal comma 1 del censurato art. 103, non regola la condizione giuridica dello straniero, ma pone una disciplina applicabile a prescindere dalla cittadinanza.

La questione sollevata in riferimento al menzionato art. 10, secondo comma, Cost. è, quindi, inammissibile in ragione dell'inconferenza del parametro invocato.

5.2.2.– Deve ora esaminarsi la censura di violazione degli artt. 97 e 113 Cost.

Va premesso che, nel nostro ordinamento, vige «il principio di legalità dell'azione amministrativa» (sentenza n. 195 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 45 del 2019, n. 69 del 2018, n. 115 del 2011, n. 32 del 2009 e n. 307 del 2003), desumibile dall'art. 97 Cost. (in tal senso, sentenze n. 195 del 2019 e n. 69 del 2018; la sentenza n. 45 del 2019 ne ravvisa il fondamento costituzionale, oltre che nell'art. 97 Cost., anche negli artt. 23, 103 e 113 Cost.).

Come ormai chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, peraltro, il principio di legalità «caratterizza, qualifica e limita tutti i poteri amministrativi» (sentenza n. 45 del 2019) e va letto non solo in senso formale, come attribuzione legislativa del potere, ma anche in senso sostanziale, «come determinazione del suo ambito, e cioè dei fini, del contenuto e delle modalità del suo esercizio» (sentenza n. 45 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 195 del 2019). Esso trova fondamento, come si è detto, nell'art. 97 Cost., laddove istituisce «una riserva di legge relativa, allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011).

Tuttavia, il principio di legalità sostanziale può ritenersi violato solamente qualora sia assente, o eccessivamente generica, la determinazione del presupposto di esercizio e del contenuto del potere conferito, in modo da dover escludere qualsiasi, «pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa» (sentenza n. 195 del 2019).

5.2.3.– Nel caso di specie – ancorché l'art. 103, comma 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, non indichi, espressamente e specificamente, i criteri per la fissazione dei limiti di reddito del datore di lavoro – detti criteri possono agevolmente desumersi dall'impianto complessivo dello stesso art. 103 e dalla disciplina dettata per le procedure di emersione da esso previste.

Dal citato art. 103 emerge, infatti, l'esigenza che venga data prova della «capacità economica del datore di lavoro» e della «congruità delle condizioni di lavoro applicate», a tutela sia dell'interesse pubblico ad evitare istanze di emersione elusive o fittizie, sia dell'interesse del singolo lavoratore assunto al rispetto del corretto trattamento retributivo e contributivo (comma 15). In tal senso depongono anche le disposizioni dettate dai commi 4 e 6 del medesimo articolo che fanno riferimento, la prima, alla retribuzione «prevista dal contratto collettivo di lavoro di riferimento stipulato dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» e, la seconda, alla necessaria dimostrazione dell'attività lavorativa realmente svolta.

Il censurato art. 103 complessivamente considerato, dunque, non solo costituisce la base legale del potere interministeriale di determinare i limiti di reddito che devono sussistere in capo al datore di lavoro per l'accesso alla procedura di emersione e per la sua positiva definizione, ma lo delimita

adeguatamente, indicando, in modo ragionevolmente sufficiente, i parametri a cui l'esercizio di detto potere deve conformarsi.

Il requisito reddituale deve, infatti, essere idoneo a garantire che il datore di lavoro abbia la capacità economica per instaurare, o regolarizzare, il rapporto di lavoro, assicurando al lavoratore assunto il corretto trattamento retributivo e contributivo.

Sottolinea inoltre questa Corte che il comma 6 dell'art. 103 demanda ad un decreto interministeriale la fissazione di un requisito che solamente l'autorità amministrativa può determinare, avvalendosi di dati tecnico-economici, come il costo del lavoro sotto il profilo retributivo, contributivo e fiscale.

Non si ha quindi, nella specie, il conferimento di un potere "in bianco", indeterminato nel contenuto e nelle modalità, bensì l'attribuzione all'amministrazione del compito di dettare, in termini uniformi e generali per tutte le procedure di emersione, un requisito di carattere meramente tecnico, sulla base di ben specifici obiettivi da perseguire e di parametri a cui conformarsi.

Del resto, l'eventuale irragionevolezza dei limiti di reddito in concreto stabiliti, rispetto alle indicazioni legislative, può ben essere sindacata dal giudice amministrativo, mediante l'annullamento del decreto interministeriale stesso.

5.2.4.– Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 97 e 113 Cost. non sono, dunque, fondate.

6.– Con un secondo gruppo di questioni, il rimettente dubita della legittimità costituzionale, in riferimento ai principi «di uguaglianza e di ragionevolezza» di cui all'art. 3 Cost. e alle «esigenze di tutela costituzionale del lavoro» di cui all'art. 35 Cost., dell'art. 103, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui non consente, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione, «a differenza di quanto era accaduto per la c.d. "emersione del 2012"».

6.1.– La questione sollevata in riferimento all'art. 35 Cost. non è fondata.

Come già osservato da questa Corte, «qualora "i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso rilasciato a tale scopo [...] e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani [...] essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani" (sentenza n. 454 del 1998, relativa al caso di un extracomunitario aspirante al collocamento obbligatorio)» (sentenza n. 206 del 2006); il che non significa che il legislatore non possa subordinare la configurabilità stessa di un rapporto di lavoro con uno straniero, o la sua regolarizzazione, alla sussistenza di determinati requisiti, preposti alla tutela di ben precisi interessi pubblici e finalizzati a prevenire elusioni del sistema di ingresso e soggiorno per ragioni di lavoro degli stranieri sul territorio nazionale (in tal senso, da ultimo, sentenza n. 149 del 2023).

Il requisito di un limite minimo di reddito in capo al datore di lavoro è volto a garantire l'effettiva capacità economica dello stesso e la conseguente sostenibilità, da parte sua, del costo del lavoro, così tutelando proprio l'interesse del singolo lavoratore assunto, o regolarizzato, al rispetto del corretto trattamento retributivo e contributivo.

6.2.– Anche la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. non è fondata.

Il giudice rimettente lamenta che la mancata previsione, nel censurato art. 103 – a differenza di quanto previsto per la precedente procedura di regolarizzazione del 2012 – della possibilità per il lavoratore di conseguire il permesso di soggiorno per attesa occupazione, in caso di diniego del provvedimento di emersione per difetto del requisito reddituale da parte del datore di lavoro, sarebbe lesiva anche dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della violazione del principio di uguaglianza.

6.2.1.– Osserva questa Corte che l'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, «prevede un articolato procedimento per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari, anche con cittadini stranieri, nei settori dell'agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse, dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico» (ordinanza n. 76 del 2022). Questo e, in genere, tutti i procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri sono caratterizzati ciascuno dalla propria specificità e, nel dettare la loro disciplina, il legislatore gode di ampia discrezionalità, salvo il limite della manifesta arbitrarietà (sentenza n. 172 del 2012; nel senso della

natura “speciale” della disciplina dell’emersione del lavoro irregolare e del relativo procedimento, anche sentenza n. 88 del 2023).

Aver limitato il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione alle sole ipotesi in cui, per fatti sopravvenuti rispetto all’avvio della procedura di regolarizzazione, sia cessato il rapporto di lavoro e averlo, di conseguenza, escluso nei casi di difetto dei requisiti normativamente prescritti per conseguire la regolarizzazione stessa, e in particolare di quelli reddituali, non valica il limite della manifesta irragionevolezza. Il rilascio di un titolo di soggiorno temporaneo in caso di cessazione del rapporto di lavoro dopo l’emersione, infatti, consente, parallelamente a quanto accade nella procedura ordinaria, la concessione al lavoratore straniero, ormai regolarmente presente sul territorio nazionale, di un certo periodo di tempo per la ricerca di una nuova attività lavorativa (art. 22, comma 11, t.u. immigrazione). Tale rilascio presuppone, perciò, che si sia accertata la sussistenza, *ab origine*, dei requisiti di emersione, in assenza dei quali permane, per lo straniero, la condizione di irregolare.

La previsione di un reddito minimo del datore di lavoro, inoltre, assolve alla funzione di prevenire elusioni del sistema di emersione del lavoro irregolare, assicurando la sostenibilità del costo del lavoro per garantire il rispetto dei diritti del lavoratore sotto il profilo retributivo e contributivo, nonché per evitare domande strumentali alla regolarizzazione di rapporti lavorativi “fittizi”, volti solamente a far conseguire allo straniero un titolo di soggiorno. Non deve trascurarsi, infatti, che l’emersione del lavoro “nero”, nel caso di cittadini stranieri, si intreccia alla regolarizzazione della loro presenza in Italia, come chiarito nella recente sentenza n. 149 del 2023.

Nella medesima sentenza, questa Corte ha sottolineato come l’emersione del lavoro svolto “in nero” «persegue uno scopo socialmente apprezzabile, a tutela, oltre che delle parti del singolo rapporto di lavoro, dell’interesse pubblico generale, in particolare della regolarità e trasparenza del mercato del lavoro». Ciò non esclude, però, che sia necessario «prevenire eventuali elusioni del sistema di emersione del lavoro irregolare»; a tal fine il legislatore può porre dei «requisiti, oggettivi e soggettivi, [...] per accedere alla procedura di regolarizzazione», tra cui rientra indubbiamente il possesso di un requisito reddituale.

In conclusione, non è ravvisabile alcuna intrinseca contraddittorietà tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore – che attiene «tanto alla tutela del singolo lavoratore quanto alla funzionalità del mercato del lavoro in un contesto d’inedita difficoltà» (sentenza n. 149 del 2023) – e la norma censurata, la quale dunque non lede il principio di ragionevolezza.

6.2.2.– Ad avviso del TAR rimettente, quest’ultima determinerebbe altresì un’irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata, per altra procedura di emersione, dal già menzionato art. 5, comma 11-*bis*, del d.lgs. n. 109 del 2012, sul presupposto che questa disposizione consentisse il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa occupazione anche nel caso in cui il datore di lavoro fosse privo del requisito reddituale.

In disparte la correttezza del presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* – presupposto «controverso e, anzi, contestato dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria» (sentenza n. 150 del 2023) – questa Corte ricorda che i procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri, attesa la loro natura eccezionale, sono caratterizzati ciascuno dalla propria specificità e dalla propria disciplina, discrezionalmente stabilita dal legislatore (sentenze n. 88 del 2023 e n. 172 del 2012).

Nella specie, inoltre, le due procedure di emersione messe a confronto dal giudice *a quo* sono ben distinte sia con riferimento all’ambito applicativo, sia con riferimento alle finalità specificamente perseguite. La procedura del 2020, infatti, riguarda due forme di regolarizzazione – l’assunzione di lavoratori stranieri o la dichiarazione di sussistenza di rapporti lavorativi irregolari, da un lato, e la concessione di permessi di soggiorno temporaneo per gli stranieri il cui titolo di soggiorno è scaduto, dall’altro – e la sua *ratio* «andava ravvisata nella necessità di rendere più efficaci le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19, salvaguardando la salute pubblica e, contemporaneamente, sostenendo le famiglie e i settori produttivi gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili a causa dell’emergenza pandemica» (sentenza n. 150 del 2023).

Le procedure di emersione del 2012 e del 2020 sono, quindi, differenti per presupposti applicativi e finalità perseguite; proprio la non omogeneità delle situazioni normative messe a confronto esclude

che la lamentata diversità di disciplina per esse dettate, in tema di rigetto della dichiarazione di emersione per difetto del requisito reddituale in capo al datore di lavoro, integri una lesione dell'art. 3 Cost.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti, si è in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento solamente qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili (*ex plurimis*, sentenze n. 171 del 2022, n. 172 e n. 71 del 2021, n. 85 del 2020, n. 13 del 2018 e n. 71 del 2015).

7.– Per le ragioni sopra esposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. va dichiarata inammissibile; le questioni di legittimità costituzionale del medesimo 103, commi 4, 5 e 6, sollevate in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, 35, 97 e 113 Cost., vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la costituzione in giudizio di F.S.;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, sollevata, in riferimento agli artt. 10, secondo comma, e 76 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, sezione prima, con l'ordinanza in epigrafe indicata;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 35 Cost., dal TAR Umbria, sezione prima, con l'ordinanza in epigrafe indicata;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, commi 5 e 6, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 97 e 113 Cost., dal TAR Umbria, sezione prima, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2023.

SENTENZA N. 205 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promossi dalla Corte d'appello di Napoli con due ordinanze del 1° agosto 2022 e con tre ordinanze del 4 e 20 gennaio 2023 e del 24 maggio 2023 e dalla Corte d'appello di Bologna con ordinanza del 27 giugno 2023, iscritte, rispettivamente, ai numeri 140 e 141 del registro ordinanze 2022, e ai numeri 9, 16, 99 e 108 del registro ordinanze 2023, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2022 e numeri 7, 8, 33 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 25 ottobre 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– La Corte d'appello di Napoli, con cinque ordinanze di analogo tenore (iscritte ai numeri 140 e 141 reg. ord. 2022 e ai numeri 9, 16 e 99 reg. ord. 2023), e la Corte d'appello di Bologna, con altra ordinanza (iscritta al n. 108 reg. ord. 2023), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012, come convertito, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La norma è censurata nella parte in cui, prevedendo che si considera rispettato il termine ragionevole di durata del processo se non eccede la durata di tre anni in primo grado, si applica anche al processo in materia di riconoscimento della protezione internazionale di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 25 del 2008.

2.– Tutte le ordinanze di rimessione concordano sulla natura ordinatoria del termine di quattro mesi dalla presentazione del ricorso fissato dall'art. 35-*bis*, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008 e concludono che nelle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba trovare applicazione il censurato art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, il quale considera rispettato il termine ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado.

3.– I giudici *a quibus* evidenziano la natura personalissima dei diritti umani coinvolti, la peculiarità del procedimento di protezione internazionale, connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini, la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice, nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 del medesimo art. 35-*bis*,

secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza». Questi dati lascerebbero desumere che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale deve essere soddisfatta con particolare rapidità.

4.– Ad avviso dei rimettenti, dunque, l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 sarebbe contrastante con l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto la norma finisce per equiparare e trattare in modo uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi. Esso contrasterebbe anche con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 CEDU, posto che la individuazione di tale durata non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento, tenuto conto che in sede di interpretazione dell'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene particolarmente rilevante la complessità della causa e l'importanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole; con la precisazione che tra le cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine rientrano quelle in materia di stato civile e di capacità delle persone.

Le ordinanze di rimessione escludono altresì che possa procedersi, al riguardo, a un'interpretazione del citato art. 2, comma 2-bis, conforme alla Costituzione, stante l'univocità del dato letterale, e richiamano il percorso argomentativo seguito per l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo di equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001, che portò alla sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte.

5.– I giudizi vertono sulla medesima disposizione e pongono analoghe questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

6.– Devono esaminarsi in via pregiudiziale le eccezioni di parziale inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate negli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, sull'assunto che la norma censurata prevede altresì la «ragionevole» durata dei procedimenti di secondo grado e dei giudizi di cassazione, del cui svolgimento i rimettenti non danno conto.

6.1.– Tali eccezioni non sono fondate.

L'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, viene censurato da tutti i rimettenti nella sola parte in cui indica la «ragionevole» durata del procedimento di primo grado, e tutte le ordinanze di rimessione danno conto del solo svolgimento del giudizio dinanzi al tribunale, in relazione al quale è chiesta l'equa riparazione.

I giudici *a quibus* hanno compiutamente descritto le fattispecie di causa e chiarito che sono tenuti all'applicazione della norma in quanto il limite cronologico ivi indicato influisce sia sull'accoglimento della domanda di equa riparazione, sia comunque ai fini della quantificazione dell'indennizzo secondo i criteri previsti dall'art. 2-bis della legge n. 89 del 2001.

7.– Le questioni, nel merito, non sono fondate.

8.– Le ordinanze di rimessione attribuiscono tutte un rilievo centrale alla sentenza di questa Corte n. 36 del 2016, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, del medesimo art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui – stabilendo che il termine è considerato ragionevole se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado – si applica alla durata del primo e unico grado di merito del processo previsto dalla citata legge per assicurare un'equa riparazione a chi abbia subito un danno conseguente all'irragionevole durata di un (altro, precedente) processo.

La sentenza n. 36 del 2016 ha premesso che i commi 2-bis e 2-ter dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 delineano «una disciplina legale dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU».

Quella decisione ha escluso altresì che tali precetti siano suscettibili di una interpretazione conforme alla Costituzione, in quanto, nell'affermare che il termine ivi indicato «[s]i considera rispettato», «sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine va ritenuto ragionevole. Ciò appare tanto più vero, se si tiene a mente che questa affermazione è stata fatta nell'ambito di un intervento normativo segnato dall'intento del legislatore di sottrarre alla

discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale».

In coerenza con quest'ultima finalità, «è stato regolato l'insieme dei processi civili di cognizione, e dunque anche il procedimento previsto dalla legge n. 89 del 2001», recando lo stesso art. 2, comma 2-*bis*, previsioni speciali esclusivamente per il procedimento di esecuzione forzata e per le procedure concorsuali.

Nella stessa sentenza, al fine di disattendere una eccezione avanzata dall'Avvocatura, si è precisato altresì che i rimettenti non potevano dirsi vincolati ad indicare quali termini fossero adeguati al caso di specie, e che neppure l'eventuale discrezionalità del legislatore nel rimodularli potesse essere d'ostacolo alla rimozione di norme tali da determinare un *vulnus* alla Costituzione.

A tale scopo, la sentenza n. 36 del 2016 ha richiamato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte di cassazione antecedente alla novella introdotta dal d.l. n. 83 del 2012, come convertito, così da individuare il termine di durata ragionevole, ove l'intervento del legislatore ritardasse o mancasse del tutto.

In particolare, dalla giurisprudenza europea si è tratto, in quel caso, il principio di diritto secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia.

Pertanto, la sentenza n. 36 del 2016 è giunta ad affermare che l'art. 6 CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), «preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calcolo dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale [ovvero], per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, [...] due anni)».

9.– Giova ulteriormente ricordare anche la sentenza n. 13 del 2022 di questa Corte che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-*bis*, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione, tra gli altri, agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva (UE) 2013/32 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, ha illustrato i caratteri essenziali delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale.

In proposito, la citata sentenza ha rimarcato che la disciplina del contenzioso avente ad oggetto le richieste di protezione internazionale «nel complesso è oggetto di regole processuali speciali», operando per il diritto d'asilo la generale garanzia di un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale (art. 47 CDFUE); garanzia specificata, con riferimento proprio alle richieste di protezione internazionale, dall'art. 46, paragrafo 3, della citata direttiva 2013/32/UE, secondo cui gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado.

Analizzando le garanzie complessive a livello di diritto europeo inerenti alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, la medesima sentenza ha richiamato la decisione della sezione quarta della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 26 settembre 2018, in causa C-180/17, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie), la quale ha chiarito che la garanzia di un ricorso effettivo riguarda il diritto del richiedente asilo di portare innanzi a un giudice, con le garanzie della giurisdizione, l'esame della sua richiesta, mentre è rimessa alle regolamentazioni processuali degli Stati membri la disciplina dell'impugnazione, in secondo grado o ulteriore, della decisione di quel giudice.

10.– La questione dell'adeguatezza dei termini per i giudizi in materia di protezione internazionale è stata oggetto di ulteriori pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, la

quale ha manifestato l'esigenza che quei giudizi non siano talmente celeri da vanificare l'effettività della tutela giurisdizionale.

Così, nelle sentenze 19 marzo 2020, in causa C-406/18, PG contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, e in causa C-564/18, LH contro Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, la Corte di giustizia ha evidenziato che la direttiva 2013/32/UE non solo non prevede norme armonizzate in materia di termini di giudizio ma, al suo art. 46, paragrafo 10, autorizza altresì gli Stati membri a fissare siffatti termini. Peraltro, in mancanza di norme dell'Unione europea in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità processuali dei ricorsi giurisdizionali destinati a garantire la salvaguardia dei diritti dei soggetti dell'ordinamento, in forza del principio di autonomia processuale, a condizione, tuttavia, che esse non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe assoggettate al diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività).

Quanto, in particolare, al rispetto del principio di effettività, la Corte di giustizia ha fatto leva sull'art. 46, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE, ove si riconosce ai richiedenti protezione internazionale il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice avverso le decisioni relative alla loro domanda.

L'art. 46, paragrafo 3, di tale direttiva precisa che gli Stati membri devono assicurare che il giudice dinanzi al quale è contestata la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale proceda all'«esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE».

Così, ha sottolineato la Corte di giustizia, il medesimo art. 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE, letto alla luce dell'art. 47 CDFUE, dev'essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che impartisce al giudice, investito di un ricorso avverso una decisione che respinge una domanda di protezione internazionale, un termine per pronunciarsi il cui rispetto osti all'effettività delle norme sostanziali e delle garanzie processuali riconosciute al richiedente dal diritto dell'Unione europea.

Dall'esame della normativa dell'Unione europea e della giurisprudenza della Corte di giustizia, quindi, non si ricava alcun elemento idoneo a conferire ai giudizi in questione uno statuto differenziato, quanto alla loro durata, rispetto al complesso dei procedimenti giurisdizionali condotti all'interno di uno Stato membro.

11.– Quanto alla ragionevole durata dei giudizi in materia di protezione internazionale – e segnatamente di quelli concernenti il riconoscimento dello *status* di rifugiato – può essere opportuno altresì evidenziare che nella giurisprudenza della Corte di cassazione non si rinviene un orientamento che possa univocamente indurre a ritenere che per essi sia possibile individuare una durata specifica, diversa da quella degli altri giudizi civili.

Invero, in due precedenti (sezione sesta civile, sentenze 2 febbraio 2017, n. 2846 e 20 gennaio 2015, n. 909) la Corte di cassazione ha affermato che la durata ragionevole potrebbe stimarsi in due anni e sette mesi, anziché in tre anni (al pari, in sostanza, del periodo che la stessa Corte in alcune pronunce ha ritenuto di trarre dalla giurisprudenza della Corte EDU per la durata ragionevole dei processi penali nel corso dei quali siano stati emessi provvedimenti restrittivi della libertà personale), stante la sussistenza di un particolare valore degli interessi in gioco, quali quelli appunto concernenti lo *status* della persona.

Tuttavia, più di recente, la stessa Corte di cassazione ha concluso per la soggezione dei giudizi di protezione internazionale ai generali termini di durata ragionevole di cui all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 (sezione sesta civile, ordinanza 19 gennaio 2023, n. 1563).

12.– Come si è già detto, i rimettenti denunciano l'illegittimità costituzionale della scelta del legislatore di equiparare la ragionevole durata complessiva dei procedimenti regolati dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione, ma non individuano un termine congruo di durata dei medesimi processi di protezione internazionale.

12.1.– Neppure soccorre alcun reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU, dal quale attingere il significato dell'art. 6 CEDU, da ritenersi, in ipotesi, preclusivo di una

disciplina che equipari i termini della ragionevole durata dei processi di protezione internazionale a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione.

12.2.– Piuttosto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle garanzie complessive inerenti alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, emerge il principio secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il relativo procedimento in termini più celeri di quelli occorrenti per le procedure ordinarie, senza che ciò evidenzi una strutturale minore complessità per tale tipologia di giudizi, idonea, potenzialmente, a incidere su un termine prefissato di durata dei medesimi.

Pertanto, come già evidenziato, dalla richiamata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, si desume in modo univoco l'esigenza che i procedimenti giudiziari in materia di protezione internazionale siano disciplinati in modo tale da assicurare il completo esame della situazione individuale del richiedente; il che, spesso, può comportare lo svolgimento di accertamenti complessi, tali da rendere non irragionevole la prevista durata di tre anni per il primo grado di merito.

13.– In definitiva, poiché la celerità di trattazione richiesta dai processi in questione non impone di individuare per essi un più breve termine di ragionevole durata, le questioni in scrutinio devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte d'appello di Napoli, e, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, dalla Corte d'appello di Bologna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2023.

SENTENZA N. 178 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018), promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di O. G., con ordinanza del 27 ottobre 2020, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 5 luglio 2023.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 6 luglio 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza di cui in epigrafe (reg. ord. n. 42 del 2021), la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera *b*), della legge 117 del 2019, «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

Per quanto il giudice rimettente formuli apparentemente le questioni con riferimento all'intero art. 18-*bis* della legge n. 69 del 2005, dal contesto dell'ordinanza di rimessione risulta evidente che a essere censurata è in realtà la sola previsione di cui al comma 1, lettera *c*), di tale disposizione, la quale – nella formulazione applicabile *ratione temporis* al giudizio principale – consente in via generale di rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto emesso «ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno». A essere censurata è, in particolare, la mancata estensione di tale motivo di rifiuto alla situazione del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea, che tuttavia abbia legittimamente ed effettivamente dimora o residenza nel territorio italiano.

Secondo il giudice rimettente, tale mancata estensione contrasterebbe con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, all'art. 7 CDFUE, all'art. 8 CEDU e all'art. 17, paragrafo 1, PIDCP, nonché con gli artt. 2, 3, e 27, terzo comma, Cost.

2.– Le questioni sono ammissibili.

2.1.– Non è fondata, in effetti, la prima eccezione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, concernente l'allegato difetto di motivazione, da parte del giudice rimettente, circa lo stabile radicamento in Italia della persona ricercata.

Come già osservato nell'ordinanza n. 217 del 2021 (punto 5 del *Considerato in diritto*), il giudice *a quo* motiva infatti in modo sintetico, ma non implausibile, circa tale stabile radicamento.

2.2.– Neppure è fondata la seconda eccezione, relativa alla insufficiente motivazione circa il contrasto tra la disposizione censurata e i parametri costituzionali e sovranazionali evocati.

L'ordinanza infatti argomenta in maniera stringata ma del tutto comprensibile le ragioni del dedotto contrasto, riconducibili ad avviso del giudice rimettente: a) alla non corretta trasposizione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro; b) all'irragionevole disparità di disciplina tra il mandato di arresto finalizzato all'esecuzione della pena e quello finalizzato a consentire la partecipazione al processo in uno Stato estero dell'interessato; c) al pregiudizio alla funzione rieducativa della pena; d) alla violazione del rispetto della vita privata e familiare dello straniero.

2.3.– Né, infine, è fondata l'eccezione di omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata.

Il giudice rimettente osserva infatti, del tutto plausibilmente, che il tenore letterale della disposizione non consente all'autorità giudiziaria italiana di rifiutare la consegna di una persona residente non cittadina dell'Unione, per consentirle di scontare la pena in Italia.

3.– Si deve altresì escludere la necessità di una restituzione degli atti per una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione alla luce dello *ius superveniens*, rappresentato dalle modifiche apportate alla disposizione censurata (l'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005) e a quella assunta dal rimettente quale *tertium comparationis* (l'art. 19 della medesima legge) ad opera, rispettivamente, degli artt. 15, comma 1, e 17, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione della delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117). E ciò per le ragioni già illustrate nell'ordinanza n. 217 del 2021 (punti 4 e 5 del *Considerato in diritto*), che debbono intendersi qui integralmente richiamate.

4.– Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, nonché all'art. 27, terzo comma, Cost.

4.1.– L'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI prevede un motivo di non esecuzione facoltativa del mandato di arresto europeo allorché esso sia stato emesso «ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno».

4.2.– Nella versione applicabile *ratione temporis* nel procedimento principale, il censurato art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 prevedeva che la corte di appello potesse rifiutare la consegna «se il mandato d'arresto europeo è stato emesso ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

La disposizione censurata, dunque, consentiva alla corte d'appello di rifiutare la consegna soltanto di cittadini italiani, ovvero di cittadini di altro Stato membro residenti o dimoranti in Italia; escludendo con ciò implicitamente – ma inequivocabilmente – i cittadini di paesi terzi, pur se legittimamente ed effettivamente residenti o dimoranti in Italia.

4.3.– Il giudice rimettente ritiene che tale esclusione, operata dal legislatore italiano in sede di trasposizione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, ne abbia indebitamente ristretto l'ambito applicativo, con ciò violando gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Inoltre, impedendo al cittadino di paese terzo già stabilmente radicato nel territorio italiano di scontare la propria pena detentiva in Italia, la disposizione censurata violerebbe, assieme, la finalità rieducativa della pena, imposta dall'art. 27, terzo comma, Cost., e il diritto alla vita privata e familiare dell'interessato, tutelato dagli artt. 7 CDFUE, 8 CEDU e 17, paragrafo 1, PIDCP, tutti vincolanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. (nonché, per ciò che concerne l'art. 7 CDFUE, dello stesso art. 11 Cost.).

4.4.– Nella precedente ordinanza n. 217 del 2021 questa Corte, in sostanziale condivisione della prospettiva del giudice rimettente, ha chiesto anzitutto alla Corte di giustizia se sia compatibile con l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI – interpretato alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro e dell'art. 7 CDFUE – una disciplina, come quella posta dalla disposizione censurata, che precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo.

Nell'ordinanza menzionata, questa Corte ha in particolare sottolineato che, secondo la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI è funzionale ad accrescere le opportunità di reinserimento sociale del condannato nel territorio rispetto al quale questi ha già legami significativi; finalità, quest'ultima, che è del resto alla base anche della disciplina posta dalla decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio sul reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, la quale si applica tanto ai cittadini degli Stati membri dell'Unione, quanto a cittadini di Stati terzi (punto 8.3. del *Considerato in diritto*).

Inoltre, questa Corte ha osservato come la consegna di una persona, saldamente radicata nel territorio dello Stato richiesto, ad altro Stato perché sia ivi sottoposta all'esecuzione di una pena detentiva potrebbe determinare una violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, riconosciuto in particolare dall'art. 7 CDFUE e dall'art. 8 CEDU, i quali tutelano l'interesse della persona a che non siano recisi i propri legami familiari, affettivi e sociali stabiliti nel territorio dello Stato in cui abitualmente risiede o dimora; e ciò anche in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale l'esecuzione di una pena detentiva a grande distanza dalla residenza familiare del condannato può comportare la violazione dell'art. 8 CEDU, in ragione della conseguente difficoltà, per il detenuto e per i suoi familiari, di mantenere regolari e frequenti contatti, a loro volta importanti rispetto alle finalità risocializzanti della pena (punti 8.4. e 8.5. del *Considerato in diritto*).

Nella medesima ordinanza n. 217 del 2021, infine, questa Corte ha chiesto alla Corte di giustizia di precisare – nell'ipotesi in cui ritenesse effettivamente incompatibile l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI con una disciplina come quella censurata dal giudice rimettente – sulla base di quali criteri e presupposti i legami del cittadino di paese terzo con il territorio italiano debbano essere considerati tanto significativi, da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna.

4.5.– Nella sentenza O. G. del 6 giugno 2023 (più ampiamente *supra*, punto 4 del *Ritenuto in fatto*), la Corte di giustizia ha anzitutto rammentato che il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri nel trasporre i motivi di non esecuzione facoltativa della consegna indicati nell'art. 4 – ivi incluso quello di cui al punto 6 – della decisione quadro 2002/584/GAI è limitato dalla necessità di rispettare i diritti fondamentali della persona ricercata, come risulta del resto dall'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro.

Fra tali diritti fondamentali – ha proseguito la Corte di giustizia – va annoverato il rispetto del principio di uguaglianza di fronte alla legge, garantito dall'art. 20 CDFUE, che si applica allo stesso modo alle persone cittadine e non cittadine di uno Stato dell'Unione. Tale principio esige – non diversamente, del resto, dall'art. 3 Cost. – «che situazioni comparabili non siano trattate in modo diverso e che situazioni diverse non siano trattate allo stesso modo, a meno che un siffatto trattamento non sia obiettivamente giustificato» (paragrafo 42 della sentenza).

Poiché, come già sottolineato in varie precedenti sentenze, il motivo di non esecuzione facoltativa di cui all'art. 4, punto 6, della decisione quadro è funzionale ad accrescere le possibilità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta che questa abbia scontato la pena, la Corte di giustizia ha osservato che i cittadini dell'Unione e i cittadini di Stati terzi che «presentino un grado di integrazione certo» nello Stato di esecuzione si trovano «in una situazione comparabile» quanto alle possibilità di rieducazione nello Stato medesimo (paragrafi 49 e 50).

Da ciò deriva, secondo la Corte di giustizia, l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della disciplina di uno Stato membro che tratti in modo diverso i propri cittadini, quelli di altro Stato membro e quelli di Stati terzi, negando in modo assoluto e automatico a questi ultimi il beneficio del motivo di non esecuzione del mandato di arresto facoltativo previsto dall'art. 4, punto 6, e precludendo così all'autorità giudiziaria competente di valutare caso per caso se la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, dimori o risieda nel territorio del proprio Stato, e se – in caso affermativo – i suoi legami con quest'ultimo Stato siano tanto significativi da far ritenere che l'obiettivo del suo reinserimento sociale possa essere meglio raggiunto ove la pena sia eseguita nel medesimo Stato (paragrafi 56 e 57 e dispositivo).

Rispondendo alla seconda questione posta da questa Corte, la Corte di giustizia ha poi precisato che – nel procedere alla valutazione caso per caso appena indicata – l'autorità giudiziaria dell'esecuzione dovrà valutare, in particolare, gli elementi indicati dal considerando n. 9 della decisione quadro 2008/909/GAI sul reciproco riconoscimento delle sentenze penali che irrogano pene detentive, e in particolare «l'attaccamento della persona allo Stato membro di esecuzione, nonché la circostanza che tale Stato membro costituisce il centro della sua vita familiare e dei suoi interessi, tenuto conto, in particolare, dei suoi legami familiari, linguistici, culturali, sociali o, ancora, economici con detto Stato» (paragrafo 62), alla luce dell'opportunità che la persona condannata possa «mantenere contatti regolari e frequenti con la famiglia e i congiunti» al fine di favorire il suo reinserimento sociale (paragrafo 64).

La Corte ha, dunque, concluso che «l'articolo 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584 dev'essere interpretato nel senso che: per valutare se occorra rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti del cittadino di un paese terzo che dimori o risieda nel territorio dello Stato membro di esecuzione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione deve procedere a una valutazione complessiva di tutti gli elementi concreti caratterizzanti la situazione di tale cittadino, idonei a indicare se esistano, tra quest'ultimo e lo Stato membro di esecuzione, legami che dimostrino che egli è sufficientemente integrato in tale Stato e che, pertanto, l'esecuzione, in detto Stato membro, della pena o della misura di sicurezza privative della libertà pronunciata nei suoi confronti nello Stato membro emittente contribuirà ad aumentare le sue possibilità di reinserimento sociale dopo che tale pena o misura di sicurezza sia stata eseguita. Tra tali elementi vanno annoverati i legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato membro di esecuzione, nonché la natura, la durata e le condizioni del suo soggiorno in tale Stato membro» (paragrafo 68 e dispositivo).

4.6.– I chiarimenti interpretativi forniti dalla Corte di giustizia in seguito al rinvio pregiudiziale operato da questa Corte con l'ordinanza n. 217 del 2021 confermano dunque i dubbi di incompatibilità con lo stesso diritto dell'Unione – oltre che con la Costituzione italiana – della disciplina censurata.

L'esclusione assoluta e automatica del cittadino di uno Stato terzo dal beneficio del rifiuto della consegna per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza subordinata all'impegno a eseguire detta pena o misura in Italia – beneficio di cui godono, invece, tanto il cittadino italiano, quanto, a determinate condizioni, il cittadino di altro Stato membro – è stato ritenuto dalla Corte di giustizia incompatibile con il principio di uguaglianza di fronte alla legge sancito dall'art. 20 CDFUE e, dunque, con lo stesso art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, letto alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro, che riafferma l'obbligo di rispettare «i diritti fondamentali e i fondamentali principi giuridici sanciti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea» nell'esecuzione della stessa.

Da ciò deriva immediatamente la contrarietà della disciplina censurata agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI.

Inoltre, tale disciplina contrasta con la finalità rieducativa della pena imposta dall'art. 27, terzo comma, Cost. – finalità, del resto, cui la stessa Corte di giustizia si richiama, sottolineando che il reinserimento sociale della persona condannata rappresenta la *ratio* ispiratrice del motivo di non esecuzione facoltativa di cui all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, di cui l'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 costituisce specifica trasposizione nell'ordinamento italiano. L'esecuzione all'estero della pena o di una misura di sicurezza inflitta o disposta a carico di una persona che abbia saldamente stabilito in Italia le proprie relazioni familiari, affettive e sociali finisce, infatti, per ostacolare gravemente, una volta terminata l'esecuzione della pena e della misura, il reinserimento sociale della persona, cui esse debbono tendere per mandato costituzionale (sul necessario orientamento alla risocializzazione anche delle misure di sicurezza, oltre che delle pene, sentenza n. 22 del 2022, punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal rimettente.

5.– Alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia, a tali *vulnera* deve essere posto rimedio affidando all'autorità giudiziaria dell'esecuzione – e dunque, nell'ordinamento italiano, alla corte d'appello competente in forza dell'art. 5 della legge n. 69 del 2005 – il compito di valutare se la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, effettivamente (e legittimamente) abbia residenza o dimora nel territorio italiano, e se – in caso affermativo – essa risulti «sufficientemente integrata» (sentenza O. G., paragrafi 61 e 68) nello Stato italiano, sì da imporre che l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza avvenga in Italia, in modo da non pregiudicare la funzione rieducativa di detta pena o misura.

La valutazione relativa a tale sufficiente integrazione dovrà, a sua volta, essere effettuata tenendo conto dei criteri indicati dalla stessa Corte di giustizia al paragrafo 68 della sentenza O. G. e reiterati nel dispositivo: e dunque dei «legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici» che il cittadino del paese terzo intrattiene con lo Stato italiano, nonché della natura, della durata e delle condizioni del suo soggiorno in Italia.

Un rilievo importante in questa valutazione, infine, dovrà essere riconosciuto al possesso, da parte della persona ricercata, dello *status* di soggiornante di lungo periodo, previsto dalla direttiva 2003/109/CE e dall'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero): *status* che la stessa sentenza O. G. afferma costituire «un autentico strumento di integrazione sociale», costituente come tale «un forte indizio del fatto che i legami stabiliti dalla persona ricercata con lo Stato membro di esecuzione sono sufficienti a giustificare il rifiuto di eseguire il mandato d'arresto europeo» (paragrafo 67).

In definitiva, l'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge n. 117 del 2019, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi appena precisati, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.

6.– Come sopra rammentato (punto 3 del *Considerato in diritto*), la disposizione censurata è stata modificata dal d.lgs. n. 10 del 2021. Il suo contenuto normativo è oggi confluito nel comma 2 dell'art. 18-bis, che testualmente prevede: «[q]uando il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, la corte di appello può rifiutare la consegna della persona ricercata che sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

Tale disposizione è affetta, da un lato, dal medesimo vizio di legittimità costituzionale che inficiava il previgente art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, non prevedendo alcun motivo di rifiuto a favore del cittadino di uno Stato terzo che pure risiede legittimamente ed effettivamente nel territorio italiano. Il che giustifica una pronuncia di illegittimità

conseguenziale di tale nuova disposizione, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Dall'altro lato, la disposizione oggi vigente prevede però, per l'ipotesi in cui la persona ricercata sia cittadina di altro Stato membro dell'Unione, che la sua consegna ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privativa della libertà personale possa essere rifiutata dalla corte d'appello soltanto quando essa risieda o dimori legittimamente ed effettivamente nel territorio italiano «da almeno cinque anni».

Al riguardo, occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, uno Stato membro ben può subordinare la possibilità del rifiuto della consegna di una persona cittadina di altro Stato membro, ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, alla condizione che tale persona abbia soggiornato legalmente e in via continuativa per almeno cinque anni nello Stato di esecuzione (sentenza Wolzenburg, paragrafo 74).

La sentenza O. G. ha, ora, chiarito che un'analoga condizione per il rifiuto della consegna può essere prevista dallo Stato membro anche con riferimento alla situazione di un cittadino di uno Stato terzo, purché essa «non ecceda quanto necessario a garantire che la persona ricercata presenti un grado di integrazione certo nello Stato membro di esecuzione» (paragrafo 52).

L'esigenza di uguaglianza di trattamento tra cittadino di altro Stato membro e cittadino di uno Stato terzo, su cui si impernia l'intera sentenza O. G., vieta evidentemente che a quest'ultimo possa essere riservato un trattamento più favorevole di quello (legittimamente) riservato dal legislatore nazionale al cittadino di altro Stato membro.

Conseguentemente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale che investe la nuova formulazione dell'art. 18-bis deve essere limitata alla situazione in cui la persona ricercata, cittadina di uno Stato terzo, sia legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni.

Ai sensi dunque dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'art. 18-bis, comma 2, della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 10 del 2021, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano da almeno cinque anni e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi poc'anzi precisati, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018), nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nella formulazione introdotta dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione della delega di cui

all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117), nella parte in cui non prevede che la corte d'appello possa rifiutare la consegna di una persona ricercata cittadina di uno Stato terzo, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano da almeno cinque anni e sia sufficientemente integrata in Italia, nei sensi precisati in motivazione, sempre che la corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2023.

SENTENZA N. 149 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sezione seconda, nel procedimento vertente tra F. B. e il Ministero dell'interno e altro, con ordinanza del 15 settembre 2022, iscritta al n. 152 del registro ordinanze 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;
deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 15 settembre 2022 (reg. ord. n. 152 del 2022), il TAR Liguria, sezione seconda, dubita, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

1.2.– Il giudice *a quo* espone di essere investito del ricorso proposto da F. B. per l'annullamento del provvedimento con cui la Prefettura di Genova – Sportello unico per l'immigrazione ha rigettato la domanda di emersione, presentata in suo favore ai sensi dell'art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, perché il richiedente non era titolare di permesso di soggiorno di lungo periodo.

1.3.– Ad avviso del giudice rimettente, la norma censurata, nel limitare la possibilità di attivare la procedura di regolarizzazione da essa prevista ai datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece di consentirla a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, contrasterebbe con l'art. 3, primo comma, Cost. Questa limitazione, infatti, determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratori che, «a parità di requisiti “sostanziali”», verrebbero ammessi o meno alla procedura di emersione, a seconda del titolo di soggiorno del loro datore di lavoro.

In particolare, la previsione di un requisito più stringente rispetto a quello previsto, in via generale, dagli artt. 5-bis e 22 del d.lgs. n. 286 del 1998 (cosiddetto t.u. immigrazione), che consentono a qualsiasi «datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia» di

instaurare un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, con uno straniero residente all'estero e di stipulare il relativo contratto di soggiorno. Inoltre, sarebbe irragionevole in quanto detta disciplina renderebbe «meno agevole il raggiungimento dello scopo, dichiaratamente perseguito dalla norma, di “favorire” l'emersione del lavoro irregolare e la stipulazione di contratti d'impiego nei settori indicati».

2.– Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione, atteso il «cospicuo tasso di manipolatività» della pronuncia richiesta, che implicherebbe un «allargamento (non costituzionalmente obbligato) della platea dei datori di lavoro abilitati a presentare la domanda di emersione».

L'eccezione non è fondata, in quanto questa Corte è chiamata a rimuovere la denunciata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. con una pronuncia che elimini il requisito di accesso alla procedura di emersione richiesto dalla norma censurata, qualora ritenuto irragionevole rispetto agli obiettivi dalla stessa perseguiti.

3.– Nel merito, la questione è fondata.

3.1.– La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'ordinanza di rimessione riguarda la prima delle due procedure di regolarizzazione previste dall'art. 103 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, la quale consente ai datori di lavoro di presentare domanda «per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o cittadini stranieri», soggiornanti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non abbiano lasciato il territorio nazionale dopo quella data (comma 1).

L'accesso a questa forma di regolarizzazione è consentito, in favore di lavoratori italiani o stranieri, ai datori di lavoro che siano «italiani o cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero [ai] datori di lavoro stranieri in possesso del titolo di soggiorno previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», ossia del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Si tratta del titolo di soggiorno concesso in forza del citato art. 9, solamente qualora ricorra una serie di presupposti e, in particolare, il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità», la «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale», un «alloggio idoneo» (comma 1), il «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana» (comma 2-bis). Il permesso è a tempo indeterminato (comma 2) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo) (sentenze n. 34 e n. 19 del 2022).

3.2.– Va premesso che la disciplina dettata, in via ordinaria, dal citato d.lgs. n. 286 del 1998 per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per ragioni di lavoro, invece, consente di instaurare un rapporto di lavoro subordinato con uno straniero a qualunque «datore di lavoro [...] straniero regolarmente soggiornante in Italia» (art. 22, comma 2), per quanto sia indubbia la specialità dei procedimenti per la legalizzazione del lavoro irregolare degli stranieri (da ultimo, sentenza n. 88 del 2023; in tal senso, anche sentenza n. 172 del 2012).

3.3.– La norma censurata risulta a questa Corte manifestamente irragionevole, in quanto stabilisce un requisito di accesso alla procedura di emersione degli stranieri dal lavoro irregolare eccessivamente restrittivo.

L'emersione del lavoro svolto “in nero” – che nel caso di cittadini stranieri si intreccia alla regolarizzazione della loro presenza in Italia – persegue uno scopo socialmente apprezzabile, a tutela, oltre che delle parti del singolo rapporto di lavoro, dell'interesse pubblico generale, in particolare della regolarità e trasparenza del mercato del lavoro (in tal senso, seppur con riferimento al generale fenomeno del lavoro “nero” o “sommerso”, sentenza n. 173 del 2020).

La norma censurata, al contrario, richiedendo al datore di lavoro che non sia cittadino italiano o di uno Stato dell'Unione europea il permesso di soggiorno di lungo periodo, restringe eccessivamente, in modo non ragionevole, l'ambito dei soggetti che possono presentare istanza per «dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare» con cittadini italiani o stranieri, ostacolando così la

realizzazione degli obiettivi perseguiti dallo stesso legislatore, ossia la più ampia emersione del lavoro “nero”. Peraltro, la condizione dell’essere «regolarmente soggiornante in Italia» si cumula con altri requisiti, oggettivi e soggettivi, richiesti nella stessa legge per accedere alla procedura di regolarizzazione, al fine di prevenire eventuali elusioni del sistema di emersione del lavoro irregolare.

3.4.– Il requisito del possesso del permesso di soggiorno di lunga durata è arbitrario e irragionevole anche in considerazione delle specifiche finalità che la procedura di emersione del 2020 era destinata a soddisfare. Lo stesso art. 103, infatti, nell’*incipit* del comma 1, individua dette finalità nell’esigenza di «garantire livelli adeguati di tutela della salute individuale e collettiva in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria connessa alla calamità derivante dalla diffusione del contagio del contagio da COVID-19 e favorire l’emersione di rapporti di lavoro irregolari».

Anche dai lavori preparatori emerge che la *ratio* delle procedure di regolarizzazione in esame andava ravvisata nella necessità di rendere più efficaci le azioni di contenimento e contrasto alla diffusione del COVID-19, salvaguardando la salute pubblica e, contemporaneamente, sostenendo le famiglie e i settori produttivi gravemente colpiti dalla carenza di lavoratori disponibili a causa dell’emergenza pandemica.

3.5.– In conclusione, la norma censurata, riducendo eccessivamente la “platea” dei datori di lavori abilitati ad attivare la procedura di emersione prevista dal censurato art. 103, comma 1, compromette la realizzazione degli obiettivi dalla stessa perseguiti, attinenti tanto alla tutela del singolo lavoratore quanto alla funzionalità del mercato del lavoro in un contesto d’inedita difficoltà. Questa contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma censurata lede, dunque, il principio di ragionevolezza (sentenze n. 186 del 2020 e n. 86 del 2017).

4.– Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata, in riferimento all’art. 3, primo comma, Cost., l’illegittimità costituzionale dell’art. 103, comma 1, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui prevede che la domanda per concludere un contratto di lavoro subordinato con cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale ovvero per dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare, tuttora in corso, con cittadini italiani o stranieri possa essere presentata solo da datori di lavoro stranieri in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, invece che da datori di lavoro stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

SENTENZA N. 145 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, nel procedimento vertente tra A. Z. e il Comune di Ascoli Piceno, con sentenza non definitiva del 19 dicembre 2022, iscritta al n. 3 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Udita nella camera di consiglio del 7 giugno 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;
deliberato nella camera di consiglio del 7 giugno 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il TAR Marche, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005, in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e al principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

2.– L'art. 20-*quater*, comma 1, elenca una serie di requisiti per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata; tra questi, la disposizione censurata (lettera *a-bis*) – aggiunta dall'art. 13, comma 2, della legge reg. Marche n. 49 del 2018 – prevede il seguente: «avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi. Nell'ipotesi in cui il numero delle domande di assegnazione pervenute sia inferiore rispetto al numero degli alloggi disponibili, il Comune, al fine di assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale».

Il rimettente riferisce di essere investito di un ricorso avverso il provvedimento del Comune di Ascoli Piceno con il quale il ricorrente, cittadino straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale e titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, è stato inserito nell'elenco dei non ammessi all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

In particolare, il TAR Marche, dopo aver escluso che il ricorrente, al momento della domanda, fosse in possesso del requisito della residenza nell'ambito territoriale regionale «da almeno cinque anni consecutivi», e dopo avere di conseguenza rigettato il solo motivo di ricorso basato sull'asserita ricorrenza del suddetto requisito, solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la disposizione regionale che richiede la residenza quinquennale consecutiva.

Il giudice *a quo* precisa altresì che, pur potendosi prospettare analoghi dubbi di legittimità costituzionale rispetto al requisito della prestazione di attività lavorativa, nell'ambito regionale, da almeno cinque anni consecutivi (previsto dalla medesima disposizione censurata), quest'ultimo «non

viene in rilievo» nel caso di specie perché il ricorrente si trova in uno stato di invalidità al cento per cento, tale da impedirgli di svolgere attività lavorativa.

3.– Il rimettente ha dunque dimostrato di dover applicare la disposizione censurata e ha dato conto, in modo non implausibile, delle ragioni per le quali ha ritenuto infondate le eccezioni di inammissibilità proposte nel giudizio *a quo* dalla difesa del Comune resistente.

Ciò è sufficiente al fine di ritenere ammissibile la questione, tenuto conto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essa è chiamata a effettuare unicamente un «controllo esterno» sulle motivazioni contenute nell’ordinanza di rimessione quanto alla rilevanza delle questioni sollevate (*ex plurimis*, sentenze n. 113, n. 94, n. 45, n. 42 e n. 25 del 2023).

4.– Prima di esaminare il merito, occorre delimitare il *thema decidendum*, anche in considerazione di quanto riferito dal giudice *a quo*.

L’art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005 reca, infatti, all’interno della medesima disposizione, due diversi e alternativi requisiti, accomunati dal medesimo riferimento all’ambito territoriale e alla durata, e riguardanti, rispettivamente, la residenza e la prestazione di attività lavorativa nella Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi.

Pertanto, questa previsione, introdotta – come si è detto – solo nel 2018, si affianca (e in parte si sovrappone) a quella contenuta nella successiva lettera *b*) dello stesso art. 20-*quater*, comma 1, in base alla quale occorre «avere la residenza o prestare attività lavorativa nel Comune in cui si concorre per l’assegnazione, salva la possibilità per il Comune di estendere la partecipazione al bando anche a cittadini di altri Comuni della regione».

Il giudice *a quo* precisa correttamente che, nel caso di specie, della disposizione censurata (lettera *a-bis*) viene in rilievo solo la parte riguardante il requisito della residenza da almeno cinque anni consecutivi e non anche l’altra, concernente l’alternativo requisito della prestazione di attività lavorativa.

Il *thema decidendum* va pertanto delimitato alla sola previsione della residenza nel territorio della Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi e, dunque, alle parole «avere la residenza o».

Va comunque precisato che, anche in caso di accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, resterebbe comunque fermo l’ulteriore requisito previsto dalla citata lettera *b*), secondo cui il richiedente dev’essere, al momento della domanda, residente nel comune in cui si concorre per l’assegnazione o deve prestare attività lavorativa nel comune stesso (e quindi, *a fortiori*, nella Regione Marche), fatta salva la possibile deroga ivi disposta.

5.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Marche in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost. e al principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost. sono fondate.

Nell’atto introduttivo del presente giudizio il rimettente richiama numerosi passaggi argomentativi della sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, sottolineando la sostanziale sovrapponibilità delle odierne questioni con quelle promosse o sollevate nei confronti di altre leggi regionali.

L’assunto deve essere condiviso. In effetti, in numerose occasioni questa Corte è stata chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale di norme regionali di analogo contenuto (tra le tante, sentenze n. 77 del 2023, n. 199 del 2022, n. 9 e n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166, n. 107 e n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 222, n. 172, n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013, n. 61 e n. 40 del 2011; ordinanza n. 76 del 2010).

Nella citata sentenza n. 44 del 2020, in particolare, si afferma che il diritto all’abitazione «“rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana” (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza” (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168

del 2014 e n. 209 del 2009). L'edilizia residenziale pubblica è [quindi] diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

Sempre nella sentenza n. 44 del 2020 questa Corte ha ribadito che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» e che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto».

All'esito di questa verifica, è stata rilevata l'«irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la *ratio* del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione».

Di conseguenza, il requisito della residenza quinquennale «si risolve [...] semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)».

Sempre nella medesima sentenza n. 44 del 2020, ma così anche in altre successive, questa Corte ha precisato che il requisito della residenza protratta per cinque anni o più «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Premminente rilievo va in ogni caso assegnato allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Particolarmente rilevante è poi l'ulteriore affermazione, recata nella sentenza n. 107 del 2018 e ripresa nella sentenza n. 44 del 2020, secondo cui «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)». Di qui la necessità che le norme che introducono requisiti di questo tipo siano «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza».

Per tali ragioni questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale lombarda «nella parte in cui fissa[va] il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica», in quanto in contrasto «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di

cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica» (sentenza n. 44 del 2020, punto 3.3. del *Considerato in diritto*).

In ragione dell'assoluta sovrapposibilità della fattispecie normativa oggetto del richiamato giudizio a quella qui in esame, le stesse riferite argomentazioni possono essere estese alle odierne questioni.

Di qui la fondatezza delle questioni sollevate, limitatamente alle parole «avere la residenza o».

6.– All'esito della dichiarata illegittimità costituzionale parziale della disposizione censurata, residua la previsione del requisito della prestazione di attività lavorativa in ambito regionale da almeno cinque anni. In ragione dell'operata delimitazione del *thema decidendum*, infatti, il requisito connesso all'attività lavorativa – oggetto invece anch'esso della più volte citata sentenza n. 44 del 2020, con cui questa Corte, investita di un'analoga questione su entrambi i requisiti di cui qui si discute, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sul presupposto della comune idoneità lesiva – non può essere oggetto della presente pronuncia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), limitatamente alle parole «avere la residenza o».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2023.

SENTENZA N. 88 ANNO 2023

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3 (recte: del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi dal Consiglio di Stato, sezione terza, con ordinanze del 1° luglio e del 23 giugno 2022, iscritte, rispettivamente, ai numeri 97 e 99 del registro ordinanze 2022, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti l'atto di costituzione di N. N., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato Massimo Auditore per N. N. e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 marzo 2023.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione terza, con due ordinanze di analogo tenore, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede che il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (nel caso della ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022), nonché il reato di cui all'art. 474 cod. pen. (nel caso della ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. 2022) siano automaticamente ostativi al rilascio ovvero al rinnovo del permesso di soggiorno.

Il giudice rimettente è chiamato a decidere, in grado di appello, sulla legittimità di due provvedimenti di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro che sono stati adottati, dall'amministrazione competente, in conseguenza di una sentenza di condanna a carico dei rispettivi richiedenti. In entrambe le ordinanze di rimessione si precisa che il titolare del permesso di soggiorno da rinnovare non ha legami familiari sul territorio nazionale, sicché non risulta applicabile la previsione di cui all'art. 5, comma 5, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, che "mitiga" l'automatismo censurato imponendo all'amministrazione, allorché il procedimento riguardi uno «straniero [ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998] che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» ovvero il «familiare ricongiunto», o (per effetto della sentenza di questa Corte n. 202 del 2013) uno straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato», di tenere conto «della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale del descritto automatismo per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, censurando, in particolare, il contrasto con i canoni di proporzionalità e di ragionevolezza. A suo giudizio il legislatore, con una scelta «troppo pregiudizievole della sfera del privato», avrebbe equiparato, quanto all'effetto ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, fattispecie di minore entità (pur penalmente rilevanti) «con reati gravi, quali, ad esempio, l'omicidio e la violenza sessuale», e avrebbe così determinato un sacrificio della posizione giuridica dello straniero «che non risponde a necessità e può risultare, in taluni casi, ingiustificatamente discriminatorio» ovvero «eminentemente sproporzionato».

2.– Le questioni sollevate dalle due ordinanze di rimessione si prestano a essere definite con un'unica sentenza, riguardando la medesima disposizione, censurata con riferimento agli stessi parametri costituzionali e convenzionali. I due giudizi devono pertanto essere riuniti.

3.– Preliminarmente, deve darsi atto di una sopravvenienza legislativa, rispetto al quadro normativo vigente al momento della pubblicazione delle ordinanze di rimessione.

L'art. 7, comma 1, lettera c), n. 1, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 (Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare), convertito, con modificazioni, nella legge 5 maggio 2023, n. 50, sotto la rubrica «Protezione speciale, vittime del reato di costrizione o induzione al matrimonio, cure mediche e calamità naturali», ha soppresso il terzo e il quarto periodo del comma 1.1. dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998, che così recitavano: «[n]on sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

Il richiamato *ius superveniens*, peraltro, non determina la necessità di restituire gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, non avendo incidenza immediata sulla disposizione censurata, tenuto conto che lo stesso art. 7, comma 2, stabilisce espressamente che continua ad applicarsi la normativa previgente per le istanze presentate prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 20 del 2023, come convertito, nonché «nei casi in cui lo straniero abbia già ricevuto l'invito alla presentazione dell'istanza da parte della Questura competente».

4.– Va altresì premesso che l'odierno *thema decidendum*, come delineato dalle ordinanze di rimessione, si limita a quella parte della formulazione dell'art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 che coinvolge nell'automatismo i reati di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e di cui all'art. 474 cod. pen., per i quali sono state pronunciate le condanne che assumono rilievo nei giudizi a quibus.

Va anzi precisato, quanto alla fattispecie di cui all'art. 474 cod. pen., che a essere rilevante è, nella specie, unicamente il reato previsto e punito dal secondo comma di tale disposizione, che incrimina il commercio di prodotti con segni contraffatti: l'appellante, infatti, è stato condannato solo per la condotta di vendita (e di detenzione per la vendita). La seguente disamina, pertanto, non potrà riferirsi alle previsioni del primo comma, concernente la fattispecie dell'introduzione di tali prodotti nel territorio dello Stato, caratterizzata da un trattamento sanzionatorio sensibilmente differente.

Occorre, parimenti, segnalare che le fattispecie all'esame del giudice a quo hanno ad oggetto istanze di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro. È, pertanto, a tale ipotesi che viene limitato il giudizio di conformità a Costituzione della disposizione censurata, così circoscrivendosi il *thema*

decidendum rispetto al petitum formulato dal rimettente, esteso, invece, anche al rilascio di detto titolo.

5.– Deve, ulteriormente, in via preliminare, chiarirsi che le doglianze, espresse dal rimettente nei confronti dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che disciplina le condizioni di ammissione dello straniero nel territorio dello Stato italiano, sono all'evidenza rivolte al combinato disposto di questa norma e di quella di cui all'art. 5, comma 5, dello stesso decreto legislativo, che, nel riferirsi al rilascio e al rinnovo (oggetto, quest'ultimo, delle istanze che hanno dato luogo ai giudizi a quibus) del permesso di soggiorno, li subordina alla sussistenza dei requisiti richiesti per l'ingresso, implicitamente rinviando al citato art. 4, comma 3.

6.– Tanto premesso, le questioni sono fondate.

6.1.– Nei casi all'odierno esame di questa Corte, viene, dunque, in considerazione la predetta disciplina, che – per gli stranieri privi di legami familiari – fa discendere dalle condanne previste dal citato art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 la conseguenza automatica del diniego di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno (ovvero, ancora, della sua revoca).

Tale automatismo, che non si rinveniva nell'originaria formulazione della norma, è stato introdotto con l'art. 4, comma 1, lettera b), della legge n. 189 del 2002, che ha dato luogo, per l'individuazione delle fattispecie ostative, a un sistema «“bipartito” basato sulla enucleazione di due criteri concorrenti di natura composita» (sentenza n. 277 del 2014): l'uno di carattere misto (quantitativo-qualitativo) che, mediante il richiamo all'art. 380, commi 1 e 2, cod. proc. pen., include tra i reati ostativi tutti quelli che prevedono l'arresto in flagranza obbligatorio, a loro volta individuati in base non solo al quantum di pena stabilito dalla legge (comma 1 dell'art. 380 cod. proc. pen.), ma anche alla classificazione per “tipologia” (comma 2 dello stesso art. 380); l'altro, di natura solo qualitativa, che fa rientrare, tra i reati ostativi, anche quelli specificamente individuati dalla norma (tutti i reati inerenti agli stupefacenti, quelli contro la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione e dell'emigrazione clandestina e alcune fattispecie legate allo sfruttamento della prostituzione).

6.1.1.– Con la generale dizione «reati inerenti agli stupefacenti» il legislatore del 2002 ha incluso dunque, tra i reati ostativi, anche il cosiddetto “piccolo spaccio” di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 1, comma 24-ter, lettera a, del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, recante «Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali», convertito, con modificazioni, in legge 16 maggio 2014, n. 79), previsto oggi come ipotesi autonoma di reato (già per effetto dell'art. 2, comma 1, lettera a, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante «Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria», convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10), e che, all'epoca, configurava piuttosto una fattispecie attenuata rispetto al reato-base di detenzione e spaccio di stupefacenti. Detto reato assume rilievo nel giudizio che ha dato origine all'ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2022.

Quanto a quello di cui all'art. 474 cod. pen., cui fa riferimento l'ordinanza iscritta al n. 99 reg. ord. 2022, esso è stato parimenti configurato, dal legislatore del 2002, come reato automaticamente ostativo, unitamente a quello di cui all'art. 473 cod. pen., ma relativamente a un'unica tipologia di permesso di soggiorno, quello per motivi di lavoro autonomo, come previsto dal nuovo comma 7-bis dell'art. 26 del t.u. immigrazione. Solo successivamente, in parallelo all'estensione del catalogo dei reati ostativi, via via arricchito dal legislatore, le fattispecie degli artt. 473 e 474 cod. pen. sono state incluse, con l'art. 1, comma 22, lettera a), numero 2), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), nella previsione generale dell'art. 4, comma 3, quarto periodo, del testo unico del 1998.

6.2.– Una delle conseguenze delle modifiche introdotte dalla legge n. 189 del 2002 è stata quella di far discendere, dalla commissione dei reati indicati nella nuova formulazione dell'art. 4, comma 3, terzo periodo (e oggi anche quarto periodo), t.u. immigrazione, anche l'effetto dell'automatismo espulsivo. Ciò, in base al combinato disposto tra tale nuova formulazione e la previsione dell'art. 13,

comma 2, lettera b), del medesimo testo unico, che – allora, come oggi – ricollega la misura dell'«espulsione amministrativa», di competenza del prefetto, al venir meno del permesso di soggiorno sul territorio nazionale.

6.3.– Tanto premesso, il dubbio sollevato dal Consiglio di Stato riguarda il possibile contrasto tra quanto stabilisce l'art. 4, comma 3, terzo e quarto periodo, t.u. immigrazione (come modificato a partire dalla legge n. 189 del 2002) e il parametro di ragionevolezza e di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., anche alla luce dell'art. 8 CEDU, evocato come parametro interposto rispetto alla denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Ciò, con riferimento a quelle fattispecie, incluse nell'elenco dei reati ostativi, dianzi indicate, che sono caratterizzate da un minor grado di offensività quali, come già precisato, quelle di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e all'art. 474, secondo comma, cod. pen.

6.3.1.– La giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che, in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (ex plurimis, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018).

Così, nel vagliare la complessiva ragionevolezza e proporzionalità delle previsioni che, come nel caso oggi in esame, implicano l'allontanamento dal territorio nazionale di uno straniero, questa Corte ha affermato la necessità di «un conveniente bilanciamento» tra le ragioni che giustificano la misura di volta in volta prescelta dal legislatore, tra le quali, segnatamente, la commissione di reati da parte dello straniero, «e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell'interessato, fondato appunto sull'art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi» (ordinanza n. 217 del 2021, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE).

Se, dunque, per un verso, al legislatore va riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di uno straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda (ex plurimis, sentenze n. 277 del 2014, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994), per altro verso occorre chiarire che tale discrezionalità «non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino» (sentenza n. 202 del 2013; in precedenza, anche sentenze n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010, n. 78 del 2005).

Come pure questa Corte ha affermato, il legislatore, nell'esercizio di tale discrezionalità, «può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni»: ciò, tuttavia, alla condizione che simile previsione sia il risultato «di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra l'esigenza, da un lato, di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciutigli dalla Costituzione» (sentenza n. 202 del 2013, che richiama la sentenza n. 172 del 2012).

La giurisprudenza di questa Corte, in applicazione di tali coordinate, è quindi giunta, in passato, a caducare disposizioni legislative che, nella materia dell'immigrazione, introducevano automatismi tali da incidere in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali degli stranieri, in quanto non rispecchiavano un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010).

6.3.2.– I descritti approdi giurisprudenziali sono in sintonia con gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, chiamata, con specifico riferimento all'espulsione dello straniero, a confrontarsi con la norma convenzionale – l'art. 8 CEDU, che, come si è visto, per

i presenti giudizi, il rimettente assume a parametro interposto – volta a proteggere il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

In particolare, la Corte EDU, con la sentenza della grande camera, 18 ottobre 2006, Üner contro Olanda – nel ripercorrere propri precedenti arresti, concernenti i limiti dell’ingerenza dei pubblici poteri sui diritti tutelati dall’art. 8 CEDU, in chiave di proporzionalità – ha specificamente individuato i criteri che consentono di valutare se la misura dell’allontanamento di uno straniero possa considerarsi «necessaria», in una società democratica, e «proporzionata» allo scopo legittimo perseguito. Tali criteri, poi sostanzialmente ripresi anche dalla successiva giurisprudenza della stessa Corte di Strasburgo (da ultimo, sentenza della quarta sezione, 27 settembre 2022, Otite contro Regno Unito), sono, in sintesi, i seguenti: natura e serietà del reato commesso dallo straniero; lunghezza del suo soggiorno sul territorio nazionale; tempo trascorso dalla commissione del reato (considerando anche la condotta tenuta dallo straniero in tale frangente temporale); nazionalità delle persone coinvolte; situazione familiare dello straniero che dovrebbe essere allontanato (considerando le ripercussioni sul coniuge e sui figli, se ve ne siano, anche in considerazione delle difficoltà che costoro incontrerebbero nel Paese di allontanamento dello straniero).

I richiamati criteri, atti a orientare le decisioni dell’amministrazione, presuppongono la conoscenza e la valutazione ad ampio raggio della situazione individuale dello straniero colpito dal provvedimento restrittivo, rifuggendo dal meccanismo automatico tipico delle presunzioni assolute.

6.3.3.– Del resto, come ripetutamente affermato da questa Corte, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*» (ex plurimis, sentenze n. 253 del 2019, n. 268 del 2016, n. 213 e n. 57 del 2013), sussistendo l’irragionevolezza della presunzione assoluta tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (ex plurimis, sentenza n. 213 del 2013, nello stesso senso, sentenze n. 202 e n. 57 del 2013).

6.4.– Occorre, ora, verificare, la tenuta delle disposizioni censurate dal Consiglio di Stato alla luce dei principi dianzi richiamati.

6.4.1.– Viene, al riguardo, in rilievo, anzitutto, il reato di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990.

Detto reato prevede la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329 per le fattispecie di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope «di lieve entità». Questa previsione incriminatrice, in quanto reato inerente agli stupefacenti, rientra nell’elenco dei reati ostativi di cui all’art. 4, comma 3, t.u. immigrazione, impedendo quindi il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno, ma – al tempo stesso – essa è espressamente esclusa dal legislatore dal novero dei reati che consentono l’arresto obbligatorio in flagranza (art. 380, comma 2, lettera h, cod. proc. pen.). In base alla forbice edittale della pena, il reato di cui si tratta è sottoposto dalla legge, piuttosto, al regime dell’arresto facoltativo in flagranza (art. 381, comma 1, cod. proc. pen.), regime che può attivarsi «soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto» (art. 381, comma 4, cod. proc. pen.).

Questa Corte, sia pure nell’ambito della disciplina (parzialmente diversa) dell’emersione degli stranieri dal lavoro irregolare, ha già giudicato manifestamente irragionevole che il provvedimento amministrativo di diniego, avente ricadute sulla regolarità del soggiorno dello straniero sul territorio nazionale, consegua automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati di cui all’art. 381 cod. proc. pen., proprio perché questi ultimi «non [sono] necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi»: è, infatti, significativo che l’applicabilità di detta misura richieda una valutazione in concreto circa la gravità del fatto commesso o la personalità del soggetto, risultando cioè subordinata «ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto» (sentenza n. 172 del 2012).

Ne consegue che, all'esito dello specifico procedimento di emersione dal lavoro irregolare, è oggi possibile il rilascio del permesso di soggiorno a favore dello straniero, pur condannato per uno dei reati indicati dall'art. 381 cod. proc. pen., beninteso qualora l'amministrazione ritenga, con valutazione da compiersi caso per caso e rimessa alla sua discrezionalità di giudizio, che non sussistano minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

6.4.1.1.– Tale profilo svela un primo aspetto di manifesta irragionevolezza della disciplina generale sul rinnovo dei titoli di soggiorno. Infatti, la condanna per il reato qui preso in esame, se anche, ex ante, non influisce sul buon esito del procedimento di emersione (né sul conseguente rilascio del permesso per lavoro), determina invece il mancato rinnovo del titolo di soggiorno per lavoro qualora essa sopraggiunga ex post rispetto all'emersione stessa, con conseguente espulsione automatica del lavoratore emerso.

Se, pertanto, in applicazione della "speciale" disciplina dell'emersione, come corretta dalla sentenza n. 172 del 2012 di questa Corte, è ben possibile il rilascio del permesso di soggiorno in favore di un lavoratore straniero condannato per il reato ex art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, è proprio la natura "unitaria" del complessivo procedimento e, insieme, la funzionalizzazione dell'emersione al rilascio del titolo a richiedere che i due sub-procedimenti siano uniformati, a livello di disciplina, verso un unico e coerente modello. In questa prospettiva, la conclusione cui è giunta questa Corte con la sentenza n. 45 del 2017 (di inammissibilità per contraddittorietà e lacunosità della motivazione dell'ordinanza di remissione), in merito alla disciplina "speciale" applicabile all'intera sequenza procedimentale che parte dall'emersione e giunge al rilascio del permesso di soggiorno per lavoro, non può non trovare logico e coerente approdo anche nell'ambito della disciplina "generale" di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, con riguardo al rinnovo di tale permesso.

6.4.1.2.– La disciplina censurata presta il fianco a ulteriori rilievi critici.

Nel caso oggi in esame, esiste, infatti, la possibilità concreta di accadimenti contrari alla presunzione introdotta dalla norma censurata. Ben può verificarsi, invero, che uno straniero commetta il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, il quale, per la sua lieve entità, per le circostanze del fatto, per il tempo ormai trascorso dalla sua commissione, per il percorso rieducativo eventualmente seguito alla condanna, non sia tale da comportare un giudizio di pericolosità attuale riferito alla persona del reo.

Risulta allora contrario al principio di proporzionalità, letto anche alla luce dell'art. 8 CEDU, escludere, in dette ipotesi, la possibilità che l'amministrazione valuti la situazione concreta, in relazione al percorso di inserimento nella società. Tanto più ove si consideri che si fa qui riferimento, come chiarito, alla sola ipotesi di rinnovo, e non di rilascio, del permesso di soggiorno: ciò che lascia intravedere – particolarmente in considerazione della circostanza che si tratta di permesso per lavoro – un possibile processo di integrazione dello straniero, processo che sarebbe irreversibilmente compromesso ove non si consentisse la prosecuzione del percorso lavorativo intrapreso.

Di tanto è necessario che l'amministrazione procedente dia conto nella valutazione che deve essere alla stessa rimessa, in sede di disamina della domanda di rinnovo del permesso, al fine di evitare che tale valutazione si traduca in un giudizio astratto e, per ciò solo, lesivo dei diritti garantiti dall'art. 8 CEDU. Il che, peraltro, è quanto già sostanzialmente accade nel nostro ordinamento per le fattispecie di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. A norma dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, invero, il permesso di soggiornante di lungo periodo «non può essere rilasciato agli stranieri pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato», con la precisazione che, ai fini di valutare la pericolosità, «si tiene conto» anche di eventuali condanne «per i reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, nonché, limitatamente ai delitti non colposi, dall'articolo 381 del medesimo codice». Da ciò la necessità che l'amministrazione sia chiamata a compiere, caso per caso, un proprio apprezzamento, in quanto la pericolosità non è fatta discendere dalla mera sussistenza di una sentenza di condanna penale.

Questa Corte ha, al riguardo, già avuto modo di precisare che, nel giudizio di legittimità costituzionale di norme che limitano, nei confronti degli stranieri, il godimento di diritti fondamentali della persona, non può ammettersi una differenziazione tra la situazione di coloro che godono dello status di soggiornanti di lungo periodo rispetto a quella di coloro che, comunque, sono legalmente

residenti sul territorio nazionale, sia pure in forza dell'ordinario permesso di soggiorno (sentenza n. 54 del 2022).

6.4.1.3.– Va considerato, peraltro, che la già ricordata (infra punto 3 del Considerato in diritto) sopravvenuta abrogazione, ad opera dell'art. 7, comma 1, lettera c), n. 1, del recente d.l. n. 20 del 2023, come convertito, del terzo e quarto periodo del comma 1.1. dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998, fa venir meno proprio la norma che, nel presente giudizio, l'Avvocatura dello Stato aveva valorizzato al fine di escludere la dedotta violazione dell'art. 8 CEDU.

La difesa statale aveva, infatti, osservato che proprio in virtù del richiamo alla «vita privata e familiare» che si rinveniva nel testo del citato comma 1.1., il legislatore «consente all'interessato, sia pure in altra sede rispetto a quella regolata dalla norma censurata, di chiedere all'amministrazione di valutare la propria condizione personale al fine di verificare se la sua espulsione possa dirsi conforme all'ordinamento sovranazionale, ivi incluso l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

6.4.1.4.– Va, infine, sottolineato che l'interesse dello Stato alla sicurezza e all'ordine pubblico non subisce alcun pregiudizio dalla sola circostanza che l'autorità amministrativa operi, in presenza di una condanna per il reato di cui si tratta, un apprezzamento concreto della situazione personale dell'interessato, a sua volta soggetto all'eventuale sindacato di legittimità operato dal giudice.

6.4.1.5.– Alla stregua delle suesposte considerazioni, questa Corte ritiene di dover superare le conclusioni cui era pervenuta con la ormai risalente sentenza n. 148 del 2008. In quella occasione, una questione di legittimità costituzionale sovrapponibile a quella all'odierno esame, ma sollevata in riferimento a parametri in parte differenti, fu giudicata non fondata, ritenendosi non manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione del reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990. Si osservò allora che il rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dalle disposizioni in oggetto, non costituisce sanzione penale, sicché il legislatore ben può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione.

La evoluzione della giurisprudenza costituzionale e convenzionale in tema di proporzionalità, che, come si è dianzi visto, si è sviluppata particolarmente con riguardo all'art. 8 CEDU, parametro non evocato nel 2008, impone ora la diversa soluzione qui adottata.

6.4.2.– Le argomentazioni svolte possono essere riferite anche alle riserve in ordine alla previsione, come ostativa, della fattispecie di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., concernente il commercio di prodotti con segni falsi, a maggior ragione ove si consideri che la forbice edittale (che arriva, nel massimo, alla pena di due anni di reclusione) non è, rispetto a quella già presa in esame, nemmeno tale da comportare la misura dell'arresto facoltativo in flagranza, di cui all'art. 381 cod. proc. pen. (che richiede, in caso di delitto non colposo, la pena della reclusione superiore, nel massimo, a tre anni).

7.– Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la

disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) e quelle definitive per il reato di cui all'art. 474, secondo comma, del codice penale, senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2023.

SENTENZA N. 77 ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», promosso dal Tribunale ordinario di Genova, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Genova e altro, con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di A. A. e della Regione Liguria, nonché l'atto di intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona;

udita nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per A. A. e Andrea Bozzini per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

[...]

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale ordinario di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, come modificata dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, stabilisce che «[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] b) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale».

Il rimettente ritiene che tale disposizione, «nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare», violi l'art. 3 Cost. in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra italiani e stranieri, e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE, in base al quale «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione

internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione».

2.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona (ARTE Savona).

ARTE Savona fa valere la sua qualità di soggetto gestore delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) in alcuni comuni della Provincia di Savona e sostiene di avere interesse alla conclusione delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP in corso e alla conservazione di quelle già concluse, procedure che «potrebbero essere in tutto o in parte travolte da una eventuale pronuncia di accoglimento».

In base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Non è dunque sufficiente che il terzo sia titolare di un interesse qualificato, il quale possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione e l'oggetto del giudizio a quo, poiché «l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo» (così l'ordinanza allegata alla sentenza n. 218 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 236 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 210 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 180 del 2021).

L'interveniente non illustra il nesso qualificato che sussisterebbe fra la sua posizione e il rapporto oggetto del giudizio a quo (sentenza n. 236 del 2021), ma si limita a lamentare le conseguenze che la sentenza di accoglimento potrebbe produrre sulle procedure da essa gestite. Tali conseguenze, tuttavia, non si collegherebbero alle ripercussioni della pronuncia di accoglimento sul rapporto oggetto del giudizio a quo, ma rappresenterebbero un mero effetto "riflesso" della decisione di questa Corte sulla legge regionale censurata.

Sotto questo profilo, dunque, ARTE Savona è titolare di un interesse «semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura» (ordinanza allegata alla sentenza n. 181 del 2022) e può subire effetti "riflessi" della sentenza di accoglimento, come tutti i soggetti (comuni liguri, aziende regionali per l'ERP, privati residenti in Liguria interessati agli alloggi) destinatari della norma censurata.

L'intervento in giudizio di ARTE Savona deve essere dichiarato pertanto inammissibile.

3.– Nel merito, la prima questione è fondata.

Premesso che, nella parte censurata, la disposizione è inequivoca nel prescrivere il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d'utenza interessato dal bando, per l'accesso agli alloggi ERP, occorre nondimeno preliminarmente chiarire il significato dell'inciso «tenendo conto della decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell'ambito del territorio regionale», presente già nel testo originario della disposizione.

La parte privata ipotizza, invero, che tale inciso possa essere inteso nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino di utenza, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando. In realtà, tale ipotesi ermeneutica si scontra con la lettera della disposizione, che, come visto, è del tutto chiara, e risulta smentita anche dalla delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, che – nell'attuare la disposizione censurata – riferisce i cinque anni di residenza (o occupazione) al bacino d'utenza. Il significato dell'inciso in questione non può dunque essere verosimilmente che quello di attribuire rilievo alla durata della residenza in regione ai fini dell'attribuzione del punteggio (in effetti, la citata delibera n. 613 del 2018 prende in considerazione la durata della residenza in regione, nel bacino d'utenza e nel comune che ha emanato il bando, ai fini della formazione della graduatoria), mentre sarebbe del tutto incoerente con il nucleo della disposizione, che prescrive nitidamente il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza, il senso ipotizzato dalla parte.

3.1.– Ciò precisato, la norma qui in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio ERP, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia «limitatamente alle parole “per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”», trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all'ERP, «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

Sulla scia di numerosi precedenti, questa Corte ha ribadito, in primo luogo, che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio». Poiché la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, questa Corte ha constatato «che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione». Il relativo requisito «si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)», ciò che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale».

In quel contesto questa Corte ha confutato l'argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo», osservando che «la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

La pronuncia prosegue ancora osservando che, «[i]n ogni caso, [...] lo stesso “radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno»: «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità». Cosicché «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

La stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito «della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza». Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l'assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la ratio dell'ERP.

Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce di questa Corte hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici

sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all'occupazione; n. 9 del 2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, nella sentenza n. 199 del 2022 questa Corte ha ribadito che, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»; che «il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale»; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può «assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali».

Con specifico riferimento all'edilizia residenziale pubblica, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la «debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» e «il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta», condividendo, in particolare, l'argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è «finalizzata a soddisfare un bisogno della “persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza”» (sentenza n. 9 del 2021).

3.2.– La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L'unica differenza riguarda l'ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l'intero territorio regionale, nella legge lombarda; il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando» nella norma oggi al vaglio di questa Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso del presente giudizio rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero.

La stessa Regione Liguria, nella sua memoria di costituzione, ammette la corrispondenza della disposizione qui in esame con quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, ma sostiene che, rispetto alla pronuncia appena citata, l'odierna vicenda si distinguerebbe per l'altro termine identificativo della questione di legittimità, ossia il parametro costituzionale in relazione al quale la questione è posta. La sentenza n. 44 del 2020 avrebbe cioè accertato i vizi di irragionevolezza e di discriminazione, sia degli italiani che degli stranieri, se privi del requisito; vizi che si differenzierebbero, dunque, dalla censura di discriminazione indiretta degli stranieri avanzata invece dal Tribunale di Genova.

L'assunto non può essere condiviso. La questione ora in esame corrisponde infatti, nella sostanza dei suoi termini, a quella accolta dalla sentenza n. 44 del 2020. Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche – e prima ancora – criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018). Nella vicenda relativa alla legge lombarda, l'ordinanza di rimessione aveva invocato congiuntamente i principi di eguaglianza e ragionevolezza, e la sentenza n. 44 del 2020 conclude accertando il contrasto «con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché [la norma] produce una irragionevole disparità di trattamento a danno» dei cittadini e degli stranieri privi del requisito. L'ordinanza del Tribunale di Genova, per parte sua, lamenta una discriminazione

indiretta a danno degli stranieri e invoca poi, a sostegno, due decisioni di questa Corte che hanno affermato la necessità che i requisiti introdotti per l'accesso al welfare rispondano al principio di ragionevolezza (la seconda delle pronunce richiamate è proprio la sentenza n. 44 del 2020). Allo stesso modo del rimettente nel caso lombardo, dunque, anche il Tribunale di Genova ha censurato un'irragionevole disparità di trattamento, cioè il vizio accertato dalla sentenza n. 44 del 2020, e anche in questo caso, non diversamente che in quello, questa Corte non può esimersi dall'accertarne la sussistenza.

Le considerazioni svolte conducono a ritenere fondata la prima questione, per le stesse ragioni già fatte valere dalla sentenza n. 44 del 2020, sopra ampiamente richiamate. L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004 va dichiarato pertanto costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni», in quanto si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

4.– La seconda questione sollevata (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE) resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara inammissibile l'intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

ORDINANZA N. 39 ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice di pace di Livorno nel procedimento penale a carico di J.M. D.V., con ordinanza del 14 febbraio 2022, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Ritenuto che il Giudice di pace di Livorno ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede la multa da 3.000 a 18.000 euro «anziché prevedere l'ammenda e nella misura inferiore, ritenuta congrua alla violazione suddetta»;

che il rimettente deve giudicare della responsabilità penale di un imputato al quale il pubblico ministero contesta il delitto di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, per aver violato l'obbligo di firma impostogli dal Questore di Livorno nelle more del procedimento di allontanamento dal territorio nazionale, in conseguenza di un previo provvedimento prefettizio di espulsione;

che, osserva il giudice a quo, la sanzione pecuniaria prevista dalla disposizione censurata è, nel massimo, più elevata di quella prevista dal comma 5-ter del medesimo art. 14 t.u. immigrazione, che – nell'ipotesi di espulsione disposta ai sensi dell'art. 13, comma 5, t.u. immigrazione – spazia da un minimo di 6.000 a un massimo di 15.000 euro, pur essendo tale delitto più grave di quello previsto dal comma 1-bis, oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale;

che, d'altra parte, la disposizione censurata configura come delitto una condotta costituita dalla mera inosservanza di un ordine dell'autorità, la quale costituisce ordinariamente una mera contravvenzione ai sensi dell'art. 650 del codice penale, suscettibile peraltro di estinzione per effetto di oblazione ex art. 162-bis cod. pen.;

che ciò darebbe luogo a una violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, oltre che dei «principi di proporzionalità e di gradualità della pena, in violazione anche della Dir. 2008/115/CE»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo anzitutto l'inammissibilità delle questioni;

che infatti, secondo l'interveniente, il giudice a quo avrebbe omesso di fornire un'interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata, a fronte dell'inesistenza di un diritto vivente «contra Constitutionem»;

che, nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate;

che la configurazione della violazione come delitto risulterebbe del tutto coerente con l'intero impianto sanzionatorio in materia di immigrazione clandestina, volto ad apprestare una tutela rafforzata del bene giuridico rappresentato dal controllo e gestione dei flussi migratori;

che tale considerazione svuoterebbe di fondamento la censura relativa alla pretesa violazione dell'art. 24 Cost., imperniata sulla impossibilità per l'imputato di ottenere l'estinzione del reato mediante l'oblazione di cui all'art. 162-bis cod. pen.;

che nemmeno sussisterebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto alla previsione sanzionatoria di cui all'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione, che peraltro prevede un minimo edittale significativamente più elevato di quello contemplato dalla disposizione censurata, e che comunque non sanzionerebbe un fatto più grave di quello previsto dal comma 1-bis;

che, in ogni caso, dovrebbe escludersi che la cornice edittale sottoposta all'attenzione di questa Corte vincoli il giudice ad irrogare pene manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità dei fatti da essa sanzionati.

Considerato che il rimettente censura, in sostanza, da un lato la manifesta eccessività della sanzione comminata dalla disposizione censurata in rapporto a quella prevista in due tertia comparationis – l'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione e l'art. 650 cod. pen. –, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.; e dall'altro denuncia la mancata possibilità di accesso dell'imputato all'oblazione con effetto estintivo del reato, che discende dalla configurazione del reato come delitto e non come contravvenzione, assumendo che ciò determini la violazione, altresì, dell'art. 24 Cost.;

che non è fondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il rimettente avrebbe omesso di esperire un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, dal momento che le sue doglianze sono rivolte contro una cornice edittale stabilita dal legislatore in termini precisi, non suscettibili di dar adito ad alcun dubbio interpretativo, e che lo stesso rimettente considera però in contrasto con i parametri costituzionali evocati;

che, nel merito, le censure formulate dal rimettente sono tuttavia manifestamente infondate;

che, anzitutto, l'allegata violazione dell'art. 3 Cost. è motivata unicamente – salvo un cursorio riferimento alla disciplina della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, che resta però privo di ogni sviluppo argomentativo e non sfocia in un'autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto ai due tertia comparationis sopra indicati;

che, secondo il rimettente, il primo di tali tertia – l'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione – prevederebbe un trattamento sanzionatorio meno gravoso di quello stabilito dalla disposizione censurata, pur essendo più grave la condotta da esso punita;

che, però, l'art. 14, comma 5-ter, t.u. immigrazione commina effettivamente una sanzione meno elevata nel massimo (15.000 euro) rispetto a quella contemplata nella disposizione censurata (18.000 euro), ma stabilisce – al contempo – una sanzione più gravosa nel minimo (6.000 euro) rispetto a quella di 3.000 euro, prevista dal comma 1-bis;

che, pertanto, un eventuale accoglimento della questione sollevata con riferimento al primo tertium – accoglimento che, peraltro, il rimettente neppure prospetta nelle proprie conclusioni – condurrebbe all'assurdo risultato di vincolarlo, nel giudizio a quo, all'irrogazione di una pena pari al doppio a quella minima oggi prevista dalla disposizione censurata, con conseguente aggravamento del vizio di manifesta sproporzionalità prospettato;

che, quanto all'art. 650 cod. pen., questa Corte ha più volte escluso che esso possa costituire idoneo *tertium comparationis* rispetto alle disposizioni del testo unico sull'immigrazione che sanzionino violazioni commesse dallo straniero sottoposto a una procedura di espulsione, in ragione della particolare rilevanza per l'ordinamento del bene giuridico da esse tutelato – il controllo e la gestione dei flussi migratori – rispetto al generico interesse al rispetto degli ordini dell'autorità tutelato dall'art. 650 cod. pen. (sentenza n. 22 del 2007; ordinanze n. 52 del 2008, n. 354 e n. 167 del 2007);

che, d'altra parte, lo stesso rimettente vorrebbe sostituire all'attuale trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata non già l'intera cornice contemplata dall'art. 650 cod. pen. (l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a 206 euro), bensì unicamente il segmento relativo alla pena pecuniaria, manipolando così arbitrariamente la stessa scelta sanzionatoria legislativa compiuta in relazione al *tertium comparationis*: con conseguente auspicata creazione, ad opera di questa Corte, di una cornice edittale del tutto nuova, non riconducibile ad alcuna soluzione “costituzionalmente adeguata” preesistente nell'ordinamento (come, invece, è accaduto, *ex multis*, nelle sentenze n. 95 e n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018);

che, alla luce di tali considerazioni, deve ritenersi manifestamente infondata la censura di irragionevole disparità di trattamento rispetto a entrambi i *tertia comparationis* indicati;

che dall'evidenziata eterogeneità della contravvenzione di cui all'art. 650 cod. pen. discende, altresì, la manifesta infondatezza della censura formulata con riferimento all'art. 24 Cost., basata a sua volta unicamente sull'asserita irragionevole disparità di trattamento dell'imputato del delitto in esame rispetto a colui al quale sia contestata la contravvenzione ex art. 650 cod. pen., che ha la possibilità di ottenere una declaratoria di estinzione del reato previa oblazione, ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Livorno con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2023.

SENTENZA N. 195 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, sezione civile, nel procedimento vertente tra G. G. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 29 settembre 2021, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 23 giugno 2022 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza depositata il 29 settembre 2021 e iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2021, il Tribunale ordinario di Trieste, sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non esclude dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti dalla legge per la conclusione del relativo procedimento.

2.– L'art. 5 della legge n. 91 del 1992 dispone che «[i]l coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi».

3.– Ad avviso del rimettente, la citata disposizione includerebbe, tra le cause ostative al conferimento della cittadinanza, lo scioglimento del matrimonio derivante dalla morte del coniuge del richiedente in pendenza del procedimento per l'attribuzione della cittadinanza.

Simile norma comporterebbe la lesione di plurimi parametri costituzionali.

3.1.– Innanzitutto, secondo quanto affermato nell'ordinanza, violerebbe l'art. 3 Cost., in relazione agli artt. 111 e 24 Cost.

A differenza di quanto accade nel caso dei diritti che possono essere fatti valere in via giurisdizionale, per i quali opera il principio di retroattività degli effetti della pronuncia al momento della domanda, nel caso di specie, una circostanza verificatasi nella pendenza del procedimento amministrativo impedirebbe il riconoscimento del diritto alla cittadinanza.

In tal modo, lo stesso procedimento «finirebbe con l'assurgere, surrettiziamente, a limite all'accertamento giurisdizionale del diritto, in palese contrasto con l'art. 24 Cost.» e con il principio «del giusto processo di cui all'art. 111 Cost.».

3.2.– Così operando, la norma censurata violerebbe – in base alla ricostruzione del rimettente – anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, disposto dall'art. 97 Cost., in quanto la «posizione giuridica dell'individuo» risulterebbe pregiudicata «dalla durata del procedimento amministrativo».

3.3.– Infine, il giudice a quo ritiene autonomamente violato l'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca della norma, che include la morte del coniuge, nella pendenza del procedimento amministrativo, fra le cause ostative del riconoscimento della cittadinanza al coniuge superstite, considerandola alla stessa stregua delle altre fattispecie previste dall'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992.

Non sarebbe, infatti, giustificata l'equiparazione fra il «decesso del coniuge del richiedente, intervenuto [...] in seguito alla presentazione dell'istanza di cui al citato art. 5», ipotesi «del tutto aleatoria» e indipendente dal comportamento dell'avente diritto alla cittadinanza, e le «altre situazioni ivi contemplate (separazione, annullamento, cessazione degli effetti civili e altre cause di scioglimento del matrimonio)», riconducibili alla sfera di volontà e al dominio del richiedente.

Individuata la ratio dell'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992 nell'esigenza di evitare matrimoni preordinati al solo acquisto della cittadinanza, il rimettente reputa irragionevole che essa ricomprenda anche il caso del decesso del coniuge, che è estraneo sia alla citata motivazione, sia, più in generale, alle ragioni «sottese al riconoscimento del diritto stesso».

4.– La questione di legittimità costituzionale incentrata sull'art. 3 Cost., sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza, è fondata.

5.– In via preliminare, si rende necessario un breve inquadramento sistematico della norma censurata.

L'art. 5 della legge n. 91 del 1992 disciplina uno dei modi di acquisto di diritto della cittadinanza italiana.

Nella sua formulazione originaria, la disposizione aveva riprodotto l'art. 1 della precedente legge 21 aprile 1983, n. 123 (Disposizioni in materia di cittadinanza), stabilendo che «[i]l coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando risieda da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non vi è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e se non sussiste separazione legale».

Successivamente, l'art. 1, comma 11, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ha novellato l'art. 5 sotto diversi profili.

Da un lato, è stato innalzato da sei mesi a due anni il termine a partire dal quale, ove l'istante abbia risieduto in Italia dopo il matrimonio, può essere richiesta la cittadinanza, mentre è rimasto invariato il periodo di tre anni previsto qualora la residenza sia all'estero. Al contempo, è stata aggiunta, al comma 2, la previsione secondo la quale, «in presenza di figli nati o adottati dai coniugi», entrambi i termini, sopra richiamati, vengono ridotti della metà.

Da un altro lato, l'art. 5, comma 1, ha stabilito che «lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio» o «la separazione personale dei coniugi», che ostano al riconoscimento della cittadinanza, non devono sussistere al momento dell'adozione del decreto di conferimento, di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 91 del 1992. E tale decreto, in base a quanto dispone l'art. 9-ter della medesima legge – introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132 – può essere adottato entro un termine di «ventiquattro mesi prorogabile sino al massimo di trentasei mesi dalla data di presentazione della domanda».

Infine, sono previste cause ostative all'acquisto della cittadinanza, correlate alla condanna per taluni illeciti penali, dal successivo art. 6 della stessa legge n. 91 del 1992, che, al comma 1, lettera c), aggiunge anche un'ulteriore preclusione all'acquisto della cittadinanza, costituita dalla sussistenza di «comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica».

6.– La ratio della disciplina di cui all'art. 5 della legge n. 91 del 1992, e delle norme a esso correlate, è quella di offrire allo straniero o all'apolide un modo di acquisto della cittadinanza agevolato rispetto ai meccanismi concessori, sul presupposto della sua appartenenza a una comunità familiare, fondata sul vincolo matrimoniale con un cittadino italiano.

6.1.– In particolare, il prolungamento del termine relativo alla durata del rapporto matrimoniale, introdotto con la legge n. 94 del 2009, ha posto l'accento, oltre che sull'atto del matrimonio, sulla partecipazione a un nucleo familiare, protratta per un lasso di tempo, che, come si è visto, va da un minimo di un anno, nel caso in cui vi siano figli e la residenza in Italia, a tre anni, in assenza di figli e con la residenza all'estero.

Elementi costitutivi della situazione giuridica soggettiva diretta al conseguimento della cittadinanza sono, dunque, i requisiti, positivi e negativi, indicati dagli artt. 5 e 6 della legge n. 91 del 1992.

Nello specifico, se è vero che la mancanza dello scioglimento, dell'annullamento o della cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché l'assenza della separazione personale dei coniugi sono riferite, dall'art. 5, comma 1, – come novellato nel 2009 –, «al momento dell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 1», esse, a ben vedere, rilevano già al momento della presentazione dell'istanza, in quanto elementi costitutivi del diritto, il quale presuppone l'attualità del rapporto coniugale.

Non è dato, viceversa, ritenere – come sembra sostenere l'Avvocatura – che elemento costitutivo «del diritto o interesse legittimo alla naturalizzazione» sia l'esistenza del nucleo familiare al momento dell'adozione del decreto, poiché ciò equivarrebbe ad affermare che il soggetto che presenta l'istanza, in un momento necessariamente antecedente alla emanazione del provvedimento, possa invocare il riconoscimento di un diritto non ancora integrato in tutti i suoi presupposti costitutivi. Oltretutto, ne deriverebbe la possibilità di attribuire la cittadinanza al coniuge che, al momento della presentazione dell'istanza sia legalmente separato, qualora lo stesso, prima dell'emanazione del provvedimento, si sia riconciliato.

Di conseguenza, elementi costitutivi per il riconoscimento della cittadinanza, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 91 del 1992, sono la sussistenza, al momento della presentazione dell'istanza, di un rapporto coniugale, protratto per il periodo di tempo richiesto dalla legge, in mancanza delle vicende che inficiano il matrimonio o il relativo rapporto. Se, poi, tali vicende sopraggiungono nella pendenza del procedimento amministrativo, esse vengono a configurarsi quali cause ostative al riconoscimento del diritto stesso.

6.2.– Tanto premesso, occorre individuare la ratio della peculiare previsione delle citate cause ostative, le quali, di fatto, finiscono per prolungare di un periodo variabile, che dipende dall'attività amministrativa e che può arrivare ad aggiungere sino a ulteriori tre anni (art. 9-ter della legge n. 91 del 1992), la durata del vincolo matrimoniale richiesta per conseguire la cittadinanza.

Una prima giustificazione di tale previsione potrebbe ravvisarsi – come sostiene l'Avvocatura – nella scelta di far gravare sull'istante il rischio del venir meno dei presupposti costitutivi del diritto nella pendenza del procedimento, al fine di garantire l'attualità della appartenenza al nucleo familiare dello straniero (o dell'apolide), al momento dell'attribuzione della cittadinanza.

In alternativa, dovrebbe ipotizzarsi che la ratio sia quella prospettata dal Tribunale rimettente, in base alla quale la norma avrebbe il compito di prevenire usi strumentali del matrimonio, contratto al solo scopo di conseguire la cittadinanza.

7.– Ebbene, nessuna delle due rationes sopra prospettate consente di superare il vaglio di ragionevolezza rispetto alla norma che ricomprende fra gli elementi ostativi al conferimento della cittadinanza il decesso del coniuge dell'istante, verificatosi in pendenza del procedimento per il riconoscimento del diritto.

7.1.– Innanzitutto, se è vero che la disciplina di cui all'art. 5 della legge n. 91 del 1992 intende agevolare l'integrazione nella comunità statale di chi abbia fatto parte per un periodo di tempo di un nucleo familiare fondato sul vincolo matrimoniale con un cittadino italiano, pretendere in aggiunta l'attualità di tale appartenenza, al momento dell'adozione del decreto, facendo gravare sull'istante anche il rischio della morte del coniuge – nella pendenza del procedimento – equivale a porre a carico di chi ha già maturato i presupposti costitutivi del diritto al riconoscimento della cittadinanza un'alea che gli è totalmente estranea, che sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto alla cittadinanza. Lo straniero (o l'apolide) rimasto vedovo ha vissuto nella comunità familiare, costituita in virtù del vincolo matrimoniale con il cittadino italiano, non solo per tutto il tempo richiesto dalla legge per presentare l'istanza di cittadinanza, ma anche per tutto il tempo successivo, sino a che l'evento naturale della morte ha reso impossibile la prosecuzione di tale rapporto.

Non è, dunque, ragionevole negare il riconoscimento della cittadinanza a chi ha presentato, nella qualità di coniuge, la relativa istanza, già supportata dai presupposti costitutivi del diritto, per effetto di un evento naturale sottratto al suo dominio, del tutto estraneo alla sua condotta e che spezza fisiologicamente il legame giuridico; tant'è che l'ordinamento riconosce la più ampia protezione al coniuge superstite, in ambito non solo successorio, ma anche previdenziale e assistenziale.

La morte, pur se scioglie il vincolo matrimoniale, non fa venir meno, tuttavia, la pienezza delle tutele, privatistiche e pubblicistiche, fondate sull'aver fatto parte di una comunità familiare, basata sulla solidarietà coniugale, e dunque non può inibire la spettanza di un diritto sostenuto dai relativi presupposti costitutivi.

In definitiva, è irragionevole negare all'istante, che ha presentato la domanda di cittadinanza e ha maturato i relativi presupposti, il riconoscimento della stessa, in ragione di un evento – qual è la morte del coniuge – del tutto indipendente sia dalla sfera di controllo dello stesso istante, sia dalla ratio dell'attribuzione della cittadinanza.

E ciò è tanto più irragionevole in quanto potrebbe sussistere finanche un nucleo familiare attuale costituito dal coniuge, rimasto vedovo, con gli eventuali figli nati o adottati dai coniugi.

7.2.– Quanto all'altra ipotetica ratio, riferita a una possibile volontà legislativa di prevenire usi strumentali del matrimonio, finalizzato al mero scopo di conseguire la cittadinanza, si tratta di una prospettiva che rende parimenti irragionevole l'inclusione, fra le cause ostative al riconoscimento del diritto, del decesso verificatosi in pendenza del procedimento.

Va premesso, a riguardo, che manca – nella disciplina relativa alla cittadinanza – una disposizione specifica inerente ai matrimoni fittizi, ossia ai matrimoni contratti in frode alla legge, cui si riferiscono gli artt. 29, comma 9, e 30, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Tali disposizioni prevedono, rispettivamente, che venga respinta la richiesta di ricongiungimento familiare «se è accertato che il matrimonio [ha] avuto luogo allo scopo esclusivo di consentire all'interessato di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato» e che «[i]l permesso di soggiorno nei casi di cui al comma 1, lettera b), è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole. La richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero, di cui al comma 1, lettera a), è rigettata e il permesso di soggiorno è revocato se è accertato che il matrimonio [ha] avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato».

Orbene, in mancanza di un'analoga disciplina che regoli espressamente, nella materia dell'attribuzione della cittadinanza, le conseguenze della dimostrazione di un matrimonio fittizio, potrebbe ritenersi che il legislatore abbia voluto assicurarsi che, almeno sino all'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza, non sussistano patologie dell'atto o cause di scioglimento del vincolo o di cessazione degli effetti civili o di sospensione degli stessi, che potrebbero essere indirettamente indici di un matrimonio fittizio o di una reazione ad esso da parte dell'altro coniuge.

Sennonché, anche a voler ravvisare nell'obiettivo di fronteggiare il citato fenomeno la ratio dello spostamento, al momento dell'adozione del decreto di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 91 del

1992, del vaglio sulla attualità della relazione familiare, resta, in ogni caso, confermata l'assoluta estraneità, rispetto a simile motivazione, della fattispecie del decesso del coniuge, sopraggiunto in pendenza del procedimento amministrativo.

L'uso strumentale dell'istituto matrimoniale per poter conseguire la cittadinanza, ossia un negozio in frode alla legge, caratterizzato da una predeterminazione di eventi – il contrarre matrimonio senza dar seguito agli effetti giuridici dell'atto, con il solo scopo di conseguire la cittadinanza – risulta, infatti, del tutto alieno rispetto all'evento naturale della morte, che non consente di far presumere la sussistenza di un matrimonio fittizio.

8.– Deve, dunque, concludersi che la norma che ascrive il decesso del coniuge, nella pendenza del procedimento per l'attribuzione della cittadinanza, tra i fattori ostativi al suo riconoscimento – in quanto causa di scioglimento del matrimonio – è irragionevole rispetto a qualsivoglia giustificazione riferibile all'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di ragionevolezza è, infatti, lesa «quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità intra legem, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000)» (sentenza n. 6 del 2019; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 125 del 2022). In tal caso, il giudizio di ragionevolezza consiste «in un “apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere” (sentenze n. 89 del 1996 e n. 245 del 2007)” (sentenza n. 86 del 2017)» (sentenza n. 6 del 2019).

Tale conformità non sussiste nella norma censurata che, pertanto, viola l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza.

9.– L'art. 5, comma 1, della legge n. 91 del 1992 deve essere allora dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7, comma 1. In altri termini, la norma è illegittima in quanto riferisce al momento dell'adozione del decreto, di cui all'art. 7, comma 1, anziché al momento della presentazione dell'istanza, l'accertamento del mancato scioglimento del matrimonio per morte del coniuge.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7, comma 1. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

ORDINANZA N. 97 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, nel procedimento vertente tra V. M. e il Ministero dell'interno e l'Ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Ascoli Piceno, con sentenza non definitiva del 9 marzo 2020, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udita nella camera di consiglio del 23 marzo 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

deliberato nella camera di consiglio del 23 marzo 2022.

Ritenuto che, con sentenza non definitiva del 9 marzo 2020, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che il giudice rimettente è investito del ricorso proposto dal sig. V. M. contro il Ministero dell'interno e l'Ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Ascoli Piceno, per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento del 6 dicembre 2018, con cui la citata Prefettura ha revocato la misura di accoglienza nei confronti del ricorrente;

che il ricorrente è un cittadino extracomunitario a cui è stato rilasciato, il 4 ottobre 2018, un permesso di soggiorno per motivi umanitari;

che lo stesso giorno è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il d.l. n. 113 del 2018, entrato in vigore il 5 ottobre 2018 e successivamente convertito in legge n. 132 del 2018;

che il citato decreto-legge ha, per un verso (art. 1, comma 1, lettera b), abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari previsto dall'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sostituendolo con il permesso di soggiorno per «casi speciali», e ha previsto, per altro verso (art. 12, comma 6), limitatamente ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore dello stesso decreto-legge, che «[i] titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di

attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza»;

che il rimettente rileva «un possibile contrasto» della norma censurata con l'art. 3 Cost., in ragione del fatto che «la disposizione transitoria salvaguarda solo i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari che, per mera casualità, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018 erano stati già ammessi in strutture di accoglienza appartenenti al sistema SPRAR e non anche coloro che, sempre per mera casualità, non vi sono stati ammessi per mancanza di posti»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il TAR Marche sottolinea che il d.l. n. 113 del 2018, come convertito, consente l'accesso al nuovo «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati», denominato SIPROIMI, dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari rientranti in determinate casistiche (ad esempio, cure mediche, vittime di tratta o di violenza domestica o di grave sfruttamento lavorativo);

che, ciò nondimeno, «le esigenze primarie a cui rispondono le misure di accoglienza sono le medesime, a prescindere dallo status individuale del cittadino extracomunitario», trattandosi pur sempre di individui che, in quanto titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, «non sono equiparabili ai migranti c.d. economici né tantomeno sono migranti clandestini»;

che, da quanto appena detto, il rimettente deduce il diritto di questi migranti a beneficiare delle misure di accoglienza nel tempo occorrente per la ricerca di un'occupazione; e che, inoltre, nel caso di specie, l'assenza di una disposizione transitoria applicabile a tutti i titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari «ha determinato il brusco allontanamento degli interessati dai centri di accoglienza temporanei e, quindi, la perdita dei mezzi minimi di sostentamento»;

che, quanto alla rilevanza della questione, il giudice a quo afferma che «nel caso di specie non si può applicare [...] il principio di diritto affermato dalla Corte di Cassazione nella sentenza delle Sezioni Unite n. 29460 del 24 settembre 2019, dal TAR Brescia e dal TAR Basilicata nelle sentenze nn. 649/2019 e 564/2019 [...], e ciò in quanto [...] il permesso di soggiorno è stato rilasciato al sig. V. M. il giorno 4 ottobre 2018, per cui la domanda di ammissione al sistema SPRAR è stata presentata dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2018»;

che, pertanto, sebbene la posizione del ricorrente rientri nella casistica oggetto delle pronunce appena richiamate, «la peculiare cadenza temporale che ha connotato la vicenda ha reso di fatto impossibile presentare la richiesta di disponibilità in tempo utile (richiesta che, dal 5 ottobre 2018, non è stato più possibile presentare)»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che la difesa statale precisa, tra l'altro, che «l'inserimento nel circuito SPRAR non era atto dovuto bensì condizionato all'accertamento preliminare della disponibilità di posti a livello nazionale perché la rete SPRAR - come anche l'attuale SIPROIMI - aveva un numero limitato di posti in tutta Italia (circa 30 mila), e non ha mai potuto accogliere tutti i potenziali beneficiari che ne chiedevano l'accesso»;

che in questo quadro normativo si è inserito il d.l. n. 113 del 2018, come convertito, che ha in parte mutato le condizioni di accesso alla seconda fase di accoglienza, sostituendo il sistema SPRAR con quello SIPROIMI, che, in ragione della ratio e della finalità dei centri facenti parte di questo sistema, fornisce accoglienza «unicamente ai soggetti a cui sia stata riconosciuta una qualche forma di protezione» (beneficiari della «protezione internazionale - rifugio politico o sussidiaria», «titolari dei permessi di soggiorno "speciali"», «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità», «vittime di violenza domestica», «vittime di situazioni di violenza o grave sfruttamento», «stranieri il cui Paese di origine viva una situazione di contingente ed eccezionale calamità», «vittime di situazioni di particolare sfruttamento lavorativo» e «stranieri che abbiano compiuto atti di particolare valore civile»);

che il legislatore del 2018 si è comunque preoccupato di dettare una disciplina transitoria per i «soggetti titolari dei (soppressi) permessi di soggiorno per protezione umanitaria che fossero già presenti nel sistema SPRAR», con la previsione contenuta nel censurato art. 12, comma 6, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito;

che il citato servizio centrale, anche sulla base delle indicazioni ricevute dal Ministero dell'interno, ha interpretato questa disposizione nel senso di consentire esclusivamente la permanenza all'interno del sistema di accoglienza (e per la sola durata del progetto cui erano stati assegnati) dei soggetti che vi fossero già presenti;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il principio di diritto individuato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sentenze 13 novembre 2019, n. 29459, n. 29460 e n. 29461) «afferisc[e] al solo esame dell'istanza di protezione, con particolare riferimento alla verifica dei presupposti oggettivi e soggettivi per il rilascio del titolo di soggiorno "per motivi umanitari" [...] anche se la sussistenza dei presupposti comporta il rilascio non del permesso per motivi umanitari ex art. 5 pre-novella, perché giuridicamente ormai inesistente, ma di un permesso per "casi speciali", introdotto, appunto, dalla nuova legge»;

che né nelle sentenze citate né nella prima pronuncia sul regime intertemporale del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 19 febbraio 2019, n. 4890) «vi è alcun riferimento, neppure in semplici obiter dicta, alle disposizioni sull'accoglienza»;

che non esisterebbero obblighi derivanti da norme internazionali o dell'Unione europea volti a garantire l'accesso alle misure di inserimento e di integrazione sociale ai titolari di protezione umanitaria, trattandosi di «una forma di protezione nazionale che non trova corrispondenza nella normativa europea»;

che la questione sollevata dal TAR Marche sarebbe inammissibile, poiché il giudice a quo non avrebbe chiarito se sia richiesto un intervento meramente ablativo della norma censurata o un intervento manipolativo-additivo della stessa;

che il legislatore, nel regolare il regime transitorio, eserciterebbe un potere altamente discrezionale, censurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale solo entro limiti molto precisi (è citata la sentenza n. 231 del 2015 di questa Corte), e avrebbe, quindi, nell'esercizio della sua discrezionalità, «la facoltà di delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme» (è citata la sentenza n. 194 del 2018 di questa Corte);

che, inoltre, il rimettente sarebbe incorso in una contraddizione nel sostenere, allo stesso tempo, che l'accoglienza è una misura essenziale e che il legislatore è libero di determinare la durata e l'entità del servizio da erogare;

che sarebbe erroneo il presupposto sul quale si basa l'atto introduttivo del presente giudizio, «atteso che non esisteva [...] e non sussiste tutt'ora alcun diritto dell'immigrato di accedere alla rete di accoglienza (prima SPRAR, ora SIPROIMI)»;

che, quindi, a prescindere dalla normativa applicabile *ratione temporis*, l'accesso al sistema di seconda accoglienza è subordinato alla previa verifica, da parte dell'amministrazione, «di una situazione di particolare vulnerabilità dell'istante» e, «parallelamente, di una disponibilità all'interno del progetto di accoglienza ed inserimento sociale più confacente alla particolare condizione del richiedente»;

che, in conclusione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorrente nel giudizio a quo «non potrebbe, di diritto, accedere alla rete SIPROIMI», né in applicazione del principio di diritto intertemporale enunciato dalle richiamate sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione, in quanto ha presentato richiesta di ingresso nel SIPROIMI solo dopo l'entrata in vigore della novella, né in applicazione del principio del *tempus regit actum*, perché il provvedimento di rigetto è intervenuto successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, né, eventualmente, in base alla precedente disciplina, in quanto la possibilità per un titolare di protezione umanitaria di accedere alle misure di accoglienza diffusa (o secondaria) era comunque subordinata alle valutazioni discrezionali dell'autorità amministrativa;

che, in prossimità della data fissata per la camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa nella quale, in via preliminare, chiede la restituzione al giudice a quo degli atti del presente giudizio per il riesame della rilevanza della questione, e, in via gradata, insiste nella richiesta di una dichiarazione di inammissibilità e, comunque, di manifesta infondatezza;

che, quanto alla richiesta di restituzione degli atti, la difesa erariale fa presente che, nelle more del presente giudizio, la normativa oggetto di censura è stata ulteriormente sostituita dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173;

che il d.l. n. 130 del 2020, come convertito, ha introdotto il «Sistema di accoglienza e integrazione» (SAI), che ha sostituito il sistema SIPROIMI, istituito dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito;

che, pertanto, muovendo dall'assunto che la norma censurata sarebbe stata abrogata e che ciò sarebbe avvenuto successivamente alla data in cui è stata sollevata la questione, la difesa statale chiede la restituzione degli atti al giudice a quo al fine di rendere una nuova valutazione circa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Considerato che, con sentenza non definitiva del 9 marzo 2020, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2020, il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, sezione prima, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che, successivamente alla rimessione dell'odierna questione di legittimità costituzionale, il quadro normativo di riferimento è stato significativamente modificato dal decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173;

che l'art. 4 del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, ha modificato, per un verso (comma 1), la normativa in tema di sistema di accoglienza, novellando l'art. 8 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), per altro verso (comma 3), l'art. 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39;

che, in particolare, il citato art. 4 ha sostituito il «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati» (SIPROIMI, in precedenza SPRAR), con il nuovo «Sistema di accoglienza e integrazione» (SAI);

che le principali novità introdotte sono consistite, in primo luogo, nell'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni del sistema di "seconda accoglienza", con la conseguenza che l'inserimento nelle strutture di tale circuito è oggi possibile, nei limiti dei posti disponibili, oltre che per i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati, per i richiedenti la protezione internazionale, che erano stati esclusi dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito, nonché per i titolari di diverse categorie di permessi di soggiorno previsti dal decreto legislativo 25 luglio

1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e per i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo;

che, in secondo luogo, il d.l. n. 130 del 2020, come convertito, ha diversificato i servizi del sistema, che ora si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione;

che, con specifico riguardo al giudizio a quo, rileva soprattutto la prima delle novità introdotte dallo ius superveniens, che, pur non abrogando la norma censurata, ha tuttavia reso possibile l'accesso al sistema di seconda accoglienza anche a soggetti che si trovano nella posizione del ricorrente nel giudizio principale;

che - pur restando impregiudicata la possibilità (negata dal rimettente e dall'Avvocatura generale) di estendere anche alla fase della seconda accoglienza il principio di diritto enucleato dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, con le sentenze 13 novembre 2019, n. 29459, n. 29460 e n. 29461, quindi di ritenere applicabile l'intera normativa introdotta dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito, solo alle domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte dopo l'entrata in vigore di questo decreto-legge - lo ius superveniens, costituito dall'art. 4 del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, ha inciso «profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate» (ordinanza n. 60 del 2021);

che, pertanto, si rende necessaria la restituzione degli atti al giudice a quo perché possa procedere alla rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione prospettata, tenendo conto delle intervenute modifiche normative (ex plurimis, ordinanze n. 243 e n. 60 del 2021, n. 269 e n. 185 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2022.

SENTENZA N. 67 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, promossi dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con due ordinanze dell'8 aprile 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 110 e 111 del registro ordinanze 2021 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di R. M, di S. B.G. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per R. M e altro, Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con le ordinanze indicate in epigrafe (r.o. n. 110 e n. 111 del 2021), la Corte di cassazione, sezione lavoro, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153.

La disposizione censurata, collocata all'interno della disciplina dell'assegno per il nucleo familiare, prevede che «non fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il coniuge, i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che lo Stato di cui lo straniero è cittadino riservi un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia».

1.1.– L'ordinanza n. 110 del 2021 prospetta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere a), b), c), e 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

1.2.– Anche l'ordinanza n. 111 del 2021 prospetta la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3, paragrafo 1, lettere b), e c), e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai

cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

1.2.1. Né l'una né l'altra ordinanza evocano la violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in particolare l'art. 34.

1.3.– Come riferito dalla Corte rimettente, il contrasto della norma censurata con il diritto dell'Unione è stato accertato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, adita con rinvio pregiudiziale nel corso di entrambi i giudizi a quibus.

1.3.1. – Con la sentenza 25 novembre 2020, nella causa C-303/19, INPS, la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo le prestazioni di sicurezza sociale alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro, qualora lo Stato – come accaduto per la Repubblica italiana – non abbia espresso, in sede di recepimento della direttiva, l'intenzione di avvalersi della deroga alla parità di trattamento consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva stessa.

1.3.2.– Con la sentenza 25 novembre 2020, in causa C-302/19, INPS, la Corte di giustizia ha affermato che l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, del 13 dicembre 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, deve essere interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso unico le prestazioni di sicurezza sociale, tra cui rientra l'assegno per il nucleo familiare, alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro.

2.– Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione con le due ordinanze, sostanzialmente analoghe, si prestano a una trattazione congiunta mediante la riunione dei giudizi.

3.– Preliminarmente si dà atto che, con decreto del Presidente della Corte costituzionale del 4 gennaio 2022, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, vigente *ratione temporis*, sono state ammesse le opinioni scritte presentate dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), in qualità di amici curiae, opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto a questa Corte.

4.– Le ordinanze di rimessione sono state pronunciate nell'ambito di due giudizi introdotti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per la cassazione delle relative sentenze di merito, che hanno riconosciuto il diritto all'assegno per il nucleo familiare a due cittadini di paesi terzi, l'uno proveniente dal Pakistan e l'altro dallo Sri Lanka, titolari rispettivamente di permesso di lungo soggiorno e di permesso unico di soggiorno e di lavoro, anche per il periodo in cui i loro familiari avevano fatto rientro nei paesi d'origine.

I giudici di merito avevano proceduto alla disapplicazione della disposizione contenuta nell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, ostativa al riconoscimento del diritto all'assegno per il nucleo familiare per i periodi di assenza dei familiari dal territorio italiano, in quanto contrastante con il diritto derivato dell'Unione, che, all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e all'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva 2011/98/UE, impone agli Stati membri di riconoscere ai cittadini di paesi terzi il medesimo trattamento previsto per i propri cittadini in materia di prestazioni sociali.

4.1.– Nei giudizi dinanzi a questa Corte si sono costituiti l'INPS e le parti private.

4.2.– L'Istituto ha chiesto che le prospettate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate, assumendo l'erroneità delle decisioni di merito che hanno proceduto a disapplicare la norma interna e la legittimità del trattamento differenziato, una volta che i familiari del richiedente l'assegno si siano allontanati dal territorio nazionale.

4.3.– Le parti private hanno chiesto la declaratoria di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza o, in subordine, l'accoglimento delle stesse.

Esse assumono che l'antinomia tra la norma interna e il diritto derivato dell'Unione, già accertata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, debba essere risolta con la disapplicazione della norma interna. Per un verso, l'obbligo di parità di trattamento, previsto dalle direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE sarebbe dotato di effetto diretto, per altro verso, non residuerebbe alcuna discrezionalità del legislatore con riferimento alla rimozione della discriminazione già realizzata. Quanto poi alla possibilità per il legislatore di prevedere limitazioni all'obbligo di parità di trattamento purché adeguate e proporzionali – prospettata dal giudice rimettente – la difesa delle parti private evidenzia che la Corte di giustizia ha chiarito che la facoltà di deroga prevista dalle citate direttive non risulta essere stata esercitata in sede di recepimento.

In subordine, la stessa difesa insiste per l'accoglimento delle questioni sulla base dell'accertamento dell'incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988 con il diritto dell'Unione, effettuato in sede di rinvio pregiudiziale.

5.– Prima di procedere all'esame delle questioni, è opportuno richiamare brevemente la disciplina dell'assegno per il nucleo familiare.

5.1.– Istituito dalla legge n. 153 del 1988, di conversione e parzialmente modificativa del d.l. n. 69 del 1988, l'assegno per il nucleo familiare (da ora: ANF) è una prestazione economica a sostegno del reddito delle famiglie dei lavoratori dipendenti o dei pensionati da lavoro dipendente, calcolata in relazione alla dimensione del nucleo familiare e alla sua tipologia, nonché in considerazione del reddito complessivo prodotto al suo interno.

La legge n. 153 del 1988, nel segnare un passaggio terminologico da «assegni familiari» (d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, recante «Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari») ad «assegno per il nucleo familiare», ne accentua la duplice natura previdenziale e di sostegno a situazioni di bisogno (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 7 marzo 2008, n. 6179; Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 marzo 2015, n. 6351).

In luogo del requisito della «vivenza a carico», condizione per la concessione della provvidenza, è lo stato di bisogno del nucleo nel suo complesso, che qualifica il nucleo stesso quale destinatario della tutela.

L'assegno in oggetto, funzionale all'integrazione del reddito del nucleo familiare, e quindi corrisposto non in favore dei familiari singolarmente considerati come beneficiari, ma in favore del nucleo complessivamente considerato, si calcola in relazione a un accertamento in concreto del reale bisogno economico della famiglia, riferito al rapporto tra il numero dei suoi componenti e l'ammontare del reddito complessivo.

I soggetti, in relazione ai quali il nuovo trattamento è stato riconosciuto, sono qualificati dall'appartenenza al nucleo familiare, anche se non conviventi e non a carico del richiedente, poiché fruitori di redditi propri. Ciò che rileva, ai fini della percezione della prestazione in capo al richiedente, è il reddito familiare complessivamente considerato.

5.2.– La normativa in esame individua la nozione di nucleo familiare, con valenza generale, all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, che prevede: «[i]l nucleo familiare è composto dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato, e dai figli ed equiparati, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero, senza limite di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. Del nucleo familiare possono far parte, alle stesse condizioni previste per i figli ed equiparati, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti di età inferiore a 18 anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro, nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non abbiano conseguito il diritto a pensione ai superstiti».

Lo stesso art. 2, al comma 6-bis, introduce una diversa nozione di nucleo familiare riferita ai cittadini stranieri, prevedendo che «[n]on fanno parte del nucleo familiare di cui al comma 6 il

coniuge ed i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che dallo Stato di cui lo straniero è cittadino sia riservato un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia. L'accertamento degli Stati nei quali vige il principio di reciprocità è effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentito il Ministro degli affari esteri».

Pertanto, ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno familiare, il requisito della residenza nel territorio italiano non è richiesto per i familiari del cittadino italiano, mentre lo è per i familiari del cittadino straniero, salvo che sussista un regime di reciprocità o sia in vigore una convenzione internazionale con il paese d'origine di quest'ultimo.

5.3.– Il legislatore è recentemente intervenuto a disciplinare nuovamente la materia. La legge 1° aprile 2021, n. 46 (Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale), «[a]l fine di favorire la natalità», ha delegato il Governo all'adozione di «uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale», improntato a un «principio universalistico» e modulato – secondo un criterio di progressività – in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare (art. 1).

La delega è stata attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46), che, a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito «l'assegno unico e universale per i figli a carico, che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo» (art. 1).

5.3.1.– Le nuove norme in tema di assegno unico universale – prestazione, come si è detto, erogata a decorrere dal 1° marzo 2022 – non incidono sui giudizi a quibus, concernenti fattispecie che si sono perfezionate nel vigore della disciplina anteriore.

6.– La Corte di cassazione ha chiarito, sia in sede di rinvio pregiudiziale, sia nelle ordinanze che sollevano le questioni di legittimità costituzionale, che l'ANF presenta caratteristiche tali da essere ricompreso nell'ambito delle previsioni di cui agli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

Entrambe le disposizioni citate impongono la parità di trattamento tra le categorie in esse indicate e i cittadini italiani, avuto riguardo alle prestazioni sociali.

L'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE prevede che «il soggiornante di lungo periodo» gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale.

L'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE prevede che «i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e c)» beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883 del 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

7.– Nel contesto normativo delineato, connotato dalla perdurante vigenza dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, anche dopo il recepimento delle direttive richiamate, avvenuto rispettivamente con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) e con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), la Corte di cassazione si è rivolta alla Corte di giustizia, con lo strumento del rinvio pregiudiziale interpretativo, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e ha

posto un quesito riguardo alla compatibilità del citato art. 2, comma 6-bis, con le direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE.

8.– In entrambe le sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia ha concluso nel senso della incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, con le disposizioni contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, e con l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE.

8.1– Nella sentenza nella causa C-303/19, riferita alla direttiva 2003/109/CE, si afferma che il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro sistemi di sicurezza sociale. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, essi sono tenuti a conformarsi al diritto dell'Unione (punto 20).

La Corte di giustizia ha chiarito che, in favore dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, l'art. 11 della direttiva prevede, come regola generale, il diritto alla parità di trattamento nei settori individuati e alle condizioni ivi previste, ed elenca poi le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire. Tali deroghe devono essere interpretate restrittivamente e possono essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (punto 23, con richiamo alla sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj).

La Corte ha quindi accertato che non è stata espressa l'intenzione di avvalersi della deroga in sede di recepimento della direttiva nel diritto italiano (punti 37 e 38).

Quanto al dubbio prospettato dal giudice del rinvio, la Corte di giustizia ha precisato che, «se è vero che sono i familiari che beneficiano di detto assegno, ciò che costituisce l'oggetto stesso di una prestazione familiare [...], risulta che l'assegno è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare» (punto 36).

Pertanto, in assenza di esercizio della facoltà di deroga consentita dall'articolo 11, paragrafo 2, il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al soggiornante di lungo periodo non può essere rifiutato o ridotto per il motivo che i suoi familiari o taluni di essi risiedono in un paese terzo, quando invece tale beneficio è riconosciuto ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono.

8.2.– Nella sentenza nella causa C-302/19, avente ad oggetto la direttiva 2011/98/UE, dopo avere svolto argomentazioni analoghe quanto alla facoltà degli Stati membri di organizzare i propri regimi di sicurezza sociale, la Corte di giustizia ha richiamato l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), che impone agli Stati membri di far beneficiare della parità di trattamento, nei settori della sicurezza sociale di cui al regolamento n. 883/2004, i cittadini di paesi terzi ammessi a fini lavorativi, quali sono i titolari di un permesso unico, ai sensi dell'art. 2, lettera c), della direttiva medesima.

L'assegno per il nucleo familiare costituisce, infatti, una prestazione di sicurezza sociale, che rientra nel novero delle prestazioni familiari di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004 (punto 40, con richiamo alla sentenza 21 giugno 2017, in causa C-449/16 Martinez Silva).

Analogamente a quanto riferito con riguardo alla sentenza nella causa C-303/19, la Corte di giustizia ha chiarito che, se anche si ritenga che i sostanziali beneficiari dell'assegno in oggetto siano i familiari, è vero altresì che l'assegno è versato al lavoratore o pensionato, componente a propria volta del nucleo familiare (punto 45).

A proposito della limitazione del diritto alla parità di trattamento, la Corte ha precisato anche in questo caso che le deroghe elencate dalla direttiva, da interpretare restrittivamente, sono invocabili solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene (punto 26, con richiamo alla sentenza Martinez Silva).

La stessa Corte ha poi affermato che «non risulta da alcuna delle deroghe ai diritti conferiti dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, previste all'art. 12, paragrafo 2, di quest'ultima, una possibilità per gli Stati membri di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo» (punto 27).

Richiamate le finalità della direttiva, la Corte ha sottolineato che, nel garantire un obbligo di parità di trattamento dei lavoratori provenienti da paesi terzi, si riconosce il contributo di costoro all'economia dell'Unione, attraverso «il loro lavoro e i loro versamenti di imposte», e si contrasta la concorrenza sleale tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi causata dall'eventuale sfruttamento di questi ultimi (punti 34 e 35).

9.– Concluso l'iter del rinvio pregiudiziale con le due decisioni della Corte di giustizia, la Corte di cassazione ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, per contrasto con i parametri che sovrintendono al rapporto tra l'ordinamento nazionale e il diritto dell'Unione, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo con l'interposizione delle direttive indicate.

10.– Le questioni così prospettate devono essere dichiarate inammissibili per carenza di rilevanza, come eccepito anche dalla difesa delle parti private.

10.1.– La Corte rimettente assume di non poter dare attuazione al diritto dell'Unione, come interpretato nelle sentenze rese dalla Corte di giustizia in risposta al duplice rinvio pregiudiziale da essa stessa disposto.

Dopo avere escluso il ricorso allo strumento dell'interpretazione conforme, per l'univoco contenuto della disciplina di cui all'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito, la Corte di cassazione ritiene di non poter procedere alla disapplicazione della disposizione citata poiché, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, il diritto europeo non detta una disciplina in sé compiuta, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile.

10.2.– Per confutare quest'ultimo argomento, è opportuno prendere le mosse dalla scelta, operata dalla Corte di cassazione, di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo, prima di sollevare la questione di costituzionalità dinanzi a questa Corte.

Tale scelta si colloca all'interno di una procedura che identifica nella Corte di giustizia l'interprete del diritto dell'Unione, al fine di garantirne l'uniforme applicazione in tutti gli Stati membri (art. 267 TFUE).

La competenza esclusiva della Corte di giustizia nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, riconosciuta da questa Corte in sede di rinvio pregiudiziale (da ultimo ordinanze n. 116 e n. 117 del 2021, rispettivamente punto 8 e punto 7 del Considerato; ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato), comporta, in virtù del principio di effettività delle tutele, che le decisioni adottate sono vincolanti, innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio (Corte di giustizia, sentenza 16 giugno 2015, in causa C-62/14, Gauweiler e altri, punto 16; e già sentenza 3 febbraio 1977, in causa 52/76, Benedetti, punto 26).

Nel sistema così disegnato, la procedura pregiudiziale, oltre a rappresentare un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia per risolvere eventuali incertezze interpretative, concorre ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione.

A partire dalla sentenza Simmenthal (sentenza 9 marzo 1978, in causa 106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato), la Corte di giustizia ha affermato che il giudice nazionale ha l'obbligo di garantire la piena efficacia delle norme europee dotate di effetto diretto, «disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale» (punto 24).

In tempi molto più vicini, la stessa Corte è tornata ad affermare la centralità del rinvio pregiudiziale, al fine di garantire piena efficacia al diritto dell'Unione e assicurare l'effetto utile dell'art. 267 TFUE, cui si salda il potere di «disapplicare» la contraria disposizione nazionale (sentenza 20 dicembre 2017, in causa C-322/16, Global Starnet Ltd., punti 21 e 22; sentenza 24 ottobre 2018, in causa C-234/17, XC e altri, punto 44; sentenza 19 dicembre 2019, in causa C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, punto 42; sentenza 16 luglio 2020, in causa C-686/18, OC e altri, punto 30). La Corte di giustizia ha inoltre precisato che la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con

l'articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell'Unione» (sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, RS, punto 88).

11.– Il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono dunque l'architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi. Questa Corte, ha costantemente affermato tale principio, valorizzandone gli effetti propulsivi nei confronti dell'ordinamento interno. In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate.

12.– Nella prospettiva del primato del diritto dell'Unione, diversamente da quanto assume la Corte di cassazione, alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, deve riconoscersi effetto diretto nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano.

Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo –rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro – a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich).

Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali – nella specie dell'assegno per il nucleo familiare – l'oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva.

Le richiamate direttive si limitano a prescrivere l'obbligo di parità di trattamento, in forza della previsione di cui all'art. 79, comma 2, lettera b), TFUE, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio, in sede di procedura legislativa ordinaria, di adottare misure nel settore della «definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro».

L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati in cui essi operano legalmente.

Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto.

12.1.– In relazione a prestazioni in favore di talune categorie di cittadini di paesi terzi, questa Corte si è, peraltro, già espressa per dichiarare la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate. In particolare, con riferimento all'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2021 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), è stata evidenziata l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, poiché il rimettente non aveva preso in esame la direttiva 2011/98/UE – in particolare il principio di parità di trattamento (art. 12) riconosciuto a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, come interpretato dalla Corte di giustizia europea – e non ne aveva valutato l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio (ordinanza n. 52 del 2019).

12.2.– Alla luce di quanto sin qui detto, si può affermare che le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate dal giudice rimettente.

13.– L'ulteriore argomento prospettato dalla Corte di cassazione, a sostegno della impraticabilità della disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, risiede nella valorizzazione della discrezionalità del legislatore. A quest'ultimo spetterebbe la scelta dei rimedi con cui rimuovere gli effetti discriminatori e quella di limitare la parità di trattamento.

Anche questo argomento non può essere condiviso.

13.1.– Ben può il legislatore scegliere le modalità con cui eliminare l'accertata discriminazione anche per il passato. Tuttavia, il compito della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi rimane affidato al giudice.

Come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 14 marzo 2018, in causa C-482/16, Stollwitzer punto 30, l'eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata. Il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento, e con essa la conformità del diritto interno a quello dell'Unione.

13.2.– Quanto poi ai possibili limiti da apporre alla parità di trattamento, la Corte di cassazione richiama una decisione di questa Corte in cui si è affermato che «il contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato CE, non è sempre di per sé sufficiente a consentire la “non applicazione” della confliggente norma interna da parte del giudice comune», e «[a]l legislatore dello Stato membro [...] è consentito di prevedere una limitazione di parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata» (sentenza n. 227 del 2010).

Il richiamo non è pertinente.

13.3.– La sentenza n. 227 del 2010, citata dalla Corte rimettente, aveva a oggetto l'art. 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2005/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato di arresto europeo e alle procedure di consegna degli Stati membri).

Diversamente da tale decisione quadro, priva di effetti diretti, le direttive 2003/109/CE e 2011/98/UE impongono come regola generale la parità di trattamento, in relazione alla prestazione sociale in esame, e riconoscono agli Stati membri la facoltà di limitare tale parità, esprimendo chiaramente l'intenzione di volersi avvalere della facoltà di deroga.

A tale proposito, la Corte di giustizia, nel rispondere ai rinvii pregiudiziali, ha accertato che il legislatore nazionale non si è avvalso della facoltà di limitare il trattamento paritario prevista dall'art. 11, paragrafo 2, della direttiva 2003/109/CE (sentenza nella causa C-303/19, punto 38), ed ha osservato che l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2011/98/UE non consente di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo (sentenza C-302/19, punto 27, che richiama il punto 24).

Il vincolo, generato dalle sentenze della Corte di giustizia nei confronti dei giudici del rinvio, riguarda anche tali affermazioni, che concorrono a sorreggere il giudizio di incompatibilità dell'art. 2, comma 6-bis, con il diritto derivato dell'Unione.

14.– Si può inoltre osservare che, sul tema delle deroghe alla parità di trattamento previste dalla direttiva 2011/98/UE, la difesa statale ha segnalato che nella sentenza della Grande camera 2 settembre 2021, in causa 350/20, O.D. e altri, successiva alla sentenza nella causa C-302/19, è stato affermato che «la Repubblica italiana non si è avvalsa della facoltà offerta agli Stati membri di limitare la parità di trattamento come previsto dall'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98» (punto 64). Vi sarebbe pertanto sul punto una contraddizione interna alla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Dopo la pronuncia della Corte di giustizia ora citata, resa a seguito di rinvio pregiudiziale, questa Corte ha affermato che l'esercizio della facoltà di deroga «si correla non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell'Unione europea vuole contraddistinta dall'impegno degli Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione» (sentenza n. 54 del 2022, punto 9.4.1 Considerato in diritto).

Peraltro, nel senso appena indicato – del mancato esercizio della facoltà di deroga in sede di recepimento della direttiva 2011/98/UE – la Corte di giustizia si era pronunciata già nella sentenza *Martinez Silva* (punto 30), precisando che la normativa limitativa del diritto alla parità di trattamento era contenuta in disposizioni adottate prima del recepimento della direttiva (art. 65 della legge n. 448 del 1998), che non potevano essere considerate istitutive delle limitazioni consentite dalla medesima direttiva.

Una situazione analoga si registra con riferimento alla disciplina dell'ANF prevista dal d.l. n. 69 del 1988, come convertito, anch'essa antecedente al recepimento della direttiva, sicché, in assenza di deroga, la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 6-bis, del citato decreto realizza una discriminazione in contrasto con il diritto dell'Unione.

15.– In conclusione, questa Corte deve rilevare che nei giudizi a quibus ricorrono le condizioni per fare luogo alla disapplicazione dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito. Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto tale disposizione devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 (Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1988, n. 153, sollevate, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, lettere a), b), e c), e 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, e agli artt. 3, paragrafo 1, lettere b), e c), e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro – dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'8 febbraio 2022.

SENTENZA N. 63 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna nel procedimento penale a carico di E. K.K., con ordinanza del 1° dicembre 2020, iscritta al n. 92 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di E. K.K., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Alessandro Gamberini per E. K.K. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «limitatamente alle fattispecie di impiego di servizi internazionali di trasporto o di documenti falsi o illegalmente ottenuti, nella parte in cui prevede l'aggravamento di pena rispetto all'ipotesi semplice», in riferimento al principio di uguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e al principio di proporzionalità della sanzione penale di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

1.1.– Il giudice a quo deve giudicare della responsabilità penale di una donna, imputata di avere accompagnato in Italia su un aereo di linea, utilizzando passaporti falsi, due bambine di tredici e otto anni, che – secondo quanto risulta dalle relazioni delle assistenti sociali che ne hanno attualmente cura, prodotta dalla difesa della donna – risulterebbero essere rispettivamente sua figlia e sua nipote.

In base alla prospettazione risultante dall'imputazione, tale condotta integrerebbe il delitto di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione, aggravato ai sensi del successivo comma 3, lettera d), in concorso con il delitto di possesso e fabbricazione di documenti falsi di cui all'art. 497-bis del codice penale.

Secondo il rimettente, la previsione legislativa della reclusione da cinque a quindici anni per la seconda e la terza ipotesi indicate dalla lettera d) (rispettivamente, utilizzo di servizi internazionali di trasporto, e utilizzo di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti) sarebbe

tuttavia contraria al principio di uguaglianza-ragionevolezza discendente dall'art. 3 Cost., nonché al principio di proporzionalità della pena scaturente dal combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

2.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, senza però fornire alcuna motivazione in proposito.

L'eccezione deve, pertanto, essere rigettata.

Né sussistono ragioni di inammissibilità delle questioni rilevabili ex officio. Le questioni sono, in particolare, rilevanti rispetto a entrambe le ipotesi contemplate dall'art. 12, comma 3, lettera d), t.u. immigrazione sottoposte all'esame di questa Corte dal giudice rimettente, dal momento che all'imputata del giudizio a quo risulta in fatto contestato, nel capo di imputazione, di avere accompagnato in Italia le due bambine sia mediante un volo proveniente dal Marocco, sia mediante l'uso di documenti falsi.

3.– Conviene premettere all'esame del merito delle questioni prospettate un inquadramento relativo allo sviluppo storico della disposizione censurata (infra, punti da 3.1. a 3.5.), alla sua interpretazione ad opera della giurisprudenza penale (infra, punto 3.6.) e agli obblighi internazionali di cui la disposizione stessa costituisce attuazione (infra, punto 3.7.).

3.1.– Il delitto comunemente qualificato come “favoreggiamento dell'immigrazione clandestina” fece la propria comparsa nell'ordinamento italiano in sede di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo), ad opera della legge 28 febbraio 1990, n. 39, altrimenti nota come “legge Martelli”. L'art. 3, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989, come convertito, stabiliva: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque compie attività dirette a favorire l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente decreto è punito con la reclusione fino a due anni o con la multa fino a lire due milioni. Se il fatto è commesso a fine di lucro, ovvero da tre o più persone in concorso tra loro, la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da lire dieci milioni a lire cinquanta milioni».

In questa formulazione, la fattispecie delittuosa base era dunque già configurata come reato a consumazione anticipata, caratterizzata dal compimento di attività «dirette» a favorire l'ingresso illegale di stranieri nel territorio dello Stato, ed era sanzionata in particolare con la reclusione «fino a due anni»: con un minimo – dunque – di quindici giorni risultante dalla regola generale di cui all'art. 23 cod. pen. Erano poi previste due ipotesi aggravate, integrate dal fine di lucro e dalla commissione da parte di tre o più persone, sanzionate con l'autonomo quadro edittale della reclusione da due a sei anni e da una multa assai più severa rispetto a quella prevista per il fatto base.

3.2.– Il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione conflui poi nell'art. 12 t.u. immigrazione, recependo la formulazione della previsione incriminatrice contenuta nell'art. 10 della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), altrimenti nota come “legge Turco-Napolitano”, la quale aveva al contempo abrogato il menzionato art. 3, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989 e conferito delega al Governo per l'adozione del t.u. immigrazione.

Nella versione originaria dell'art. 12 t.u. immigrazione, la fattispecie delittuosa base di cui al comma 1 restò strutturalmente inalterata rispetto alla previsione contenuta nella “legge Martelli”, ma le pene furono innalzate. In particolare, la reclusione divenne «fino a tre anni», mantenendosi peraltro il minimo di quindici giorni derivante dall'art. 23 cod. pen.

Furono invece previste, oltre alle due già contemplate dalla “legge Martelli”, numerose circostanze aggravanti al comma 3, il cui testo originario recitava: «[s]e il fatto di cui al comma 1 è commesso a fine di lucro o da tre o più persone in concorso tra loro, ovvero riguarda l'ingresso di cinque o più persone, e nei casi in cui il fatto è commesso mediante l'utilizzazione di servizi di trasporto internazionale o di documenti contraffatti, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni e della multa di lire trenta milioni per ogni straniero di cui è stato favorito l'ingresso in violazione del presente testo unico. Se il fatto è commesso al fine di reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione, ovvero riguarda l'ingresso di minori da

impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, la pena è della reclusione da cinque a quindici anni e della multa di lire cinquanta milioni per ogni straniero di cui è stato favorito l'ingresso in violazione del presente testo unico».

Nel 1998, dunque, compare per la prima volta un'ipotesi aggravata assai simile a quella oggi all'esame, relativa al fatto compiuto «mediante l'utilizzazione di servizi di trasporto internazionale o di documenti contraffatti». Per tale ipotesi era prevista – come per quelle preesistenti del fatto commesso a fine di lucro e della commissione da parte di tre o più persone, nonché per l'altra nuova ipotesi dell'ingresso di cinque o più persone – la reclusione da quattro a dodici anni, unitamente a una multa determinata in misura fissa per ogni straniero di cui fosse stato favorito l'ingresso.

3.3.– L'art. 12 t.u. immigrazione fu poi incisivamente modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), la cosiddetta “legge Bossi-Fini”.

Il comma 1 fu arricchito della previsione degli atti «diretti a procurare l'ingresso illegale in un altro Stato membro diverso dall'Italia», e la pena pecuniaria divenne anch'essa proporzionale al numero di stranieri oggetto della condotta delittuosa.

Quanto al comma 3, esso fu integralmente riscritto nei termini seguenti: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, al fine di trarre profitto anche indiretto, compie atti diretti a procurare l'ingresso di taluno nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del presente testo unico, ovvero a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona. La stessa pena si applica quando il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».

Furono poi aggiunti altri due commi, che contemplavano ulteriori ipotesi aggravanti.

In particolare, il nuovo comma 3-bis prevedeva: «[l]e pene di cui al comma 3 sono aumentate se: a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone; b) per procurare l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata esposta a pericolo per la sua vita o la sua incolumità; c) per procurare l'ingresso o la permanenza illegale la persona è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante».

Il nuovo comma 3-ter, dal canto suo, recitava: «[s]e i fatti di cui al comma 3 sono compiuti al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento, si applica la pena della reclusione da cinque a quindici anni e la multa di 25.000 euro per ogni persona».

Di fronte al dato letterale del nuovo comma 3, che – subordinatamente a una clausola espressa di sussidiarietà rispetto ad altri più gravi reati – reiterava pressoché integralmente la descrizione della condotta contenuta nel comma 1 arricchendola di ulteriori requisiti, la giurisprudenza si orientò a considerare le fattispecie ivi previste come figure autonome di reato (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 25 gennaio 2006, n. 11578). Tra queste fattispecie comparivano, ancora, il fine di profitto, la commissione da parte di tre o più persone, nonché le due ipotesi ora all'esame – utilizzazione di servizi internazionali di trasporto e utilizzazione di documenti «contraffatti ovvero alterati o comunque illecitamente ottenuti».

La commissione da parte di tre o più persone passò invece a integrare l'ipotesi aggravata prevista dal nuovo comma 3-bis, accanto a quella dell'ingresso o della permanenza illegale di cinque o più persone e a quelle, di nuova introduzione, dell'esposizione della persona trasportata a pericolo per la vita o l'incolumità, ovvero a trattamento inumano o degradante. Per queste ipotesi veniva disposto che le pene previste dal comma 3 fossero ulteriormente aumentate.

Un autonomo e più severo quadro editale (comprensivo, in particolare, della pena della reclusione da cinque a quindici anni) veniva invece previsto per le nuove circostanze aggravanti di cui al comma 3-ter, integrate dal fine di destinare le persone trasportate alla prostituzione, allo sfruttamento sessuale o allo sfruttamento di minori.

3.4.– Ulteriori modifiche furono apportate all'art. 12 t.u. immigrazione dall'art. 1-ter del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), aggiunto in sede di conversione dalla legge 12 novembre 2004, n. 271.

In particolare, la pena detentiva per la fattispecie di cui al comma 1 fu elevata, stabilendosi la reclusione da uno a cinque anni.

Nel comma 3 si conservò soltanto il fine di trarre profitto anche indiretto, prevedendosi una cornice edittale – per ciò che concerne la pena detentiva – da quattro a quindici anni di reclusione.

Le ipotesi in questa sede all'esame (utilizzo di servizi internazionali di trasporto e di documenti contraffatti, alterati o comunque illecitamente ottenuti) furono a questo punto trasferite nel comma 3-bis, accanto a quelle che già erano state collocate in quest'ultimo comma dalla "legge Bossi-Fini" (fatto concernente l'ingresso o permanenza illegale di cinque o più persone; pericolo alla vita o all'incolumità fisica della persona trasportata; sottoposizione della stessa a trattamenti inumani o degradanti), prevedendosi per tutte queste ipotesi l'aumento della pena stabilita dai commi 1 e 3.

Conseguentemente, ai fini della determinazione del quadro edittale applicabile, decisivo divenne il discrimine tra fatto commesso senza fine di lucro (rilevante ai sensi del comma 1, e punito con la reclusione da uno a cinque anni, su cui operare l'aumento sino a un terzo ex art. 64 cod. pen.) e fatto commesso con fine di lucro (rilevante ai sensi del comma 3, e punito con la reclusione da cinque a quindici anni, su cui operare l'ulteriore aumento sino a un terzo).

Infine, per le ipotesi di cui al comma 3-ter, rimaste inalterate nella loro definizione rispetto alla "legge Bossi-Fini", fu previsto l'aumento da un terzo alla metà delle pene detentive stabilite dal comma 3.

3.5.– L'art. 12 t.u. immigrazione fu, una volta ancora, riformulato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), acquisendo così l'attuale fisionomia.

In particolare, il comma 1 recita: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona».

La legge n. 94 del 2009 ha, dunque, confermato – in relazione alla fattispecie base di cui al primo comma – la cornice edittale da uno a cinque anni di reclusione già introdotta dalla legge n. 271 del 2004.

Il comma 3 è, ora, così formulato: «[s]alvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da cinque a quindici anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona nel caso in cui:

a) il fatto riguarda l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio dello Stato di cinque o più persone;

b) la persona trasportata è stata esposta a pericolo per la sua vita o per la sua incolumità per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

c) la persona trasportata è stata sottoposta a trattamento inumano o degradante per procurarne l'ingresso o la permanenza illegale;

d) il fatto è commesso da tre o più persone in concorso tra loro o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti;

e) gli autori del fatto hanno la disponibilità di armi o materie esplodenti».

Nel comma 3 così riformulato sono state dunque ricollocate cinque diverse ipotesi: le quattro già regolate dalla legge n. 271 del 2004 nel comma 3-bis – tra cui quella descritta alla lettera d), che comprende le due sottoipotesi oggetto di censura in questa sede (utilizzazione di servizi internazionali di trasporto e utilizzazione di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti) –; ed

una quinta, descritta alla lettera e), di nuovo conio. Per tutte queste ipotesi la pena è stata ulteriormente innalzata, prevedendosi una nuova cornice edittale da cinque a quindici anni di reclusione, oltre alla multa di 15.000 euro per ogni persona.

Il comma 3-bis riformulato dispone che, in caso di concorso tra due o più delle ipotesi di cui al comma precedente, la pena ivi prevista sia aumentata.

Il comma 3-ter, parimenti riformulato, prevede poi che «[l]a pena detentiva è aumentata da un terzo alla metà e si applica la multa di 25.000 euro per ogni persona se i fatti di cui ai commi 1 e 3:

a) sono commessi al fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione o comunque allo sfruttamento sessuale o lavorativo ovvero riguardano l'ingresso di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento;

b) sono commessi al fine di trarne profitto, anche indiretto».

Ai sensi del nuovo comma 3-quater, infine, eventuali circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.) non possono essere ritenute prevalenti o equivalenti rispetto alle circostanze aggravanti di cui ai commi 3-bis e 3-quater, le relative diminuzioni di pena dovendosi operare sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.

3.6.– Risolvendo un contrasto giurisprudenziale sul punto, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto natura di circostanze aggravanti anche alle ipotesi descritte dal comma 3, così come oggi formulato, tra le quali dunque anche quelle – inserite nella lettera d) – oggetto del presente giudizio (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 giugno 2018, n. 40982).

Pertanto, è possibile il loro bilanciamento con eventuali circostanze attenuanti ai sensi dell'art. 69 cod. pen., e la conseguente commisurazione della pena – in caso di equivalenza o prevalenza delle attenuanti – a partire dall'assai più mite quadro edittale previsto dal comma 1 (caratterizzato, in particolare, dalla reclusione da uno a cinque anni, anziché da cinque a quindici anni); e ciò sempre che non ricorrano due o più di tali aggravanti ovvero il fine di profitto, operando in tal caso il divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti stabilito dal comma 3-quater.

3.7.– L'art. 12 t.u. immigrazione, e in particolare i suoi commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, investono una materia interessata da obblighi assunti in sede di diritto internazionale e imposti dal diritto dell'Unione europea.

3.7.1.– Sul fronte del diritto internazionale, viene anzitutto in considerazione il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria (cosiddetto Protocollo di Palermo), il cui art. 6, paragrafo 1, obbliga gli Stati parte a criminalizzare tra l'altro, allorché il fatto sia commesso intenzionalmente e a scopo di profitto, il «traffico di migranti» («smuggling of migrants» nella versione ufficiale inglese, «trafic illicite de migrants» in quella francese), a sua volta definito dall'art. 3, lettera a), del medesimo Protocollo come «il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico o altro tipo di vantaggio materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente».

L'indicato art. 6, al paragrafo 3, impone poi a ciascuno Stato parte di adottare le misure legislative e di altra natura che si rendano necessarie a conferire il carattere di circostanze aggravanti, tra l'altro, del reato di traffico di migranti alla messa in pericolo della vita o dell'incolumità dei migranti interessati (lettera a), ovvero alla loro sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti, incluso lo sfruttamento (lettera b).

Gli obblighi di criminalizzazione stabiliti dal Protocollo in parola sono, dunque, limitati a condotte commesse a scopo di profitto, coerentemente con lo stesso uso linguistico dei termini “smuggling” (letteralmente, contrabbando) e “trafic illicite”, che evocano immediatamente l'attività di gruppi criminali organizzati; mentre l'obbligo di prevedere specifici aggravamenti di pena sussiste solo per le ipotesi coperte oggi, nel diritto italiano, dall'art. 12, comma 3, lettere b) e c), t.u. immigrazione, relative rispettivamente all'esposizione a pericolo per la vita o l'incolumità del migrante e alla sua sottoposizione a trattamenti inumani o degradanti.

3.7.2.– Quanto al diritto dell'Unione europea, gli obblighi di incriminazione in materia – già anticipati nel 1990 dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen – sono

essenzialmente quelli stabiliti dal combinato disposto della decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002, relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, e dalla direttiva, adottata in pari data, 2002/90/CE del Consiglio, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali (che assieme formano il cosiddetto "Facilitators Package").

L'art. 1, paragrafo 1, della decisione quadro prevede che ciascuno Stato membro adotti le misure necessarie affinché gli illeciti definiti, in particolare, nell'art. 1 della direttiva 2002/90/CE siano passibili di «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione».

L'art. 1 della direttiva, dal canto suo, dispone che ciascuno Stato membro adotta sanzioni appropriate, tra l'altro, «nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona che non sia cittadino di uno Stato membro ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro in violazione della legislazione di detto Stato relativa all'ingresso o al transito degli stranieri».

L'art. 1, paragrafo 3, della decisione quadro prevede poi che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché gli illeciti definiti, tra l'altro, all'art. 1, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2002/90/CE, «se perpetrati a scopo di lucro, siano passibili di pene privative della libertà, il cui massimo non può essere inferiore a 8 anni, quando sono commessi in una delle circostanze seguenti:

- il reato è commesso da un'organizzazione criminale, quale definita nell'azione comune 98/733/GAI;

- la commissione del reato mette in pericolo la vita delle persone che ne sono vittime».

4.– Ciò premesso, le questioni devono essere ritenute fondate con riferimento a entrambi i profili di censura formulati dal rimettente.

4.1.– Cuore di tali censure, ampiamente approfondite dalla parte e dagli amici curiae, è l'asserita manifesta irragionevolezza dell'aumento della pena detentiva (nei termini di una quintuplicazione del minimo, che passa da uno a cinque anni, e di una triplicazione del massimo, che passa da cinque a quindici anni) stabilita per le due ipotesi aggravate all'esame, rispetto a quella prevista per la fattispecie base di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione. Tale manifesta irragionevolezza si tradurrebbe, nella prospettiva del rimettente, nella comminatoria legislativa di una pena manifestamente sproporzionata sia alla intrinseca gravità della tipologia di fatti sanzionati, sia alla pena prevista, appunto, per la fattispecie base di reato di cui al comma 1.

In base alla costante giurisprudenza di questa Corte (per una più estesa ricapitolazione, sentenza n. 112 del 2019), ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria, sia in relazione alle pene previste per altre figure di reato (sentenze n. 88 del 2019, n. 68 del 2012, n. 409 del 1989 e n. 218 del 1974), sia rispetto alla intrinseca gravità delle condotte abbracciate da una singola figura di reato (sentenze n. 136 e n. 73 del 2020, n. 284 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018, n. 236 del 2016 e n. 341 del 1994). Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità (da ultimo, sentenza n. 28 del 2022).

In applicazione di tali principi, occorre dunque verificare se l'aumento della pena edittale previsto per le due ipotesi aggravate all'esame, nei termini sopra descritti, sia tale da vincolare il giudice a irrogare pene manifestamente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità dei fatti riconducibili a quelle figure normative.

4.2.– Al riguardo, occorre anzitutto sottolineare che l'intera gamma delle ipotesi delittuose descritte dall'art. 12 t.u. immigrazione ha quale comune oggetto di tutela l'ordinata gestione dei flussi migratori: interesse che questa Corte ha da tempo definito quale «bene giuridico "strumentale", attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di

beni pubblici “finali”, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata» (sentenza n. 250 del 2010 e ivi numerosi precedenti in senso conforme), quali, in particolare, gli equilibri del mercato del lavoro, le risorse (limitate) del sistema di sicurezza sociale, l'ordine e la sicurezza pubblica.

Precisamente alla tutela di tali interessi sono funzionali, del resto, gli obblighi stabiliti in materia dall'Unione europea, e segnatamente quelli discendenti dal “Facilitators Package” poc'anzi menzionato (supra, punto 3.7.2.), che comprendono l'obbligo per gli Stati membri di prevedere «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive» a carico, in particolare, di chi intenzionalmente aiuti un cittadino di uno Stato terzo a entrare o a transitare illegalmente nel territorio di uno Stato membro.

4.3.– Nell'adempimento di tali obblighi di matrice europea, il legislatore italiano ha ritenuto di apprestare una sanzione penale di carattere detentivo, in particolare prevedendo a partire dal 2004 (supra, punto 3.4.) una cornice edittale da uno a cinque anni di reclusione per tale condotta, integrante l'ipotesi base di cui all'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione.

La cornice edittale si innalza però bruscamente – da cinque a quindici anni di reclusione – nelle ipotesi aggravate contemplate dal comma 3 del medesimo articolo, con ulteriori aumenti di pena (più sopra analiticamente descritti: punto 3.5.) nelle ipotesi di cui ai successivi commi 3-bis e 3-ter. Tali aumenti di pena – che in termini percentuali sono notevolmente superiori a quelli che ordinariamente connotano le fattispecie aggravate rispetto alle corrispondenti figure base di reato – si ricollegano chiaramente, nella prospettiva del legislatore, alla dimensione plurioffensiva delle ipotesi ivi contemplate, il cui orizzonte di tutela trascende di gran lunga quello dell'ordinata gestione dei flussi migratori. Al punto che questa Corte ha avuto modo di affermare, in relazione alle disposizioni di cui ai commi 3 e 3-ter dell'art. 12 t.u. immigrazione, che esse «sono volte anzitutto, anche se non esclusivamente, a tutelare le persone trasportate, che spesso versano in stato di bisogno, anche estremo» (sentenza n. 142 del 2017).

Ciò appare evidente rispetto alle due ipotesi aggravate previste dalle lettere b) e c) del comma 3, integrate dall'essere stata la persona trasportata esposta rispettivamente a un pericolo per la propria vita o incolumità, e addirittura a trattamenti inumani o degradanti: ipotesi, entrambe, che non possono non richiamare alla mente le drammatiche immagini di viaggi su imbarcazioni di fortuna e sovraffollate, o in precari nascondigli in celle frigorifere destinate al trasporto di merci, che spesso sfociano in eventi fatali. Le due ipotesi sono, d'altronde, oggetto di obblighi sovranazionali di maggiore punibilità: il Protocollo di Palermo richiede per entrambe un aggravamento di pena (supra, punto 3.7.1.), mentre il “Facilitators Package” impone per la prima ipotesi l'adozione di pene «privative della libertà, il cui massimo non può essere inferiore a otto anni» (supra, punto 3.7.2.).

Parimenti, la fattispecie aggravata di cui al comma 3-bis, lettera a) – caratterizzata dal fine di reclutare persone da destinare alla prostituzione ovvero allo sfruttamento sessuale o lavorativo, e confinante con la fattispecie di tratta di persone di cui all'art. 601 cod. pen., quest'ultima punita con la reclusione da otto a venti anni – appare calibrata sulle esigenze di tutela dello straniero assai più che sul controllo dei flussi migratori, che pure resta sullo sfondo dell'incriminazione come in ogni altra ipotesi disciplinata dall'art. 12 t.u. immigrazione.

Ma una dimensione plurioffensiva, seppure in diversa direzione, è caratteristica anche di altre ipotesi aggravate previste dall'art. 12 t.u. immigrazione. Le fattispecie aggravate di cui al comma 3, lettera a) (fatto riguardante l'ingresso o la permanenza illegale di cinque o più persone), lettera e) (disponibilità di armi o materie esplodenti da parte degli autori del fatto), nonché lettera d) all'inciso iniziale (fatto commesso da tre o più persone in concorso tra loro) appaiono tutte evocare, secondo le verosimili intenzioni del legislatore, scenari di coinvolgimento di organizzazioni criminali attive nel traffico internazionale di migranti: ipotesi rispetto alle quali la decisione quadro 2002/946/GAI richiede, ancora, allo Stato membro di adottare pene privative della libertà non inferiori, nel massimo, a otto anni (supra, punto 3.7.2.).

4.4.– Occorre, a questo punto, verificare se possa analogamente trovare una ragionevole giustificazione la cornice edittale, drasticamente più severa rispetto a quella prevista per la fattispecie

base, stabilita per le due sottoipotesi previste dal comma 3, lettera d), che sono oggi sottoposte all'esame di questa Corte.

Al riguardo, occorre preliminarmente sgomberare il campo dall'erroneo argomento addotto dall'Avvocatura generale dello Stato sulla base di un'isolata pronuncia della Corte di cassazione (sezione prima penale, sentenza 25 marzo 2014, n. 40624), secondo cui le ipotesi aggravate di cui al comma 3 – comprensive anche di quelle in esame – sarebbero strutturate quali reati di danno, implicando l'effettivo ingresso dello straniero nel territorio dello Stato. Come emerge dall'inequivoco tenore letterale del comma 3, e come ormai riconosciuto dalle stesse sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 21 giugno 2018, n. 40982) nonché, da epoca ben anteriore, da questa stessa Corte (sentenza n. 331 del 2011), tutte le fattispecie previste dall'art. 12 t.u. immigrazione sono strutturate quali reati "a consumazione anticipata", che si perfezionano con il solo compimento di «atti diretti a procurare l'ingresso illegale di stranieri», senza che tale scopo debba necessariamente essere conseguito dall'agente.

Per altro verso, si è sottolineato poc'anzi come queste ipotesi non fossero previste dall'art. 6, comma 8, della "legge Martelli" (supra, punto 3.1.), e abbiano invece fatto la propria comparsa nell'art. 12 t.u. immigrazione come configurato dalla "legge Turco-Napolitano", in cui quella originaria disciplina confluisce (supra, punto 3.2.), accanto a varie altre circostanze aggravanti mantenutesi nelle successive versioni dello stesso art. 12. Nessuna illustrazione della ratio delle due ipotesi all'esame si rinviene, però, nei lavori preparatori di quella legge.

4.4.1.– L'individuazione di una (qualsivoglia) ratio dell'aggravamento di pena rispetto alla fattispecie base è, in verità, particolarmente ardua rispetto all'ipotesi dell'utilizzazione di servizi internazionali di trasporto.

Non pare, infatti, ragionevolmente ravvisabile alcun surplus di disvalore del fatto commesso mediante l'utilizzazione di servizi internazionali di trasporto rispetto alla generalità dei fatti riconducibili alla fattispecie base descritta nel comma 1: una tale modalità di commissione non offende alcun bene giuridico ulteriore rispetto a quello tutelato dal comma 1 (l'ordinata gestione dei flussi migratori), né rappresenta una modalità di condotta particolarmente insidiosa o tale da creare speciali difficoltà di accertamento alla polizia di frontiera.

Argomenta in proposito l'Avvocatura generale dello Stato che i vettori internazionali di trasporto, per «evidenti esigenze di speditezza», non potrebbero essere assoggettati a «lunghi e penetranti controlli». Ma a ciò è agevole replicare che i passeggeri che utilizzano servizi internazionali di trasporto (linee aeree, traghetti, autobus, treni), nella normalità dei casi, devono necessariamente sottoporsi a tutti gli ordinari controlli di frontiera finalizzati primariamente a evitare ingressi non autorizzati nel territorio dello Stato; controlli che, invece, vengono elusi qualora lo straniero utilizzi altri strumenti per superare clandestinamente i confini.

4.4.2.– Quanto all'utilizzazione di documenti contraffatti, alterati o comunque illegalmente ottenuti, il discorso è parzialmente diverso.

Non v'è dubbio, infatti, che il possesso e l'uso di documenti totalmente o parzialmente falsi, o anche solo illecitamente ottenuti (presumibilmente, a mezzo di un'attività integrante altri reati), conferisca alla condotta una connotazione offensiva ulteriore rispetto a quella propria della fattispecie base. La "fede pubblica", individuata dal codice penale come bene giuridico dell'intera classe dei reati di falso, evoca in effetti esigenze di tutela di interessi di grande rilievo per l'ordinamento e la società nel suo complesso, a cominciare dall'ordine e dalla sicurezza pubblica, i quali richiedono la veritiera identificazione di tutte le persone presenti nel territorio nazionale.

Ciò che sfugge a ogni plausibile giustificazione è, tuttavia, l'entità dello scarto tra la pena prevista per la fattispecie base e quella ora all'esame, peraltro progressivamente accresciutosi dal 1998 a oggi per effetto del succedersi vorticoso di novelle di cui si è dettagliatamente dato conto poc'anzi (supra, punti da 3.2. a 3.5.).

In effetti, la generalità dei delitti di falsità in atti e personali previsti dai Capi III e IV del Titolo VII del Libro II del codice penale è punita con pene che, nel minimo, non oltrepassano la soglia di un anno di reclusione; e lo stesso art. 6, comma 6-bis, t.u. immigrazione, che incrimina la contraffazione

o alterazione di permessi di soggiorno o di altri documenti correlati alla presenza legittima dello straniero nel territorio nazionale, prevede una cornice edittale da uno a tre anni di reclusione. Il solo delitto di possesso e fabbricazione di documenti falsi validi per l'espatrio di cui all'art. 497-bis cod. pen. – introdotto con il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155, all'indomani degli attentati di Londra del 7 e 21 luglio 2005 con lo scopo di ostacolare gli spostamenti transfrontalieri di persone coinvolte in attività terroristiche – prevede un minimo di due anni e un massimo di cinque anni di reclusione, limitatamente però al possesso di documenti «falsi»: con esclusione, dunque, di quelli autentici, ma «illecitamente ottenuti», pure abbracciati dall'ipotesi aggravata ora all'esame.

Per quanto la fattispecie aggravata in esame configuri un reato complesso, la previsione di una pena minima di cinque anni, e di una massima di quindici anni di reclusione per un fatto ordinariamente punibile con la reclusione da uno a cinque anni, solo in ragione dell'utilizzazione di documenti contraffatti, alterati o anche soltanto illecitamente ottenuti presenta, dunque, tratti di assoluta anomalia “intrasistemica” rispetto alle scelte sanzionatorie tanto del codice penale, quanto della legislazione di settore. Una simile anomalia non può che tradursi in una valutazione di manifesta sproporzione del trattamento sanzionatorio previsto per l'ipotesi aggravata all'esame.

E ciò sulla base del medesimo ordine di considerazioni che ha condotto questa Corte, nella sentenza n. 236 del 2016, a considerare manifestamente sproporzionato l'identico quadro edittale della reclusione da cinque a quindici anni previsto dall'art. 567, secondo comma, cod. pen. per il delitto di alterazione di stato compiuto mediante «false certificazioni, false attestazioni o altre falsità»: modalità di condotta, queste ultime, pure certamente offensive della fede pubblica, in un settore così delicato dell'ordinamento come lo stato civile; ma non tali da poter ragionevolmente giustificare il drastico aumento di pena rispetto alla ordinaria ipotesi di alterazione di stato, prevista dal primo comma dell'art. 567 cod. pen.

4.5.– Le conclusioni sin qui raggiunte sono, peraltro, corroborate da un'ulteriore considerazione.

Dalla “legge Martelli” in poi, la norma incriminatrice su cui si è incardinato il contrasto all'immigrazione clandestina (l'art. 6, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989, come convertito, e poi l'art. 12 t.u. immigrazione) ha progressivamente differenziato, con sempre maggiore nettezza (supra, punti da 3.1. a 3.5.), il trattamento sanzionatorio di due distinte classi di condotte: da un lato, l'aiuto all'ingresso illegale nel territorio dello Stato compiuto in favore di singoli stranieri, per finalità in senso lato altruistiche; e dall'altro, l'attività posta in essere a scopo di lucro da gruppi criminali organizzati nei confronti di un numero più o meno ampio di migranti destinati a essere trasportati illegalmente nel territorio dello Stato.

Il ben maggiore rigore sanzionatorio previsto per la seconda classe di condotte riflette l'evidente distinzione, sul piano criminologico, tra due fenomeni radicalmente diversi, come questa Corte ha avuto modo di rimarcare già nella sentenza n. 331 del 2011. Nel dichiarare costituzionalmente illegittima la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per tutte le ipotesi abbracciate dall'art. 12 t.u. immigrazione, la Corte ha infatti osservato che «le fattispecie criminose cui la presunzione in esame è riferita possono assumere le più disparate connotazioni: dal fatto ascrivibile ad un sodalizio internazionale, rigidamente strutturato e dotato di ingenti mezzi, che specula abitualmente sulle condizioni di bisogno dei migranti, senza farsi scrupolo di esporli a pericolo di vita; all'illecito commesso una tantum da singoli individui o gruppi di individui, che agiscono per le più varie motivazioni, anche semplicemente solidaristiche in rapporto ai loro particolari legami con i migranti agevolati, essendo il fine di profitto previsto dalla legge come mera circostanza aggravante».

Come sopra rammentato (punto 3.7.), d'altronde, i due “tipi” criminologici sono tenuti ben distinti anche dalle fonti sovranazionali vincolanti per il nostro Paese. Il Protocollo di Palermo ha unicamente di mira il fenomeno del traffico internazionale di migranti, gestito per lo più da grandi organizzazioni criminali che ricavano ingenti profitti da tale attività; mentre il “Facilitators Package” dell'Unione europea mira sì a colpire entrambi i fenomeni (rispetto all'obiettivo del controllo dei

flussi migratori all'interno, in particolare, dell'area Schengen), ma calibra i propri obblighi di incriminazione e di punizione in maniera distinta per le due tipologie di condotte, riservando l'obbligo di adottare severe sanzioni privative della libertà soltanto a quelle riconducibili al traffico internazionale di migranti.

Del tutto diversa appare, del resto, la posizione dello straniero nella struttura di queste due macroipotesi. Rispetto al favoreggiamento "individuale", o "altruistico", abbracciato nella legge italiana dall'art. 12, comma 1, t.u. immigrazione, lo straniero il cui ingresso illecito viene facilitato compare quale soggetto nella sostanza "beneficiario" della condotta illecita, i suoi interessi restando comunque estranei al fuoco della tutela apprestata dalla disposizione, tutta incentrata sul bene giuridico dell'ordinata gestione dei flussi migratori. Rispetto invece a svariate ipotesi aggravate previste dai commi 3, 3-bis e 3-ter, lo straniero assurge indubitabilmente a titolare degli altri beni giuridici di volta in volta tutelati, costituendo anzitutto la "vittima" della condotta criminosa: esposta ora a pericolo per la propria vita o incolumità, ora a trattamenti inumani e degradanti, ora al rischio di essere avviata alla prostituzione o sfruttata in attività lavorative, e comunque – nel caso ordinario in cui la condotta sia compiuta con finalità di profitto – costretta a sborsare ingenti somme di denaro in cambio dell'aiuto a varcare le frontiere.

Ebbene, la parificazione ai fini sanzionatori delle due condotte ora all'esame di questa Corte – utilizzo di servizi internazionali di trasporto, e di documenti contraffatti, alterati o illecitamente ottenuti – a numerose altre condotte coerenti con la tipologia criminosa del traffico internazionale di migranti costituisce una scelta legislativa manifestamente irragionevole.

Infatti, né l'una né l'altra delle condotte ora all'esame, allorché compiute senza scopo di lucro, sono plausibilmente indicative del coinvolgimento dell'agente in un'attività di traffico internazionale di migranti, risultando per contro ordinariamente compatibili con situazioni in cui lo straniero venga aiutato a entrare illegalmente in Italia per finalità assai lontane da quelle del traffico internazionale: ciò su cui già aveva posto l'accento la sentenza n. 311 del 2011. Situazioni, queste ultime, emblematicamente esemplificate dal caso oggetto del procedimento a quo, che vede come protagonista una donna imputata di avere illegittimamente accompagnato in Italia la figlia e la nipote, entrambe minorenni.

Né persuade l'argomento, speso dall'Avvocatura generale dello Stato nella discussione in udienza, secondo cui chi si procura un documento falso, o illecitamente consegue la disponibilità di un documento autentico, necessariamente entra in contatto con organizzazioni criminali in grado di fornirgli un tale "servizio". In effetti, anche ammesso che quanto descritto dalla difesa statale sia ciò che accade nella normalità dei casi, l'argomento non suggerisce affatto che l'autore dell'illecito sia per ciò stesso stabilmente coinvolto nell'organizzazione criminale – come sarebbe necessario a giustificare il drastico innalzamento di pena previsto rispetto alla fattispecie base –, ma semplicemente che egli si sia occasionalmente rivolto all'organizzazione al solo scopo di essere aiutato a far entrare in Italia uno straniero in violazione della normativa vigente, esattamente come potrebbe fare lo stesso straniero che intenda raggiungere un tale scopo (il quale resterebbe punibile ai sensi della sola contravvenzione di cui all'art. 10-bis t.u. immigrazione, in concorso con i delitti di falso eventualmente realizzati).

4.6.– Né, ancora, queste conclusioni potrebbero essere revocate in dubbio sulla base dell'argomento per cui la cornice edittale prevista dal comma 3 potrebbe essere comunque "neutralizzata" in caso di equivalenza o prevalenza di eventuali attenuanti, e in particolare delle circostanze attenuanti generiche di cui all'art. 62-bis cod. pen.

Al riguardo, non può non rilevarsi che l'applicazione di circostanze attenuanti è soltanto eventuale, e non è in grado pertanto di sanare il vulnus costituzionale insito nella comminatoria di una pena manifestamente eccessiva nel minimo (analogamente, sentenza n. 236 del 2016).

Ciò vale anche rispetto alle circostanze attenuanti generiche, la cui funzione "naturale" è quella di adeguare la misura della pena alla sussistenza di speciali indicatori (oggettivi o soggettivi) di un minor disvalore del fatto concreto all'esame del giudice rispetto alla gravità ordinaria dei fatti riconducibili alla fattispecie base di reato; e non già quella di correggere l'eventuale sproporzione dei

minimi edittali stabiliti dal legislatore rispetto a un fatto il cui disvalore sia conforme a quello che ordinariamente caratterizza la fattispecie criminosa.

5.– Il vulnus così accertato può essere rimosso mediante la semplice ablazione dall'art. 12, comma 3, lettera d), t.u. immigrazione del frammento di disposizione che è oggetto delle censure del rimettente.

Per effetto di tale ablazione, i fatti di aiuto all'immigrazione clandestina commessi utilizzando servizi internazionali di trasporto, ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti, ricadranno naturalmente entro la previsione normativa di cui al comma 1, soggiacendo alla cornice sanzionatoria ivi prevista, salvo che non siano applicabili altre aggravanti previste dall'art. 12. E ciò fermo restando, ovviamente, il possibile concorso con gli eventuali reati di falsità documentale che dovessero eventualmente ravvisarsi nei singoli casi.

Conseguentemente, la disposizione all'esame deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

SENTENZA N. 54 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», e dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promossi dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con ordinanze del 17 giugno 2019, iscritte, rispettivamente ai numeri 175, da 177 a 182 e da 188 a 190 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 44 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di O. D., di R.I. H.V., di S. E.A., di B. O., di F. G., di M.F.K. B., di E. S., di P. N. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per O. D. e altri, Vittorio Angiolini per P. N., in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021, Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con le ordinanze iscritte ai numeri 175, 178, 180, 181, 182, 188, 189 e 190 del registro ordinanze 2019, la Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui, per i soli cittadini di Paesi terzi, subordina il riconoscimento dell'assegno di natalità alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

1.1.– Il giudice a quo muove dal presupposto che l'assegno di natalità si configuri come una prestazione volta al soddisfacimento di «bisogni essenziali del nucleo familiare» in condizioni meno agiate.

1.1.1.– La disposizione censurata confliggerebbe, anzitutto, con l'art. 3 Cost.

Il legislatore avrebbe individuato i beneficiari dell'assegno di natalità in base a un criterio, la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, «privo di ogni

collegamento» con i bisogni «immediati ed indifferibili» che il presente beneficio mira a fronteggiare. Nel richiedere «una durata pregressa della residenza almeno quinquennale, un reddito comunque almeno pari all'importo dell'assegno sociale, un alloggio idoneo e la conoscenza della lingua italiana», la disposizione censurata escluderebbe proprio «chi si trova in situazione di maggior bisogno» e vanificherebbe la funzione della provvidenza, che non è solo di «incentivo all'innalzamento demografico», ma «soprattutto» di sostegno economico alle famiglie meno abbienti.

1.1.2.– Il rimettente denuncia, inoltre, il contrasto con l'art. 31 Cost.

Sarebbero pregiudicate le famiglie che risiedono sul territorio nazionale «in modo non episodico o temporaneo» e vivono «nelle medesime, se non peggiori, condizioni economiche» rispetto alle famiglie in cui almeno uno dei genitori sia titolare del permesso per soggiornanti UE di lungo periodo. Ne deriverebbero «effetti disgreganti del tessuto sociale della nazione nel nucleo originario ed essenziale della famiglia».

1.1.3.– Il requisito selettivo individuato dal legislatore, infine, costituirebbe una discriminazione a causa della nazionalità e lederebbe il diritto alla parità di trattamento che – nel settore della sicurezza sociale e, in particolare, delle prestazioni destinate ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli – spetta ai cittadini di Paesi terzi, titolari di permesso unico ai sensi della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico (si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e, in particolare, la sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva).

Sarebbe violato, dunque, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE. Le citate previsioni della CDFUE sanciscono «il principio di eguaglianza ed il divieto di discriminazioni, anche per la cittadinanza, riconoscono il diritto dei bambini alla “protezione e alle cure necessarie per il loro benessere”, garantiscono “la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale”» e tutelano «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione».

1.2.– Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nei giudizi instaurati dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) per ottenere la riforma delle pronunce dei giudici di secondo grado, che hanno affermato il carattere discriminatorio del diniego dell'assegno di natalità a chi è sprovvisto del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Il rimettente sostiene che spetti a questa Corte il sindacato di «ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi» e che sia indispensabile una pronuncia dotata di effetti erga omnes, che individui nel possesso della carta o del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno il solo «criterio selettivo giustificato e ragionevole».

La Corte di cassazione ricorda che è consentito sollevare questioni di legittimità costituzionale incentrate, sia sulla violazione dei parametri interni, sia sul contrasto con le corrispondenti norme della CDFUE.

1.3.– In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che non vengono in rilievo le pronunce di questa Corte (fra queste, la sentenza n. 141 del 2014) che hanno dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale riguardanti la disciplina degli assegni di natalità istituiti dalle Regioni e assoggettati al requisito della residenza biennale sul territorio regionale. Tali prestazioni, al contrario di quella oggetto dell'odierno scrutinio, sarebbero erogate «a prescindere da limiti reddituali» e non assolverebbero la funzione di sostegno delle famiglie bisognose.

Né si potrebbe invocare, in senso contrario, la necessità di tener conto, nella «erogazione di prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali», del limite delle risorse disponibili. I beneficiari – argomenta la Corte di cassazione – dovrebbero essere pur sempre individuati nel rispetto del principio di ragionevolezza.

Non sarebbe pertinente neppure la pronuncia di questa Corte in tema di assegno sociale (sentenza n. 50 del 2019), che ha respinto, in quanto non fondate, le censure sul requisito del «permesso di lungo soggiorno». L'assegno sociale si atteggierebbe come corrispettivo solidaristico dell'apporto al progresso materiale o spirituale della società. Tale caratteristica, tuttavia, non si riscontrerebbe

nell'odierna misura di assistenza, connessa «a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni»

1.4.– Il rimettente, pertanto, chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014, «nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno di natalità» la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, «anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno in applicazione dell'art. 41» del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

2.– Con le ordinanze iscritte ai numeri 177 e 179 del registro ordinanze 2019, la Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE, della legittimità costituzionale l'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53).

2.1.– Il giudice a quo annovera l'assegno di maternità tra le misure volte «a soddisfare bisogni essenziali collegati alla nascita o all'adozione di un bambino, in un contesto caratterizzato da redditi bassi» e dalla «mancanza di altre prestazioni collegate alla maternità».

2.1.1.– La previsione censurata determinerebbe «un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, legalmente soggiornanti in Italia», in contrasto con l'art. 3 Cost. Solo per i cittadini dei Paesi terzi, difatti, il legislatore richiederebbe, per l'erogazione dell'assegno di maternità, il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, che non soltanto sarebbe criterio privo di una ragionevole correlazione con lo stato di bisogno, ma condurrebbe a discriminare proprio «chi si trovi in situazione di maggior bisogno».

Il rimettente esclude che il requisito della residenza protratta nel tempo si correli alla finalità di una misura preordinata a soddisfare «bisogni immediati e indifferibili», «esigenze primarie legate alla nascita di un bambino o alla sua adozione».

2.1.2.– La Corte di cassazione denuncia, inoltre, il contrasto con l'art. 31 Cost.

La scelta di condizionare l'erogazione dell'assegno di maternità alla titolarità del permesso di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 vanificherebbe «di fatto e irrimediabilmente la realizzazione della garanzia costituzionale per quei figli e per quelle famiglie in cui nessuno dei genitori è in possesso del permesso di lungo soggiorno, pur trovandosi le stesse famiglie in modo non episodico o temporaneo a risiedere in territorio nazionale e vivendo nelle medesime, se non peggiori, esigenze economiche».

2.1.3.– Il giudice a quo prospetta, infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE. Sarebbero lesi il principio di eguaglianza, il divieto di discriminazioni, il diritto dei bambini di beneficiare delle cure necessarie per il loro benessere, la tutela giuridica, economica e sociale della famiglia, il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale.

2.2.– In punto di rilevanza, la Corte rimettente evidenzia che – dall'applicazione della disposizione censurata – consegue il rigetto della domanda della parte ricorrente, in quanto ricorrono «gli ulteriori presupposti richiesti dalla norma per l'erogazione della prestazione».

2.3.– A sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni, la Corte di cassazione ricorda che il criterio selettivo individuato dal legislatore si discosta dalle previsioni generali dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, che, in materia di assistenza sociale, riconoscono parità di trattamento con i cittadini italiani ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno e di lavoro validi per almeno un anno.

La «diretta tutela costituzionale» sancita per la maternità segnerebbe il discrimine rispetto alla fattispecie dell'assegno sociale, scrutinata da questa Corte nella citata sentenza n. 50 del 2019 e inquadrata come corrispettivo del contributo prestato dal beneficiario al progresso della comunità cui appartiene.

2.4.– Il giudice rimettente, pertanto, chiede a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui subordina l'erogazione dell'assegno di maternità al requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, anziché alla «titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno».

3.– Con l'ordinanza n. 182 del 2020, questa Corte ha riunito i giudizi, in ragione dell'opportunità di una trattazione unitaria delle questioni formulate dai rimettenti (punti 1 e 2 del Considerato in diritto), e ha interpellato la Corte di giustizia dell'Unione europea circa la riconducibilità dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità alla tutela sancita dall'art. 34 CDFUE e al connesso principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale.

4.– La Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione (sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/2021, O. D. e altri), ha risposto affermativamente ai quesiti pregiudiziali formulati da questa Corte e ha riconosciuto che entrambe le provvidenze rientrano nell'ambito di applicazione del diritto alla parità di trattamento, in base all'art. 12 della direttiva 2011/98 UE, che concretizza l'art. 34 CDFUE, specificamente invocato come parametro dal giudice a quo.

Nell'odierno giudizio questa Corte è chiamata a trarre le necessarie conclusioni dalle risposte fornite in sede di rinvio pregiudiziale e a scrutinare anche in tale più ampia prospettiva la conformità a Costituzione del bilanciamento attuato dal legislatore.

5.– Si deve esaminare, in primo luogo, l'evoluzione del quadro normativo, per valutarne l'incidenza sulle questioni sottoposte al vaglio di questa Corte.

Dopo il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la disciplina censurata ha registrato un profondo mutamento, che si sviluppa in una duplice direzione, riguardante, per un verso, la normativa sulle provvidenze a favore dei figli e, per altro verso, quella in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale.

5.1.– Sul primo versante, si deve segnalare che la legge 1° aprile 2021, n. 46 (Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale), «[a]l fine di favorire la natalità», ha delegato il Governo all'adozione di «uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare, anche in via progressiva, le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale», improntato a un «principio universalistico» e modulato – secondo un criterio di progressività – in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare (art. 1).

L'art. 3, comma 1, lettera a), numero 2), della legge n. 46 del 2021 prefigura il superamento o la graduale soppressione dell'assegno di natalità, sottoposto all'odierno scrutinio.

La delega è stata attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 (Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46), che, a decorrere dal 1° marzo 2022, ha istituito «l'assegno unico e universale per i figli a carico, che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell'anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo» (art. 1).

5.1.1.– Le novità in tema di assegno unico universale, prestazione erogata a decorrere dal 1° marzo 2022, non incidono sui giudizi a quibus, concernenti fattispecie che si sono perfezionate nella vigenza della disciplina anteriore e che – al metro di tale disciplina – devono essere valutate.

Non è necessario, pertanto, che questa Corte restituisca gli atti al rimettente, allo scopo di consentirgli di rinnovare la valutazione in punto di rilevanza.

5.2.– Per le medesime ragioni tale necessità non si ravvisa neppure con riguardo alle modificazioni introdotte dall'art. 3 della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020), che ha ridefinito le condizioni di accesso dei cittadini dei Paesi terzi alle prestazioni sociali in termini generali e con specifico riguardo all'assegno di natalità e all'assegno di maternità.

5.2.1.– Nella formulazione originaria, considerata anche dalla Corte rimettente, l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, con riguardo all'accesso alle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale,

equiparava ai cittadini italiani «[g]li stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno».

In virtù delle modificazioni introdotte dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 238 del 2021, l'equiparazione oggi concerne «[g]li stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno diversi da quelli di cui ai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 31».

5.2.2.– Quanto al richiamato art. 41, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, inserito dall'art. 3, comma 1, lettera b), della legge n. 238 del 2021, esso regola la «fruizione delle prestazioni costituenti diritti alle quali si applica il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale» e, in tale ambito, equipara ai cittadini italiani «[g]li stranieri titolari di permesso unico di lavoro e i titolari di permesso di soggiorno per motivi di studio, che svolgono un'attività lavorativa o che l'hanno svolta per un periodo non inferiore a sei mesi e hanno dichiarato la loro immediata disponibilità allo svolgimento della stessa ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca».

5.2.3.– L'art. 41, comma 1-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, inserito dal già citato art. 3, comma 1, lettera b), della legge n. 238 del 2021, reca una deroga alla previsione generale del comma precedente, con specifico riguardo alle «prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004».

Quanto a tali prestazioni, beneficiano dell'equiparazione ai cittadini italiani i soli «stranieri titolari di permesso unico di lavoro autorizzati a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, nonché gli stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi».

5.2.4.– L'art. 3, comma 3, lettera a), della legge n. 238 del 2021 modifica le disposizioni in tema di assegno di maternità, oggi erogato «alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o familiari titolari della carta di soggiorno di cui agli articoli 10 e 17 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, o titolari di permesso di soggiorno ed equiparate alle cittadine italiane ai sensi dell'articolo 41, comma 1-ter, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

L'assegno di maternità non è più concesso, dunque, alle sole madri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, secondo la limitazione censurata nell'odierno giudizio, ma anche alle madri titolari di permesso unico di lavoro autorizzate a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi e a quelle titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzate a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi.

5.2.5.– La medesima estensione dei requisiti soggettivi concerne anche l'assegno di natalità, in base alle novità introdotte dall'art. 3, comma 4, della legge n. 238 del 2021.

5.3.– Le richieste di assegno di natalità e di assegno di maternità devono essere valutate alla luce della disciplina vigente al tempo della loro presentazione. Non viene in rilievo, pertanto, la normativa sopravvenuta, che, secondo i principi generali (art. 11 delle preleggi), dispone soltanto per l'avvenire, in mancanza di univoche indicazioni di segno contrario.

6.– Esclusa la necessità di restituire gli atti ai giudici a quibus, si devono vagliare le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa dello Stato.

6.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, in tutti i giudizi, imputa alla Corte rimettente di aver prefigurato una pronuncia additiva, che esula, tuttavia, dalle soluzioni costituzionalmente obbligate. L'introduzione del requisito del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, in sostituzione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, rappresenterebbe il frutto di una discrezionalità del legislatore non vincolata dalla Costituzione.

6.1.1.– L'eccezione non è fondata.

6.1.2.– Il giudice a quo richiama la norma di chiusura dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 sulla equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani, allo scopo di suffragare l'irragionevolezza della deroga ai principi generali in tema di accesso alle prestazioni di assistenza sociale.

La Corte rimettente, lungi dall'indicare una soluzione eccentrica, fa leva su una disposizione che costituisce il necessario paradigma del sindacato di ragionevolezza delle scelte del legislatore e impone una «specifica, trasparente e razionale» giustificazione delle eventuali deroghe (sentenza n. 432 del 2005, punto 5.2. del Considerato in diritto).

Anche l'evoluzione normativa conferma la rilevanza sistematica dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998. Il legislatore, con la citata legge n. 238 del 2021, ha scelto di ridefinire in una prospettiva più ampia le condizioni di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale e, in armonia con tali previsioni, ha innovato anche la disciplina in tema di assegno di natalità e di assegno di maternità.

6.1.3.– La discrezionalità che compete al legislatore nel definire le condizioni di accesso alle misure di assistenza sociale non esime questa Corte dal compito di vagliare la conformità a Costituzione delle scelte di volta in volta compiute.

6.2.– In secondo luogo, la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di tutte le questioni proposte, per la carente motivazione in ordine al presupposto della rilevanza.

Il giudice a quo non avrebbe svolto alcuna indagine sui requisiti di reddito che le disposizioni censurate prescrivono per la concessione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità.

6.2.1.– Neppure tale eccezione è fondata.

La Corte di cassazione ha offerto una motivazione sufficiente circa la necessità di applicare le disposizioni censurate e ha argomentato che esse precluderebbero l'accoglimento della domanda, in virtù del tenore letterale inequivocabile che le contraddistingue.

Il giudice a quo ha osservato che sussistono gli ulteriori presupposti richiesti per il conseguimento delle provvidenze in esame. Né, in difetto di specifici motivi di ricorso, spettava alla Corte di cassazione rivalutare nel merito tali presupposti. Con argomentazione che non si può reputare implausibile, la Corte rimettente soggiunge che soltanto la mancanza del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, previsto dalle disposizioni impugnate, si frappone all'accoglimento delle richieste.

Trova così conferma la rilevanza dei dubbi di costituzionalità.

6.3.– Le questioni, infine, sarebbero inammissibili, in quanto il rimettente non avrebbe tenuto conto dell'art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, che esclude chi sia titolare del permesso di soggiorno per motivi familiari dalle prestazioni di assistenza sociale, quale è l'assegno di natalità.

6.3.1.– Anche questa eccezione deve essere disattesa.

Le censure non si incentrano sulle peculiarità del soggiorno per motivi familiari, ma sul diverso profilo della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. A tale riguardo, la Corte rimettente ha illustrato in maniera esaustiva il quadro normativo di riferimento. Non si riscontrano, pertanto, le lacune eccepite dall'interveniente.

6.3.2.– La Corte di cassazione ha ponderato il quadro normativo, anche alla luce delle implicazioni del diritto dell'Unione europea, e ha dedotto il contrasto della disciplina nazionale sia con i parametri costituzionali sia con le previsioni della CDFUE.

7.– Spetta dunque a questa Corte accertare se le disposizioni censurate infrangano, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla CDFUE, nel loro vicendevole integrarsi, in un arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Le questioni, pertanto, sono ammissibili e devono essere a questo punto scrutinate nel merito.

8.– Alla soluzione dei dubbi di costituzionalità giova premettere l'inquadramento delle caratteristiche salienti dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità.

8.1.– Introdotto allo scopo di «incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno», l'assegno di natalità è stato riconosciuto inizialmente «per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017» ai genitori appartenenti a un nucleo familiare che si trovi «in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica

equivalente (ISEE) [...] non superiore a 25.000 euro annui» (art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014).

L'importo, erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione «fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione», è pari a 960 euro annui, importo raddoppiato quando il nucleo familiare del genitore che lo richieda si trovi in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE non superiore a 7.000 euro annui.

L'INPS provvede al controllo degli oneri che derivano dall'attuazione delle previsioni della legge n. 190 del 2014 (art. 1, comma 127, della medesima legge). Ove si verificano o stiano per verificarsi scostamenti rispetto alla previsione di spesa, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro della salute, dovrà rideterminare l'importo annuo dell'assegno e i valori dell'ISEE stabiliti per accedere alla provvidenza (il citato art. 1, comma 127, della legge n. 190 del 2014).

8.1.1.– L'art. 1, comma 248, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) ha accordato il beneficio anche a «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018», pur limitandone l'erogazione, dapprima di durata triennale, fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione.

8.1.2.– L'assegno di natalità è stato poi riconosciuto – sempre fino al compimento del primo anno di età o del primo anno di ingresso nella famiglia adottiva – a «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019» (art. 23-quater, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136). L'importo dell'assegno è aumentato del venti per cento per ogni figlio successivo al primo, nato o adottato dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019.

8.1.3.– L'assegno di natalità è stato quindi riconosciuto a beneficio di «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020», sempre per il periodo di un anno a far data dalla nascita o dall'ingresso nella famiglia di adozione (art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).

La prestazione, ispirata a un principio universalistico, corrisponde a un ammontare graduato in proporzione al reddito della famiglia e accresciuto, secondo una previsione già introdotta dal d.l. n. 119 del 2018, per ogni figlio successivo al primo.

8.1.4.– La disciplina dettata dalla legge n. 160 del 2019 è stata estesa, infine, a «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021» (art. 1, comma 362, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023»).

8.1.5.– Le censure vertono sulla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato allo straniero che documenti il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo» (art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998). È richiesto, inoltre, il superamento di una prova di conoscenza della lingua italiana (art. 9, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998).

8.2.– Alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è condizionato anche il riconoscimento dell'assegno di maternità, nella formulazione dell'art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001 applicabile *ratione temporis* alla fattispecie controversa.

L'assegno di maternità spetta alle donne che non godono dell'indennità di maternità prevista per le lavoratrici dipendenti di amministrazioni pubbliche o di privati datori di lavoro o socie lavoratrici di cooperative (art. 22 del d.lgs. n. 151 del 2001), per le lavoratrici autonome e per le imprenditrici agricole (art. 66 del d.lgs. n. 151 del 2001), oltre che per le libere professioniste (art. 70 del d.lgs. n. 151 del 2001).

La prestazione in esame, legata al reddito del nucleo familiare di appartenenza della donna (art. 74, comma 4, del d.lgs. n. 151 del 2001), è concessa dai Comuni e corrisposta dall'INPS (art. 74, comma 8, del d.lgs. n. 151 del 2001).

9.– Le questioni sollevate investono anche il tema della parità di trattamento per i cittadini dei Paesi terzi, definita dalla richiamata direttiva 2011/98/UE, a sua volta strettamente connessa con l'art. 34 CDFUE.

Sui profili rilevanti per la soluzione dei dubbi di legittimità costituzionale, questa Corte ha interpellato la Corte di giustizia dell'Unione europea, in uno spirito di leale collaborazione, volto a salvaguardare «una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione» (art. 19 del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata successiva al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009).

Nell'interpretare l'effettività della tutela giurisdizionale in uno spirito di cooperazione, la Corte di Lussemburgo ha puntualizzato che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione europea «godono di una presunzione di rilevanza» (citata sentenza 2 settembre 2021, causa C-350/20, O. D. e altri, punto 39). Una tale presunzione si rafforza quando «il giudice del rinvio non è il giudice chiamato a pronunciarsi direttamente sulle controversie principali, bensì un giudice costituzionale a cui è stata rimessa una questione di puro diritto».

E questa Corte, nell'affrontare le questioni che le sono sottoposte valutando sia le norme di diritto nazionale sia le norme del diritto dell'Unione, nel caso di specie connesse con le disposizioni della CDFUE, deve poi «fornire non solo al proprio giudice del rinvio, ma anche all'insieme dei giudici italiani, una pronuncia dotata di effetti erga omnes, vincolante tali giudici in ogni controversia pertinente di cui potranno essere investiti» (punto 40).

9.1.– Nella ricostruzione del quadro normativo, la citata direttiva 2011/98/UE riveste un ruolo cruciale. Essa persegue l'obiettivo di «garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri», nella prospettiva di «una politica di integrazione più incisiva» (considerando n. 2), e di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro» (considerando n. 19).

Ai cittadini di Paesi terzi che già «contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte» (considerando n. 19), la direttiva attribuisce «un insieme di diritti» e impone agli Stati membri di salvaguardarli, nell'organizzare i rispettivi sistemi di sicurezza sociale (considerando n. 26) nella maniera che essi reputano più appropriata (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, punto 23).

9.2.– In coerenza con tali finalità si devono interpretare le prescrizioni che l'art. 12 della direttiva detta per «i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002» (art. 3, paragrafo 1, lettera b) e per «i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale» (art. 3, paragrafo 1, lettera c).

A questi lavoratori l'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva riconosce «lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano» per quel che concerne «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004».

La parità di trattamento non è dunque circoscritta ai titolari di un permesso unico di lavoro, ma è riconosciuta anche in favore dei titolari di un permesso di soggiorno per fini diversi dall'attività lavorativa che siano autorizzati a lavorare nello Stato membro ospitante (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/20, punto 49).

Il diritto alla parità di trattamento è riconosciuto nei settori disciplinati dal regolamento (CE) n. 883/2004. Tale fonte si applica – per quel che in questa sede rileva – alle «prestazioni di maternità e di paternità assimilate» (art. 3, paragrafo 1, lettera b) e alle «prestazioni familiari» (art. 3, paragrafo 1, lettera j), che l'art. 1, lettera z), identifica in «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a

compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I».

9.3.– Alla luce di tali premesse, la Corte di giustizia ha esaminato l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, per accertare se rientrino nell'ambito applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004 e del diritto alla parità di trattamento.

9.3.1.– Con riferimento all'assegno di natalità, essa ha osservato, in primo luogo, che rappresenta una prestazione previdenziale. La provvidenza in esame, difatti, è attribuita in base a criteri obiettivi, attinenti al reddito e alla composizione del nucleo familiare e svincolati da una valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali dei beneficiari (citata sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/20, punti 54, 55 e 56).

L'assegno di natalità, inoltre, deve essere qualificato come prestazione familiare, nei termini tratteggiati dal regolamento (CE) n. 883/2004. Pur nelle diverse configurazioni che ha assunto nel volgere degli anni, la prestazione si atteggia come un contributo pubblico al bilancio familiare, preordinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli appena nati o adottati (punti 57 e 58), e non rientra nelle tassative esclusioni menzionate nella parte II dell'allegato I al regolamento (CE) n. 883/2004, riguardanti gli assegni speciali di nascita e di adozione (punto 59).

Né tali caratteristiche sono contraddette dalla concorrente natura premiale di incentivo alla natalità (punto 60).

9.3.2.– Anche l'assegno di maternità, concesso alle madri che soddisfino taluni criteri definiti ex lege, a prescindere da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze dell'interessata, costituisce una prestazione previdenziale e attiene al settore della sicurezza sociale e, in particolare, alle prestazioni di maternità di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 883/2004.

9.4.– L'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2011/98/UE consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale, salvo che «per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati».

Quanto ai sussidi familiari, gli Stati membri possono negare la parità di trattamento ai «cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto».

9.4.1.– Nel sistema delineato dalla direttiva 2011/98/UE, il diritto alla parità di trattamento rappresenta la regola generale, cui gli Stati membri possono apportare deroghe solo entro limiti rigorosi. All'interpretazione restrittiva delle possibili deroghe fa riscontro la necessità che gli Stati membri manifestino in modo inequivocabile la volontà di limitare l'applicazione della parità di trattamento (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze 25 novembre 2020, nella causa C-302/19, Istituto nazionale della previdenza sociale, punto 27, e 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva, punto 29).

L'onere di dichiarazione espressa di eventuali deroghe, nel corso dell'attività di trasposizione, emerge dal sistema normativo, considerato nel suo insieme e nelle finalità che lo ispirano. Esso si correla non soltanto alla salvaguardia dell'effetto utile della direttiva, ma anche a una fruttuosa e trasparente fase di recepimento, che lo stesso legislatore dell'Unione europea vuole contraddistinta dall'impegno degli Stati membri a una costante interlocuzione con la Commissione e alla «notifica delle loro misure di recepimento con uno o più documenti intesi a chiarire il rapporto tra gli elementi di una direttiva e le parti corrispondenti degli strumenti nazionali di recepimento» (considerando n. 32 della direttiva 2011/98/UE).

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella più volte richiamata sentenza del 2 settembre 2021, ha ricordato che la Repubblica italiana non si è avvalsa in alcun modo della facoltà di limitare la parità di trattamento (punto 64).

10.– Questo è, nelle sue coordinate nazionali ed europee, il quadro normativo in cui si collocano le questioni poste dal rimettente.

Esse devono essere scrutinate alla luce della «connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla CDFUE, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici» (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Fra il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia (artt. 3 e 31 Cost.), da un lato, e le indicazioni vincolanti del diritto dell'Unione europea in merito alla parità di trattamento dei cittadini dei Paesi terzi, dall'altro, intercorre «un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Tale rapporto emerge in maniera nitida dagli stessi parametri richiamati dalla Corte rimettente.

Nell'enunciare il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, l'art. 34 CDFUE fa espresso richiamo alle «legislazioni e prassi nazionali»; in questa prospettiva, non può non tenere anche conto delle garanzie sancite dalle Costituzioni. D'altro canto, al «costante evolvere dei precetti costituzionali» che si ricavano dagli artt. 3 e 31 Cost., il diritto dell'Unione europea offre un apporto che non può essere trascurato (ordinanza n. 182 del 2020, il citato punto 3.2. del Considerato in diritto), allo scopo di inverare – in contesti mutevoli e spesso inediti – il principio di eguaglianza e la più ampia tutela della maternità e dell'infanzia.

In un quadro che vede interagire molteplici fonti, è affidato a questa Corte il compito di assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie.

11.– Le questioni sollevate dalla Corte di cassazione sono fondate, in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 34 CDFUE, così come concretizzato dal diritto europeo secondario.

12.– La sentenza della grande sezione del 2 settembre 2021 ha accertato che non è compatibile con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il diritto alla parità di trattamento enunciato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, una normativa nazionale che conceda l'assegno di natalità e l'assegno di maternità ai soli titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Con riguardo alla fruizione delle prestazioni citate, il diritto dell'Unione europea impone di riconoscere la parità di trattamento ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

12.1.– La restrizione dei benefici prevista dalle disposizioni censurate contrasta dunque con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto europeo secondario e all'art. 34 CDFUE.

Tale ultima previsione, nel sancire il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, mira a «garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 24 aprile 2012, nella causa C-571/10, Kamberaj).

Secondo l'art. 34, paragrafo 1, CDFUE, l'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e dalle prassi nazionali.

L'art. 34, paragrafo 2, CDFUE riconosce a ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha esaminato sia l'assegno di natalità sia l'assegno di maternità in una prospettiva unitaria, per ricondurli entrambi dentro la sfera di protezione assicurata dall'art. 34 CDFUE.

Essa ha affermato che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, «dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all'articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta» (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 2 settembre 2021, punto 46).

13.– Il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalora e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi.

13.1.– La tutela dei valori primari della maternità e dell'infanzia, tra loro inscindibilmente connessi (art. 31 Cost.), non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli.

Questa Corte è costante nell'affermare che spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di individuare i beneficiari delle prestazioni sociali, tenendo conto del limite delle risorse disponibili. Tale individuazione, nondimeno, è vincolata al rispetto del canone di ragionevolezza. È dunque consentita l'introduzione di requisiti selettivi, a patto che obbediscano a una causa normativa adeguata e siano sorretti da una giustificazione razionale e trasparente (sentenza n. 222 del 2013, punto 7 del Considerato in diritto).

Questa giustificazione deve essere indagata alla luce delle caratteristiche della singola provvidenza e delle finalità che ne condizionano il riconoscimento e ne delimitano la ratio (sentenza n. 172 del 2013, punto 3 del Considerato in diritto; di recente, in tema di edilizia residenziale pubblica, sentenza n. 112 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto).

13.2.– L'assegno di natalità e l'assegno di maternità sovengono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva.

La prima prestazione, originariamente concessa alle famiglie meno abbienti, è graduata e varia notevolmente in proporzione al reddito familiare anche nella modulazione universale introdotta dalla legge n. 160 del 2019 e confermata dalla legge n. 178 del 2020.

Quanto all'assegno di maternità, esso rappresenta una tutela residuale, che opera nei soli casi in cui il nucleo familiare versi in condizioni economiche precarie e la madre non possa reclamare l'indennità di maternità in forza di uno specifico rapporto di lavoro.

Entrambe le provvidenze si prefiggono di concorrere a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.), e, in particolare, rappresentano attuazione dell'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, e a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo. Le prestazioni citate assicurano un nucleo di garanzie e non possono essere equiparate alle provvidenze aggiuntive che occasionalmente – e con diversi presupposti – sono state attribuite dalla legislazione regionale già scrutinata da questa Corte (sentenza n. 141 del 2014).

Si deve inoltre rimarcare che le odierne misure di sostegno al nucleo familiare e alla madre, indirizzate anche alla famiglia adottiva, assolvono una finalità preminente di tutela del minore, che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino (sentenza n. 205 del 2015, punto 4 del Considerato in diritto).

13.3.– Nel condizionare il riconoscimento dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità alla titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni, al possesso di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e alla disponibilità di un alloggio idoneo, il legislatore ha fissato requisiti privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le prestazioni in esame si prefiggono di fronteggiare.

Nell'introdurre presupposti reddituali stringenti per il riconoscimento di misure di sostegno alle famiglie più bisognose, le disposizioni censurate istituiscono per i soli cittadini di Paesi terzi un sistema irragionevolmente più gravoso, che travalica la pur legittima finalità di accordare i benefici dello stato sociale a coloro che vantano un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della nazione.

Un siffatto criterio selettivo nega adeguata tutela a coloro che siano legittimamente presenti sul territorio nazionale e siano tuttavia sprovvisti dei requisiti di reddito prescritti per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Un sistema così congegnato pregiudica proprio i lavoratori che versano in condizioni di bisogno più pressante.

13.4.– Né sono proponibili nel caso di specie le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza n. 50 del 2019 con riguardo all'assegno sociale, peraltro escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2011/98/UE e del correlato principio della parità di trattamento. L'assegno sociale si colloca all'epilogo della carriera lavorativa e rappresenta il corrispettivo per il contributo offerto al progresso della comunità.

Tale caratteristica non si ravvisa nelle provvidenze oggi all'esame di questa Corte. Esse presuppongono l'insorgere di una situazione di bisogno, in una stagione della vita – quella della nascita di un bambino o della sua accoglienza nella famiglia adottiva – che prescinde dal contributo fornito al progresso della comunità.

13.5.– Gli elementi indicati confermano che un criterio di attribuzione incentrato sulla titolarità del permesso per soggiornanti UE di lungo periodo discrimina arbitrariamente sia le madri sia i nuovi nati e non presenta alcuna ragionevole correlazione con la finalità che permea le prestazioni in oggetto.

14.– Alla luce delle considerazioni svolte, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 3, comma 4, della legge n. 238 del 2021, e dell'art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001, nel testo antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, lettera a), della legge n. 238 del 2021, nella parte in cui escludono dalla concessione – rispettivamente – dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nello Stato a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002.

15.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dalla Corte rimettente, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ad altre norme della CDFUE (artt. 20, 21, 24 e 33).

16.– Lo scrutinio di questa Corte – come si è già rilevato nell'ordinanza n. 182 del 2020 – verte anche sulle proroghe dell'assegno di natalità, da ultimo disposte fino al 31 dicembre 2021.

Difatti, anche le previsioni sopravvenute, pur nella diversa modulazione del beneficio, lo subordinano alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, che è all'origine delle censure prospettate dalla Corte rimettente.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, delle previsioni che hanno prorogato fino al 31 dicembre 2021 l'assegno di natalità, condizionandone l'erogazione al censurato requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Tale declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale investe, in particolare, l'art. 1, comma 248, della legge n. 205 del 2017, l'art. 23-quater, comma 1, del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, l'art. 1, comma 340, della legge n. 160 del 2019 e, infine, l'art. 1, comma 362, della legge n. 178 del 2020, nella formulazione antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 4, della legge n. 238 del 2021.

17.– Non è fondata la richiesta che, in via graduata, ha formulato la difesa statale, allo scopo di limitare pro futuro gli effetti temporali della declaratoria di illegittimità costituzionale.

L'interveniente ha allegato in modo generico il paventato pregiudizio agli equilibri di bilancio e non ha contestato gli argomenti delle parti private in merito alla limitata incidenza della pronuncia di accoglimento, che concerne una normativa superata dal richiamato ius superveniens e un contenzioso in larga parte esaurito con l'immediato riconoscimento delle prestazioni di sicurezza sociale agli stranieri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella formulazione antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 4, della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020), nella parte in cui esclude dalla concessione dell'assegno di natalità i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nello Stato a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nel testo antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, lettera a), della legge n. 238 del 2021, nella parte in cui esclude dalla concessione dell'assegno di maternità i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nello Stato a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'art. 1, comma 248, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), dell'art. 23-quater, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, dell'art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e dell'art. 1, comma 362, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), nella formulazione antecedente all'entrata in vigore dell'art. 3, comma 4, della legge n. 238 del 2021, nella parte in cui escludono dalla concessione dell'assegno di natalità i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi nello Stato a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale e i cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

SENTENZA N. 34 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra J. C.C. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e altro, con ordinanza del 29 gennaio 2021, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti gli atti di costituzione di J. C.C. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per J. C.C., Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 113 del 2021, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione (di seguito, anche ReI), richiedeva agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente divide le questioni sollevate in due gruppi, il secondo dei quali ha carattere subordinato.

In primo luogo, il giudice a quo ritiene che la norma censurata violi gli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il reddito di inclusione sarebbe una prestazione essenziale, diretta a soddisfare «“bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana». In relazione a questo tipo di prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbe costituzionalmente illegittima.

In secondo luogo, il rimettente osserva che, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», non vi sarebbe una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto e le situazioni di bisogno a rimedio delle quali la prestazione è prevista, considerato anche che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del

radicamento», essendo necessario – per ottenere il beneficio – essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda» (art. 3, comma 1, lettera a, numero 2, del d.lgs. n. 147 del 2017); di qui la asserita violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.– Le medesime questioni di legittimità costituzionale sono state già sollevate dallo stesso giudice a quo, nel medesimo giudizio, e sono state dichiarate inammissibili da questa Corte con la sentenza n. 146 del 2020, per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non aveva argomentato sull'applicabilità della norma censurata, nonostante la sua abrogazione disposta, a decorrere dal 1° aprile 2019, dall'art. 11 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

Sia l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), sia il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, hanno nuovamente eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non avrebbe colmato le lacune rilevate dalla sentenza n. 146 del 2020 di questa Corte.

L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza ora in esame il Tribunale di Bergamo dedica ampio spazio a motivare l'applicabilità della norma censurata nel giudizio a quo: dando puntualmente atto dell'abrogazione operata dal d.l. n. 4 del 2019, come convertito, illustrando la portata della norma transitoria di cui all'art. 13 del medesimo decreto-legge e argomentando sulla sua irretroattività. Il rimettente si sofferma inoltre sulla necessità di valutare la domanda presentata nel 2018 in base alle norme vigenti all'epoca, al fine di un riconoscimento giudiziale del reddito di inclusione "ora per allora", e richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, del 19 febbraio 2019, n. 4890, riguardante le domande di permesso umanitario presentate prima del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Mentre dunque nella precedente ordinanza il Tribunale di Bergamo aveva ommesso di dare conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata, così come di indicare le ragioni che lo inducevano a ritenerla nondimeno applicabile, e non aveva preso in considerazione la norma transitoria di cui all'art. 13 del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, nella nuova ordinanza il medesimo rimettente si dà carico di ricostruire in maniera adeguata il quadro normativo di riferimento e offre elementi a sostegno delle sue conclusioni circa la necessità di applicare la norma censurata, ancorché nel frattempo non più operante.

Gli argomenti offerti nell'ordinanza in esame forniscono una motivazione adeguata e plausibile sulla rilevanza della questione, considerato anche il fatto che, sul tema, questa Corte opera un controllo "esterno" sulla valutazione del giudice a quo (ex multis, sentenze n. 19 del 2022, n. 236 e n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019).

3.– L'INPS e l'Avvocatura sollevano anche altre eccezioni di inammissibilità.

3.1.– Secondo l'INPS, la motivazione sulla rilevanza sarebbe carente perché il rimettente non avrebbe argomentato sulla «possibilità di interpretare la norma in maniera costituzionalmente orientata». La parte non indica quale sarebbe la possibile interpretazione conforme a Costituzione. Interpretazione che peraltro pare preclusa dal tenore letterale della disposizione, che limita chiaramente il beneficio ai soli stranieri titolari del permesso di lungo periodo, con la conseguenza che deve trovare applicazione il «principio – ripetutamente affermato da questa Corte – secondo il quale l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione»

(sentenza n. 221 del 2019; più di recente, sentenza n. 19 del 2022, riguardante l'analoga questione sollevata in relazione al reddito di cittadinanza).

Pertanto, nemmeno tale eccezione è fondata.

3.2.– Inoltre, per l'INPS sarebbero «[d]el tutto generici» i profili di illegittimità costituzionale riferiti all'art. 14 CEDU e agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE.

L'eccezione non è fondata con riferimento all'art. 14 CEDU. Il rimettente cita le sentenze n. 187 del 2010 e n. 40 del 2013 di questa Corte, che hanno accolto questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento all'art. 14 CEDU, sull'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui tale norma subordinava al requisito della carta di soggiorno la concessione agli stranieri di determinati benefici. Inoltre, l'ordinanza menziona la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, 5 settembre 2005, Stec e altri contro Regno Unito, riguardante una lamentata violazione dell'art. 14 CEDU in relazione a certe provvidenze. Ciò consente di ritenere sufficiente, ancorché sintetica, la motivazione sulla non manifesta infondatezza di tale questione.

L'eccezione è invece fondata con riferimento agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE, che sono semplicemente menzionati e sintetizzati dal rimettente, senza alcun argomento sulla loro pertinenza al caso di specie, né sulla loro assunta violazione. In particolare, il rimettente non illustra il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di inclusione rappresentino «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che è sufficiente a determinare la manifesta inammissibilità di tutte le censure basate sulla Carta (da ultimo, sentenze n. 19 del 2022, n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021 e n. 278 del 2020).

Vanno pertanto dichiarate manifestamente inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni sollevate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 33 e 34 CDFUE.

3.3.– Va dichiarata manifestamente inammissibile anche la questione ex art. 31 Cost., poiché tale parametro è meramente menzionato e il rimettente si limita a sintetizzarne il contenuto, senza spendere argomenti per illustrare la sua violazione da parte della norma censurata.

3.4.– L'Avvocatura eccepisce poi l'inammissibilità delle questioni perché il rimettente proporrebbe «una sentenza additiva, che modifichi la norma denunciata» in modo non costituzionalmente obbligato, con invasione della discrezionalità legislativa.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice a quo contesta l'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017 «nella parte in cui prevede, per l'accesso al ReI (reddito di inclusione), che i cittadini di nazionalità extra UE debbano essere titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi)». Il petitum formulato dal rimettente non è manipolativo, ma parzialmente ablativo: viene semplicemente chiesta l'eliminazione del requisito del permesso di lungo periodo, cui conseguirebbe il venir meno dell'esclusione degli altri stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. A questa Corte non è richiesto dunque di introdurre alcuna nuova norma, con la conseguenza che il tema delle «rime obbligate» è impropriamente introdotto in questo contesto, così come è improprio affermare che il giudice a quo avrebbe invaso la discrezionalità legislativa (in senso simile, sentenze n. 126 del 2021 e n. 166 del 2018).

3.5.– Infine, secondo l'Avvocatura la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente perché il rimettente non specifica il titolo che legittima il soggiorno in Italia della ricorrente.

In effetti, l'ordinanza non fornisce questa informazione (dall'atto di costituzione di J. C.C. risulta che la ricorrente era titolare di permesso unico di lavoro), ma la lacuna non comporta un difetto di motivazione, perché il giudice a quo contesta l'esclusione degli stranieri «in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi)», cioè di tutti gli stranieri regolari e non degli stranieri titolari di uno specifico permesso.

Nemmeno tale eccezione è dunque fondata.

4.– Superate le eccezioni preliminari, è possibile passare al merito.

Le questioni sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., non sono fondate.

Devono essere richiamate qui le conclusioni alle quali questa Corte è pervenuta nella recente sentenza n. 19 del 2022, con cui sono state dichiarate non fondate questioni analoghe, sollevate dallo stesso odierno rimettente in riferimento al reddito di cittadinanza, cioè all'istituto che nel 2019 ha sostituito il reddito di inclusione qui in esame.

Sulla scia di alcuni precedenti (sentenze n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021), questa Corte ha osservato in particolare che «il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale», e che «[a] tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari», il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio.

Nonostante le differenze che il reddito di inclusione presenta rispetto al reddito di cittadinanza – il quale in effetti si connota per una più spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo, oltre che per un maggior peso degli impegni in capo ai beneficiari e una più alta soglia economica d'accesso – i due istituti hanno in comune le caratteristiche che questa Corte ha valorizzato nella sentenza n. 19 del 2022 per pervenire alla conclusione della non fondatezza delle questioni che le erano state sottoposte.

La medesima conclusione raggiunta deve essere confermata, per le stesse ragioni, in relazione al (precedente) istituto del reddito di inclusione.

Al di là della sua definizione «quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2, comma 1), è innanzitutto decisiva, per qualificarne la natura, la prevista necessaria adesione del nucleo familiare beneficiario «a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa» (art. 2, comma 2). Parimenti, il contenuto della misura non si esauriva in un beneficio economico, perché con questo concorreva una componente di servizi alla persona identificata nello stesso progetto personalizzato, in esito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare (art. 2, comma 3). Tale progetto, destinato a essere sottoscritto dai componenti il nucleo familiare, doveva individuare, «sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare come emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale: a) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; b) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico connesso al ReI; c) gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare» (art. 6, comma 2). Servizi e impegni erano poi definiti nell'art. 6, commi 4 e 5.

Ancora, era previsto che, in caso di mancato rispetto degli impegni da parte dei beneficiari, si sarebbero applicate le sanzioni di cui all'art. 12 (art. 2, comma 9) e che la durata del progetto potesse eccedere la durata del beneficio economico (art. 6, comma 7).

Alla luce delle già richiamate conclusioni della citata sentenza n. 19 del 2022, questa Corte deve dunque dichiarare non fondate le questioni sollevate in via principale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost., non senza sottolineare nuovamente che «[l]a conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale” (sentenza n. 137 del 2021)».

5.– Non è fondata neppure la questione sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU. Anche in questo caso, si possono riproporre le considerazioni già svolte nella sentenza n. 19 del 2022 in merito al reddito di cittadinanza.

5.1.– Il parametro interposto è invocato in modo pertinente.

L'art. 14 CEDU costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (ex multis, sentenze della

Corte EDU, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia, paragrafo 64; 8 aprile 2014, Dhahbi contro Italia, paragrafo 39).

Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l'art. 14 si collega nel caso di specie, ma implicitamente invoca l'art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà, attraverso il richiamo alla già citata decisione della Corte EDU, 5 settembre 2005, Stec e altri contro Regno Unito, e alla sentenza n. 187 del 2010 di questa Corte, nella quale lo stesso art. 1 si raccorda con il principio di non discriminazione. E, poiché il d.lgs. n. 147 del 2017 prevedeva un diritto al reddito di inclusione (che «è riconosciuto dall'INPS previa verifica del possesso dei requisiti», in base al suo art. 2, comma 6, ma la cui erogazione era poi subordinata alla sottoscrizione del progetto personalizzato, come previsto all'art. 9, commi 5 e 6), non impropriamente il giudice a quo ha invocato il parametro convenzionale.

5.2.– Questa Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (là dove subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all'art. 14 CEDU. Nella sentenza n. 187 del 2010, in particolare, si è osservato che «[c]iò che dunque assume valore dirimente» è «accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Sicché, ove «si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo». Questo criterio di giudizio è stato poi ribadito dalle sentenze n. 329 del 2011 e n. 50 del 2019.

In questa prospettiva, le conclusioni sopra raggiunte sulle caratteristiche del reddito di inclusione – che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di inclusione sociale e lavorativa – conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

6.– Resta da esaminare la questione sollevata in via subordinata, con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. Il giudice a quo ritiene che, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali» della persona, la disposizione censurata sarebbe comunque costituzionalmente illegittima per l'assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista.

Nemmeno tale questione è fondata, giacché il raffronto fra il requisito prescritto e le finalità perseguite dalla misura non conduce a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Anche in questo caso, si possono riproporre le considerazioni già svolte nella sentenza n. 19 del 2022 in merito al reddito di cittadinanza.

Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante. Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), esso può essere chiesto in presenza di quattro requisiti: a) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato

(art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

Ciò precisato, la ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la ratio del reddito di inclusione discende dalla circostanza, già ampiamente sottolineata, che tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale» (art. 6, comma 2, lettera a, del d.lgs. n. 147 del 2017). Va considerato, inoltre, che la durata del beneficio economico poteva arrivare a diciotto mesi, con possibilità di rinnovo per un periodo di dodici mesi (art. 4, comma 5). Peraltro, «[l]a durata del progetto può eccedere la durata del beneficio economico» (art. 6, comma 7).

L'orizzonte temporale della misura non era dunque di breve periodo, considerando, sia la durata del beneficio, sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicavano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di inclusione, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), sollevate, in riferimento agli artt. 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2022.

SENTENZA N. 19 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra L. E. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 10 luglio 2020, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di L. E. e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 9 novembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per L. E., Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 180 del 2020, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di cittadinanza (di seguito, anche: Rdc), richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente solleva un primo ordine di questioni e, in via subordinata, una seconda questione. In primo luogo, la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima «nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex art. 5 c. 8.1 d.lgs. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998», per violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione («anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro ex artt. 31 e 38 Cost.»), nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione», in quanto, costituendo il reddito di cittadinanza una prestazione essenziale diretta a soddisfare bisogni primari della persona umana, qualsiasi

discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nella sua concessione sarebbe costituzionalmente illegittima.

Con la seconda censura il giudice a quo lamenta la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., poiché, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto «prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali» della persona, non esisterebbe una ragionevole correlazione tra il requisito e le situazioni di bisogno per le quali la prestazione è prevista.

2.– Come esposto nel Ritenuto in fatto, una delle parti costituite in giudizio e il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel medesimo, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità.

2.1.– In primo luogo, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) rileva l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto nel giudizio a quo non sarebbe stato dimostrato il possesso da parte della ricorrente degli altri requisiti del reddito di cittadinanza.

L'eccezione non è fondata. Il rimettente afferma espressamente che «risulta agli atti (e comunque non è stato specificamente contestato dall'INPS) il possesso da parte della ricorrente di tutti gli altri requisiti previsti per il [...] riconoscimento [del reddito di cittadinanza]». Tale affermazione è sufficiente ai fini della motivazione sulla rilevanza, tenuto conto anche del carattere “esterno” del controllo operato da questa Corte sul punto (ex multis, sentenze n. 183 del 2021, n. 44 del 2020 e n. 128 del 2019).

2.2.– In secondo luogo, l'INPS eccepisce la scarsa plausibilità della motivazione con cui il rimettente ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'azione anti-discriminazione esercitata dalla ricorrente, azione che – secondo la parte – non sarebbe consentita in presenza di un diniego dovuto all'assenza di un requisito previsto dalla legge. L'eventuale sentenza di accoglimento, inoltre, non potrebbe rendere antigiusuridico un comportamento che tale non era nel momento in cui è stato tenuto, ragion per cui essa non potrebbe condurre a riconoscere il reddito di cittadinanza in capo alla ricorrente.

Neppure tale eccezione è fondata. Nell'ordinanza di rimessione il giudice a quo ha osservato che l'azione esperita dalla ricorrente «nelle forme ex art. 28 d.lgs. 150/2011 è un'azione tipica», specificamente prevista per offrire tutela contro «qualunque atto discriminatorio oggettivamente pregiudizievole», con possibilità per il giudice di adottare, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti dell'atto discriminatorio. Tale motivazione, benché stringata, è sufficiente e plausibile, anche considerando il fatto che più volte questa Corte ha deciso nel merito questioni originate da azioni anti-discriminazione proposte contro atti applicativi di una norma legislativa (sentenze n. 44 del 2020, n. 166 del 2018 e n. 119 del 2015).

Inoltre, se è vero che una sentenza di accoglimento non può rendere a posteriori illecita una condotta che tale non era al momento in cui è stata tenuta, ciò è ininfluenza nel caso di specie perché nel giudizio a quo la ricorrente non ha chiesto solo un risarcimento del danno ma, in primis, la cessazione della condotta discriminatoria con conseguente riconoscimento del reddito di cittadinanza. Comunque, la rilevanza non coincide con l'utilità concreta – per una parte del giudizio a quo – della pronuncia di accoglimento, essendo invece sufficiente che essa eserciti un'influenza sul percorso argomentativo del giudice rimettente (ex multis, sentenze n. 202 e n. 157 del 2021).

2.3.– Ancora, secondo l'INPS le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente – in assenza di pronunce della Cassazione che lo impediscano – avrebbe omesso di sperimentare una possibile interpretazione adeguatrice della disposizione censurata. Peraltro, l'INPS non indica quale sarebbe la possibile interpretazione conforme a Costituzione. In effetti, essa risulta preclusa dal tenore letterale della disposizione, che limita chiaramente il beneficio ai soli stranieri titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo. Si può dunque ribadire il «principio – ripetutamente affermato da questa Corte – secondo il quale l'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione» (sentenza n. 221 del 2019; più di recente, sentenza n. 102 del 2021).

Pertanto, nemmeno tale eccezione è fondata.

2.4.– Infine, l'INPS eccepisce la genericità delle questioni sollevate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 14 CEDU e agli artt. 20 e 21 CDFUE) e degli artt. 2 e 38 Cost.

Per quanto riguarda l'art. 14 CEDU, l'eccezione non è fondata. Il rimettente cita alcune frasi contenute nella sentenza di questa Corte n. 187 del 2010, che ha accolto una questione sollevata, in riferimento all'art. 117, primo, comma, in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, sull'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui tale norma subordinava al requisito della carta di soggiorno la concessione agli stranieri dell'assegno mensile di invalidità. Anche a questo riguardo, dunque, la motivazione, benché sintetica, può essere considerata sufficiente ai fini dell'illustrazione della non manifesta infondatezza di tale questione.

L'eccezione è, invece, da accogliere con riferimento alle questioni basate sugli artt. 20 e 21 CDFUE. Tali disposizioni sono semplicemente menzionate nell'ordinanza di rimessione, senza alcun argomento aggiuntivo. In particolare, il rimettente non illustra il presupposto di applicabilità della CDFUE, cioè la circostanza che le norme sul reddito di cittadinanza rappresentino «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi del suo art. 51: il che implica l'inammissibilità delle censure basate sulla Carta (da ultimo, sentenze n. 185, n. 33 e n. 30 del 2021, n. 278 del 2020).

Ancora, l'eccezione non è fondata con riferimento all'art. 2 Cost. Il rimettente espone argomenti chiaramente diretti a sostenere che il reddito di cittadinanza soddisferebbe un diritto inviolabile dello straniero e consentirebbe lo svolgimento della sua personalità nelle formazioni sociali (in primis, quella lavorativa), sicché la motivazione risulta sufficiente.

L'eccezione è fondata con riferimento anche all'art. 38 Cost., che è menzionato solo di sfuggita ed è, fra l'altro, collegato dal rimettente alla «tutela [...] del lavoro», anziché all'assistenza sociale, con la conseguenza che la motivazione sulla non manifesta infondatezza risulta carente.

Vanno pertanto dichiarate manifestamente inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza le questioni sollevate per violazione degli artt. 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 CDFUE.

2.5.– Pur in assenza di eccezione sul punto, va dichiarata manifestamente inammissibile anche la questione ex art. 31 Cost., poiché anche tale parametro è menzionato solo di sfuggita, e il rimettente si limita a citarne l'oggetto («tutela della famiglia»), senza spendere alcun argomento per illustrare la sua violazione da parte della norma censurata.

2.6.– Anche il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, solleva un'eccezione di inammissibilità delle questioni, osservando che il rimettente chiederebbe una sentenza additiva, a seguito della quale il reddito di cittadinanza dovrebbe essere concesso agli stranieri sulla base della sola residenza biennale continuativa, ciò che invece non sarebbe sufficiente per i cittadini europei. Questo determinerebbe uno «stravolgimento dell'impianto della norma denunciata, che verrebbe trasformata in una disciplina sostanzialmente diversa, e non costituzionalmente obbligata; e anzi costituzionalmente vietata dall'art. 117 c. 1 Cost., nella misura in cui genererebbe una discriminazione a danno dei cittadini dell'Unione e a vantaggio dei cittadini di paesi terzi».

L'eccezione non è fondata. A parte l'erroneo riferimento alla residenza biennale (il requisito necessario per tutti per accedere al reddito di cittadinanza è la residenza decennale, non biennale, in base all'art. 2, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito), occorre rilevare, da un lato, che il rimettente non mira ad «aprire» il riconoscimento del reddito di cittadinanza a tutti gli stranieri in possesso della residenza richiesta, ma agli stranieri «titolari di permesso unico lavoro ex art. 5 c. 8.1 d.lgs. 286/1998 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998»; dall'altro, che per i richiedenti cittadini dell'Unione europea è sufficiente la residenza decennale (come per gli italiani), in base all'interpretazione corrente dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito.

3.- Venendo al merito, è opportuno sintetizzare preliminarmente la disciplina del reddito di cittadinanza. Il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che lo istituisce, lo definisce «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale [...]», e lo qualifica «livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili» (art. 1, comma 1). Il citato decreto-legge è stato oggetto di modifiche (non significative ai fini del presente giudizio) ad opera della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024).

Il reddito di cittadinanza consiste in un beneficio economico che costituisce un'«integrazione del reddito familiare» fino alla soglia di 6000 euro annui (incrementata a seconda dei componenti del nucleo familiare), alla quale si può aggiungere un'integrazione del reddito dei nuclei familiari locatari di un'abitazione, fino ad un massimo di 3360 euro annui (art. 3, comma 1). Il beneficio è riconosciuto «per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi» e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, comma 6).

La sua erogazione «è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, [...] nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che «deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b»), che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due «canali» comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-quater e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli «interventi per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo» (art. 4, comma 13).

Nell'ambito di entrambi i Patti, «il beneficiario è tenuto ad offrire [...] la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali [...]» (art. 4, comma 15).

Rispetto al precedente istituto del reddito di inclusione, dunque, il reddito di cittadinanza si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari. Inoltre, rispetto al reddito di inclusione il reddito di cittadinanza è destinato a una platea più ampia di beneficiari, in quanto è prevista una soglia economica d'accesso più alta (art. 2, comma 1, lettera b). Per altro verso, come visto, il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, ha previsto un forte allungamento del periodo necessario di residenza in Italia (da due a dieci anni).

L'art. 12 del citato decreto-legge detta le disposizioni finanziarie per l'attuazione del reddito di cittadinanza, fissando un limite legislativo di spesa. Il comma 1 determina la provvista finanziaria per l'erogazione del Rdc, autorizzando la spesa di 5.907 milioni di euro per il 2019, di 7.167 milioni per il 2020, di 7.391 milioni per il 2021 e di 7.246 milioni annui a decorrere dal 2022, con imputazione ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro, denominato «Fondo per il reddito di cittadinanza». Tale autorizzazione di spesa è stata incrementata dapprima dall'art. 1, comma 371, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), poi, per la somma di 1.000 milioni di euro limitatamente all'anno 2021, dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge

21 maggio 2021, n. 69, e infine, sempre per il 2021 per la somma di 200 milioni di euro, dall'art. 11, comma 13, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2021, n. 215. Per gli anni 2022 e seguenti l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 12, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, è stata incrementata dall'art. 1, comma 73, della legge n. 234 del 2021, per una somma di poco superiore ai 1.000 milioni all'anno.

L'art. 12, comma 9, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede che, «[i]n caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento ai sensi del comma 1, [...] con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio».

4.– La prima questione, sollevata con riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., non è fondata.

Questa Corte ha già esaminato questioni concernenti il reddito di cittadinanza, con riferimento all'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che prevede la sospensione del beneficio nei confronti del soggetto cui è applicata una misura cautelare personale (sentenze n. 126 del 2021 e n. 122 del 2020). Nella pronuncia più recente, questa Corte ha rilevato che «la disciplina del reddito di cittadinanza definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica. Ciò differenzia la misura in questione da altre provvidenze sociali, la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità. Così, ad esempio, per quelle prestazioni che si configurano quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile [...] diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona [...]». La pronuncia richiama anche la pensione di cittadinanza («misura di mero contrasto alla povertà delle persone anziane») e l'assegno sociale («volto a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza»), osservando che «[p]er tali provvidenze non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali». Il reddito di cittadinanza, invece, «non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo».

Già nella sentenza n. 7 del 2021, peraltro, questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, là dove limitava gli interventi di contrasto alla povertà a favore dei nuclei familiari aventi come minimo un componente residente in regione da almeno cinque anni continuativi, in quanto le risorse in questione «devono essere utilizzate per la concessione di generici interventi di contrasto alla povertà», «a differenza di quanto è dato riscontrare nella disciplina che ha istituito il fondo per l'anno 2019, che invece, come anche quella relativa alla misura attiva di sostegno al reddito che l'ha preceduto, prevedeva espressamente due componenti, una di carattere economico e una di inclusione sociale; quest'ultima, in particolare, strutturata mediante la sottoscrizione di un patto cui erano obbligatoriamente tenuti (a pena di decadenza dal beneficio economico) i componenti maggiorenni del nucleo familiare». La sentenza continua rilevando che «dal tenore della norma impugnata emerge una soluzione di continuità rispetto al peculiare modello degli interventi che l'hanno preceduta e appare chiara la finalità di destinare le risorse individuate [...] a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione». Per la Corte era dunque esclusa «la possibilità di distinguerli [gli interventi in questione] dalle prestazioni legate ai bisogni primari della persona». Di qui l'accoglimento della questione, per la mancata «correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediandosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento».

Anche nella sentenza n. 137 del 2021 è rimarcata la «natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il già ricordato reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni».

Nel caso in esame questa Corte non può che ribadire che il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. A tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari, definiti in Patti sottoscritti da tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare (salve le esclusioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, del d.l. n. 4 del 2019). È inoltre prevista la decadenza dal beneficio nel caso in cui un solo componente non rispetti gli impegni (art. 7, comma 5, del d.l. n. 4 del 2019).

La conclusione di non fondatezza così raggiunta non esclude che resta compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla «sopravvivenza dignitosa» e al «minimo vitale» (sentenza n. 137 del 2021). Nemmeno il rilievo costituzionale di tale compito può tuttavia legittimare questa Corte a intervenire “convertendo” verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura, come quella oggetto del presente giudizio, cui il legislatore ha assegnato, come visto, finalità prevalentemente diverse, e rispetto alla quale, come si vedrà appresso, il contestato requisito del permesso di lungo periodo non risulta irragionevole.

5.– Non è fondata neppure la questione sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

5.1.– Il parametro interposto è invocato in modo pertinente.

L'art. 14 CEDU – secondo cui «[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione» – costituisce complemento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (ex multis, sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia, paragrafo 64; 8 aprile 2014, Dhahbi contro Italia, paragrafo 39).

Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l'art. 14 si collega nel caso di specie, ma – richiamando la sentenza n. 187 del 2010 di questa Corte, che ha accolto una questione sollevata, in riferimento all'art. 117 primo comma, in relazione all'art. 14 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, sull'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – implicitamente invoca l'art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà. E, poiché il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede un diritto al reddito di cittadinanza (che «è riconosciuto dall'INPS ove ricorrano le condizioni», in base al suo art. 5, comma 3, ma la cui erogazione è poi subordinata all'adesione al percorso personalizzato, come previsto all'art. 4, comma 1), non impropriamente il giudice a quo ha invocato il parametro convenzionale.

5.2.– Questa Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (là dove subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all'art. 14 CEDU. Nella sentenza n. 187 del 2010, in particolare, si è osservato che «[c]iò che dunque assume valore dirimente» è «accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Sicché ove «si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è

detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo». Questo criterio di giudizio è stato poi ribadito dalle sentenze n. 329 del 2011 e n. 50 del 2019.

In questa prospettiva, le conclusioni sopra raggiunte sulle caratteristiche del reddito di cittadinanza – che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale – conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.

6.– Resta da esaminare la questione sollevata in via subordinata, con riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. Il giudice a quo ritiene che, anche qualora il reddito di cittadinanza fosse ritenuto «prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali» della persona, la disposizione censurata sarebbe comunque illegittima per l'assenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista.

Nemmeno tale questione è fondata, giacché il raffronto fra il requisito prescritto e le finalità perseguite dalla misura non conduce a conclusioni di irragionevolezza della scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità.

Il permesso di soggiorno di lungo periodo è concesso qualora ricorra una serie di presupposti che testimoniano della relativa stabilità della presenza sul territorio, e il suo regime si colloca nella logica di una ragionevole prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante. Più precisamente, in base all'art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), esso può essere chiesto in presenza di quattro requisiti: a) «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità»; b) «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale»; c) «alloggio idoneo»; d) «superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana». Il permesso è a tempo indeterminato (art. 9, comma 2, t.u. immigrazione) e fra le cause della sua revoca non è prevista la perdita dei requisiti di cui sopra (cioè, del reddito e dell'alloggio idoneo).

Ciò precisato, occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma censurata e la ratio del reddito di cittadinanza. Come già ampiamente sottolineato, tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito). Va considerato inoltre che la durata del beneficio economico è di diciotto mesi (permanendo i requisiti), con possibilità di rinnovo (art. 3, comma 6).

L'orizzonte temporale della misura non è dunque di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato. In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, sollevate, in riferimento agli artt. 31, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2022.

SENTENZA N. 13 ANNO 2022

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, promosso dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, nel procedimento vertente tra M. A. M. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 23 giugno 2021, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 23 giugno 2021, reg. ord. n. 137 del 2021, la Corte di cassazione, sezione terza civile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) – come inserito dall'art. 6, comma 1, lettera g), del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46 –, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 18, 19, paragrafo 2, e 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1– In via preliminare va circoscritto l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata, secondo quanto risulta dalla motivazione complessiva

dell'ordinanza di rimessione (sentenze n. 267 e n. 223 del 2020, n. 97 del 2019, n. 35 del 2017 e n. 203 del 2016).

In particolare, il comma 13 è censurato nel suo sesto periodo, che prevede: «La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima». Ma, in realtà, è solo quest'ultima parte della disposizione – quella che onera il difensore di certificare la data del rilascio della procura, oltre l'autografia della sottoscrizione della stessa – ad essere attinta dai dubbi di legittimità costituzionale.

Nella specie, la Corte rimettente è adita con ricorso per cassazione, in materia di protezione internazionale, proposto da uno straniero richiedente asilo che ha rilasciato la procura speciale al suo difensore; procura che non contiene anche la certificazione, ad opera del difensore, della data di rilascio della stessa.

La disposizione censurata è stata interpretata dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, a composizione di un contrasto di giurisprudenza, nel senso che la mancata certificazione della data di rilascio della procura da parte del difensore è causa di inammissibilità del ricorso per cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° giugno 2021, n. 15177); interpretazione questa che può ritenersi costituire diritto vivente.

Il Collegio rimettente, nel valutare preliminarmente l'ammissibilità, o no, del ricorso, mostra di non condividere questo principio di diritto argomentando plurimi dubbi, non manifestamente infondati, di legittimità costituzionale della disposizione, così interpretata, in riferimento agli indicati parametri.

1.2.– La Corte di cassazione assume, in primo luogo, un'incompatibilità della norma censurata con l'art. 3 Cost., in quanto la stessa sarebbe affetta da irragionevolezza e illogicità intrinseca. Invero lo scopo perseguito dalla disposizione, ossia assicurare la presenza del richiedente sul territorio dello Stato, non ne giustificerebbe i contenuti.

La sua irragionevolezza intrinseca, in relazione allo scopo perseguito, renderebbe privo di una valida ragione giustificativa il trattamento differenziato, costituito dall'onere del difensore di certificare anche la data di conferimento della procura a ricorrere per cassazione, previsto dalla norma censurata come onere ulteriore rispetto a quanto stabilito per la generalità dei ricorsi proposti in sede di legittimità dal combinato disposto degli artt. 83 e 365 del codice di procedura civile. Ciò ridonderebbe in violazione del principio di eguaglianza, considerato che, in conformità alla costante giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, è citata la sentenza n. 186 del 2020), il riferimento letterale ai «cittadini» contenuto nell'art. 3 Cost., non osta all'applicazione di tale principio anche agli stranieri, specie ove vengano in rilievo diritti fondamentali, tra i quali deve essere annoverato il diritto d'asilo tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost.

Inoltre sarebbero violati il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.), stante che la disposizione censurata introduce un regime processuale aggravato da un onere formale ulteriore solo per una determinata categoria di soggetti, gli stranieri richiedenti la protezione internazionale, senza alcuna ragionevole giustificazione.

Rileva inoltre la Corte rimettente che la disposizione censurata, considerata unitamente al precedente terzo periodo dello stesso comma 13 dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 – per il quale l'efficacia sospensiva del provvedimento di diniego della concessione della protezione internazionale correlata alla proposizione del ricorso giurisdizionale si arresta a fronte di una pronuncia di rigetto, anche non definitiva – si traduce, laddove impone al richiedente asilo la presenza effettiva nel territorio dello Stato al fine del conferimento della procura speciale per il ricorso per cassazione dopo l'emanazione del provvedimento da impugnare, in un sostanziale impedimento alla proposizione dell'unico mezzo di gravame esperibile, appunto il ricorso per cassazione.

Sarebbe così violato il diritto fondamentale dello straniero richiedente la protezione internazionale a una tutela giurisdizionale effettiva, diritto contemplato tanto dagli artt. 24 e 111 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dall'art. 47 CDFUE e dagli artt. 6 e 13 CEDU.

Rileva ancora la Corte rimettente che la norma censurata, nel porre un requisito ulteriore a pena di inammissibilità per i soli ricorsi per cassazione proposti dai richiedenti protezione internazionale, si porrebbe in contrasto, inoltre, con l'art. 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE che, ai fini della rinuncia alla domanda dello straniero, richiede una esplicita normativa che non è stata introdotta nel nostro ordinamento, e, più in generale, con l'art. 47 CDFUE, in virtù del quale, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'autonomia processuale degli Stati membri trova un limite nel rispetto dei criteri di equivalenza e di effettività della tutela.

Sottolinea inoltre il giudice a quo che l'art. 35-bis, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008, laddove introduce l'ulteriore requisito formale della certificazione della data della procura rilasciata per i soli ricorsi per cassazione in materia di protezione internazionale, sarebbe suscettibile di violare il predetto canone di equivalenza, quale limite all'autonomia processuale degli Stati membri, in quanto il legislatore non ha previsto il medesimo requisito anche in altri procedimenti, attributivi di status in favore di cittadini stranieri, come, ad esempio, quello di riconoscimento dello status di apolide e quello volto all'ottenimento della protezione umanitaria (quest'ultimo in base alla normativa applicabile *ratione temporis*) e da ritenersi omogenei in base ai principi espressi nella giurisprudenza europea.

Sarebbe, altresì, sproporzionata la sanzione dell'inammissibilità che la disposizione censurata – come interpretata dalle Sezioni unite civili – ricollega all'inosservanza di un mero requisito formale, in un procedimento che, in quanto già “mutilato” di un riesame nel merito, in ragione dell'eliminazione del grado d'appello, finirebbe per ledere il diritto fondamentale d'asilo tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost.

Né alcuna rilevanza, ad avviso della Corte rimettente, potrebbe assumere, per giustificare una disposizione come quella recata dal comma 13 dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, un preteso «malcostume» di alcuni avvocati che, in materia di protezione internazionale, proporrebbero impugnazioni sempre e comunque, anche se manifestamente infondate, al solo fine di ottenere la liquidazione dei compensi, conseguente alla frequente ammissione dei ricorrenti al patrocinio a spese dello Stato, poiché, se accertate, eventuali condotte del difensore contrarie agli obblighi di lealtà, probità e deontologici posti a carico dello stesso potrebbero e dovrebbero essere sanzionate sul piano disciplinare dai Consigli degli ordini.

2.– In via preliminare, il Presidente del consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate, in quanto la Corte rimettente non avrebbe censurato l'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, bensì, in realtà, l'interpretazione data a tale disposizione dalle sezioni unite civili della stessa Corte di cassazione (Cass. n. 15177 del 2021), laddove invece l'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ., prescrive che, in tale evenienza, la sezione semplice “dissenziente” deve rimettere a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso.

L'eccezione non è fondata.

A riguardo va considerato che le pronunce delle Sezioni unite, investite dal primo presidente delle questioni di massima di particolare importanza e dei contrasti rimessi dalle sezioni semplici, costituiscono la forma più elevata e autorevole di esercizio della funzione nomofilattica demandata dall'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) alla Corte di cassazione, alla quale tale norma assegna la missione di assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge», nonché «l'unità del diritto oggettivo nazionale» e quindi la certezza del diritto.

Proprio allo scopo di rafforzare il ruolo svolto dalle Sezioni unite nell'esercizio di tale fondamentale funzione ordinamentale dell'interpretazione della legge, l'art. 8 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 (Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80) ha novellato l'art. 374 cod. proc. civ., il cui terzo comma prevede che «[s]e la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso»; disposizione questa poi sostanzialmente

replicata, allo stesso fine di assicurare la certezza del diritto, da ultimo nel giudizio penale di cassazione (art. 618, comma 1-bis, del codice di procedura penale), e prima ancora nel processo amministrativo, quanto alle pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99, comma 3, del codice del processo amministrativo), e in quello contabile, quanto alle pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti (art. 117 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). La trasversalità di tali disposizioni, ispirate allo stesso principio, mostra la centralità del valore della certezza del diritto, pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto.

La norma recata dall'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ., non crea un vincolo interpretativo ad adottare il principio enunciato dalle Sezioni unite – che non sarebbe compatibile con la prescrizione dell'art. 101, secondo comma, Cost., che vuole i giudici soggetti soltanto alle leggi – ma pone una regola processuale di competenza interna declinata nell'obbligo per la sezione semplice “dissenziente” di astenersi dal decidere il ricorso in difformità da tale principio e di rimettere la decisione alle stesse Sezioni unite con ordinanza motivata, esprimendo le ragioni del dissenso e invocando quindi una rimeditazione di quel principio nella prospettiva di un possibile revirement giurisprudenziale.

Nella specie il Collegio rimettente non contesta tale regola processuale, che si frapponesse all'applicabilità della disposizione, oggetto del principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite e della quale, quindi, esso non può fare applicazione “in dissenso”, talché potrebbe dubitarsi – nella prospettiva dell'eccezione dell'Avvocatura – della rilevanza di una questione di legittimità costituzionale che investa non già la disposizione (processuale) che la sezione semplice deve applicare, ma la disposizione che non può applicare se non condividendo tale principio di diritto.

Vi è, però, che questo vincolo per la sezione semplice a non adottare un'interpretazione contrastante con quella già espressa dalle Sezioni unite è recessivo solo nella prospettiva di una pronuncia di illegittimità costituzionale, in tutto o in parte, della disposizione interpretata, pronuncia che la stessa sezione semplice può sollecitare sollevando la relativa questione.

Questa prospettiva di applicazione, pur sub condicione, è sufficiente a radicare la rilevanza – e quindi l'ammissibilità – della questione che investa proprio la disposizione come interpretata dalle Sezioni unite civili (in senso conforme, sentenza di questa Corte n. 33 del 2021).

3.– Giova ora premettere, in estrema sintesi, il quadro normativo di riferimento in cui si collocano le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.1.– Mette conto ricordare, innanzi tutto, che l'art. 10, terzo comma, Cost. riconosce il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge, allo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio, nel suo Paese, delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Il diritto d'asilo è riconosciuto sul piano internazionale nell'ambito della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722, la quale attribuisce al rifugiato una serie di garanzie, tra cui quella fondamentale espressa dal principio cosiddetto di non *refoulement*.

In particolare, l'art. 1, lettera a), numero 2), della predetta Convenzione definisce rifugiato «chiunque [...] nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato», nonché «chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio [...], non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi».

Tale definizione è stata sostanzialmente ripresa tanto dall'art. 2, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, quanto dal legislatore italiano con l'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione

della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta).

Lo status di rifugiato, di carattere permanente, riguarda il soggetto individualmente perseguitato anzitutto per ragioni politiche, nonché ulteriori figure individuate nella prassi, quali, ad esempio, gli omosessuali a rischio di incriminazione perché nei loro Paesi i rapporti omosessuali, anche in forma privata e tra adulti consenzienti, sono reato; le giovani donne a rischio di mutilazioni genitali femminili; i fedeli di pratiche religiose proibite.

Nel diritto dell'Unione europea il diritto d'asilo è riconosciuto anche come «protezione sussidiaria», accordata, per un periodo di cinque anni rinnovabili, a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe «un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, lettera f, della direttiva 2011/95/UE), con ciò intendendosi la pena di morte o l'essere giustiziato, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 15 della direttiva 2011/95/UE).

Ha, dunque, diritto alla protezione sussidiaria colui il quale corre un rischio grave per l'incolumità personale meno individualizzato e dovuto all'appartenenza a gruppi politici, etnici o religiosi, di solito correlato ad un conflitto armato interno (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 30 gennaio 2014, Aboubacar Diakité contro Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, in causa C-285/12).

Occorre inoltre considerare che l'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede la facoltà (e quindi non l'obbligo) per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura», rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno.

Vi è pertanto che lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali, mentre ulteriori forme di protezione sono rimesse alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura.

3.2.– Passando a considerare, in modo più specifico, le forme processuali con le quali il diritto a tale status può essere fatto valere nel nostro sistema nazionale, va premesso che il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale consta di una prima fase amministrativa necessaria e di una seconda giurisdizionale, successiva ed eventuale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 23 agosto 2006, n. 18353).

L'istanza per il riconoscimento della protezione internazionale deve essere proposta, innanzi tutto, alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, organi della pubblica amministrazione, insediate presso le prefetture, che forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, con il coordinamento del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (art. 4 del d.lgs. n. 25 del 2008).

Dinanzi alle Commissioni territoriali è prevista l'audizione dell'interessato e la videoregistrazione del colloquio, da trascriversi in lingua italiana con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale (l'art. 14, comma 1, del d. lgs. n. 25 del 2008).

La Commissione decide con provvedimento che nega o riconosce la protezione, motivando sia quanto alla credibilità intrinseca del richiedente asilo, che ai riscontri e alle informazioni disponibili sulla situazione del Paese di provenienza (art. 8 del d. lgs. n. 25 del 2008).

4.– La fase giurisdizionale del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale – rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario in quanto avente ad oggetto il fondamentale diritto soggettivo dello straniero, tutelato dall'art. 10, terzo comma, Cost., alla protezione invocata (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 27 novembre 2018, n. 30658 e 30 marzo 2018, n.

8044) – è stata oggetto di una serie di riforme normative che consentono di identificare, essenzialmente, tre modelli processuali speciali per la trattazione di queste controversie.

4.1.– Il primo è quello dell'art. 35, comma 4, del d.lgs. n. 25 del 2008, che prevedeva che il giudizio in primo grado, la cui proposizione aveva un effetto sospensivo dell'efficacia del provvedimento impugnato, dovesse svolgersi, con la partecipazione necessaria del pubblico ministero, nelle forme dei procedimenti in camera di consiglio ex artt. 737 e seguenti cod. proc. civ., dettando nei commi successivi alcune disposizioni specifiche.

Era espressamente precisato che il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova necessari, dovesse decidere con sentenza entro tre mesi dalla proposizione del ricorso, rigettando lo stesso ovvero riconoscendo al richiedente lo status di rifugiato o di persona alla quale è accordata la protezione sussidiaria.

Quanto al regime delle impugnazioni, era previsto che contro la predetta decisione il ricorrente e il pubblico ministero potessero proporre reclamo alla Corte d'appello entro dieci giorni dalla notificazione o comunicazione della sentenza, i cui effetti, come precisato dal dodicesimo comma della medesima disposizione, non erano sospesi dal deposito di tale ricorso, salvo che ciò fosse disposto dalla Corte d'appello, su istanza del ricorrente, con ordinanza non impugnabile in presenza di gravi e fondati motivi. Anche il giudizio di reclamo si svolgeva nelle forme camerale.

Contro la decisione pronunciata dalla Corte d'appello era proponibile ricorso per cassazione entro il termine di trenta giorni dalla notificazione della stessa.

4.2.– Un secondo modello processuale, in sostituzione di quello precedente, è stato introdotto dall'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), che ha disciplinato il processo per il riconoscimento della protezione internazionale riconducendolo al giudizio sommario di cognizione, di cui agli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., ma dettando altresì alcune previsioni specifiche.

In particolare la competenza era demandata al tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di Corte d'appello nel quale aveva sede la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale che aveva pronunciato il provvedimento impugnato.

Il ricorso doveva essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiedeva all'estero, e depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana, ipotesi nella quale la procura speciale al difensore era rilasciata dinanzi all'autorità consolare che, una volta autenticata la sottoscrizione, doveva inoltrare il ricorso, mediante i funzionari della rappresentanza, all'autorità giudiziaria italiana.

La proposizione del ricorso giurisdizionale, anche nell'assetto contemplato dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011, comportava di regola – ma con l'eccezione del caso di inammissibilità del ricorso e di altre fattispecie tassativamente individuate dal comma 4 della predetta norma – la sospensione dell'efficacia della decisione di diniego della protezione richiesta da parte delle Commissioni territoriali. Tale sospensione si protraeva – secondo la giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione prima, ordinanze 30 novembre 2015, n. 24415, 27 luglio 2017, n. 18737 e 31 ottobre 2018, n. 28003) – fino alla definizione della controversia.

Il giudice poteva procedere, anche d'ufficio, agli atti di istruzione necessari per la definizione del ricorso.

L'ordinanza conclusiva del giudizio era appellabile nelle forme e nei termini di cui all'art. 702-quater cod. proc. civ., e la sentenza emessa all'esito di tale giudizio di gravame poteva essere oggetto di ricorso per cassazione.

4.3.– Il terzo modello processuale – quello vigente e che rileva nel giudizio principale in quanto applicabile *ratione temporis* – è stato introdotto dall'art. 7 del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, in legge 13 aprile

2017, n. 46, che ha abrogato l'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011 e, in sua sostituzione, ha introdotto l'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, ridisegnando le regole processuali, tra le quali anche quella del presente giudizio.

La fase giurisdizionale del procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale – la cui competenza è stata demandata alla sezione specializzata in materia di immigrazione, contestualmente istituita presso il tribunale del luogo della sede della Corte d'appello dove si trova la commissione territoriale che si è pronunciata sulla richiesta – è quindi attualmente disciplinata dall'indicato 35-bis.

Il giudizio si svolge nelle forme del procedimento in camera di consiglio: sono tuttavia previste, a differenza di quanto stabiliva in precedenza l'art. 35 dello stesso decreto, alcune significative deroghe rispetto alle previsioni dettate dagli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ.

Nel processo di primo grado, il ricorso deve essere depositato, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero. Può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana (art. 35-bis, comma 2).

Correlata alla proposizione del ricorso in sede giurisdizionale è prevista l'efficacia sospensiva del provvedimento di diniego della Commissione territoriale (art. 35-bis, comma 3).

Sotto il profilo istruttorio, fermo il dovere del ricorrente di allegare i fatti posti a fondamento della domanda, la Commissione che ha adottato l'atto impugnato deve rendere disponibili, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, copia della domanda di protezione internazionale presentata, della videoregistrazione unitamente al verbale di trascrizione della stessa, nonché dell'intera documentazione comunque acquisita nel corso della procedura, compresa l'indicazione della documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di provenienza dei richiedenti la protezione internazionale (art. 35-bis, comma 8).

Il tribunale decide in composizione collegiale con un provvedimento in forma di decreto, non reclamabile, che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria (art. 3, comma 3-septies).

Contro tale pronuncia è ammesso soltanto il ricorso per cassazione, per la cui proposizione il termine è di trenta giorni, decorrente dalla comunicazione del decreto a cura della cancelleria; ricorso che richiede – secondo la disposizione censurata (art. 35-bis, comma 13, sesto periodo) – la procura speciale, necessariamente posteriore al provvedimento impugnato e con onere per il difensore di certificare la data del suo rilascio.

Il medesimo comma 13, terzo periodo, del predetto art. 35-bis, precisa che la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato derivante dalla proposizione del ricorso in sede giurisdizionale o ivi concessa dall'autorità giudiziaria nelle ipotesi di cui al comma 4, viene meno se il ricorso è rigettato, anche con decreto non definitivo.

In presenza di «fondati motivi», come prevede l'ottavo periodo della disposizione in esame, lo stesso giudice che ha emanato il decreto impugnato può, su istanza di parte, che deve essere depositata entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione, disporre la sospensione degli effetti del decreto, con conseguente ripristino, in caso di sospensione del provvedimento di rigetto, della sospensione dell'efficacia esecutiva della decisione della Commissione.

4.4.– Per completezza del quadro normativo di riferimento, può considerarsi, infine, che i giudizi per il riconoscimento della protezione speciale – ossia essenzialmente di quella forma di protezione, già denominata umanitaria che può essere concessa in virtù della disciplina nazionale anche ove non ricorrano i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria – l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha introdotto l'art. 19-ter del d.lgs. n. 150 del 2011 dettando le regole processuali, ispirate al procedimento sommario di cognizione, per

le controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario.

Tra le previsioni derogatorie contemplate dalla predetta norma rispetto a quelle degli artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., vengono in rilievo disposizioni analoghe a quelle dettate dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 per i giudizi in tema di riconoscimento della protezione internazionale, tra le quali proprio quella che prevede l'onere per il difensore di certificare la data di conferimento della procura speciale a ricorrere per cassazione (ossia lo stesso onere contemplato dalla norma censurata).

5.– È nel contesto di tale più ampio quadro normativo che deve essere collocata la disposizione censurata nel presente giudizio, ossia il comma 13, sesto periodo, dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, che – come già ricordato – prevede che la procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato; e poi aggiunge – nella parte oggetto delle censure dell'ordinanza di rimessione – che «a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima».

Solo in quest'ultima parte la norma è derogatoria dell'ordinario regime della procura a ricorrere per cassazione.

In generale, l'art. 365 cod. proc. civ. stabilisce, con riguardo al giudizio dinanzi alla Corte di cassazione, che «[i]l ricorso è diretto alla corte e sottoscritto, a pena di inammissibilità, da un avvocato iscritto nell'apposito albo, munito di procura speciale».

Alla distinzione tra procura generale e procura speciale alle liti fa riferimento l'art. 83 cod. proc. civ. che, all'ultimo comma, ne individua la portata nel senso che «[l]a procura speciale si presume conferita soltanto per un determinato grado del processo, quando nell'atto non è espressa volontà diversa».

Da lungo tempo, nella giurisprudenza di legittimità è stata posta in evidenza la differenza tra la procura speciale, cui fa riferimento l'art. 83 cod. proc. civ., e quella per ricorrere per cassazione ex art. 365 cod. proc. civ. In particolare, è stato affermato, a riguardo, che l'espressione «procura speciale» usata dall'art. 365 cod. proc. civ., per il ricorso per cassazione ha una portata più specifica di quella che alla stessa espressione è stata attribuita nell'art. 83 del medesimo codice. Mentre in questa ultima norma l'espressione designa, in contrapposizione alla procura generale, destinata a valere per tutti i giudizi, la procura relativa ad un determinato giudizio o gruppo di giudizi, nella prima norma sta, invece, a sottolineare l'esigenza che la procura sia conferita ex professo con particolare e preciso riferimento alla fase o grado del processo da instaurarsi dinanzi alla Corte di cassazione. Sotto questo aspetto la disposizione risulta informata sostanzialmente al concetto che, per proporre il ricorso per cassazione, occorre che la parte manifesti in modo univoco la sua volontà concreta e attuale di dare vita a quella determinata fase processuale e che a tanto si determini sulla base della valutazione della sentenza da impugnare.

Vi è, dunque, che la specialità della procura a ricorrere per cassazione implica, in ogni caso, che la stessa sia stata conferita posteriormente alla pronuncia impugnata (e anteriormente alla notifica del ricorso). Pertanto la posteriorità del conferimento della procura a ricorrere rispetto al momento della pubblicazione della decisione impugnata resta ineludibile requisito a pena di inammissibilità del ricorso per cassazione (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 novembre 2021, n. 35466).

La disposizione censurata conferma, quindi, questa regola generale limitandosi a porre a carico del difensore (e non della parte), per presidiarne il rispetto, l'onere di certificare, ai fini della proposizione del ricorso per cassazione nella materia della protezione internazionale, la data di conferimento della procura.

La ratio della disposizione – che, dunque, non innova rispetto alla necessaria posteriorità della procura speciale alle liti a ricorrere per cassazione rispetto alla pubblicazione del provvedimento impugnato – è quella, in un settore peculiare per l'esorbitante numero di ricorsi, di solito seriali e caratterizzati dall'ammissione delle parti private al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di

rendere effettivo il rispetto della relativa prescrizione presidiandola con la certificazione dell'avvocato sulla "verità" della data, in modo da evitare il rilascio di procure cosiddette in bianco.

Le Sezioni unite civili, chiamate a risolvere un contrasto che si era formato tra le sezioni semplici, hanno affermato il principio secondo cui la mancanza della certificazione della data da parte del difensore, non surrogabile dall'apposizione della stessa aliunde nel contesto del ricorso, rende quest'ultimo inammissibile (Cass., n. 15177 del 2021).

6.– Tutto ciò premesso, le questioni sono, nel merito, non fondate in riferimento innanzi tutto ai parametri interni (artt. 3, 10, 24 e 111 Cost.).

7.– L'ordinanza di rimessione dubita, in primo luogo, della compatibilità della norma censurata con il principio di ragionevolezza, riconducibile all'art. 3, primo comma, Cost., in ragione di un'assunta incoerenza della stessa rispetto allo scopo perseguito di assicurare che, con la presenza sul territorio dello Stato al momento del conferimento della procura, il richiedente protezione internazionale abbia un effettivo interesse alla decisione del ricorso per cassazione.

La finalità della norma censurata risiederebbe nell'esigenza – ritenuta dal legislatore del 2017, che ha modificato il rito di queste controversie – di assicurarsi che lo straniero si trovi nel territorio dello Stato, perché ciò vale a confermare il perdurante interesse a ottenere la protezione internazionale, negatagli dal decreto del tribunale, e quindi l'interesse al ricorso per cassazione (ex art. 100 cod. proc. civ.).

Secondo la prospettazione della Corte rimettente, l'incoerenza intrinseca della disposizione censurata renderebbe privo di una valida giustificazione il differente trattamento riservato ai ricorsi per il riconoscimento della protezione internazionale rispetto alla generalità dei ricorsi per cassazione.

8.– Deve innanzi tutto considerarsi che la disposizione censurata, come già evidenziato, non innova nella parte in cui prescrive che la procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato. Essa non fa altro che esplicitare e ribadire una prescrizione processuale che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità (da ultimo, Cass., n. 35466 del 2021), è già estraibile dalla regola generale posta dall'art. 365 cod. proc. civ., letto congiuntamente all'art. 83 cod. proc. civ., nel richiedere la procura speciale per proporre il ricorso per cassazione.

È tale necessaria posteriorità della procura speciale a implicare che il suo rilascio, secondo l'id quod plerumque accidit, avvenga nel territorio dello Stato dov'è l'avvocato che la riceve e che certifica l'autografia della sottoscrizione, pur se non è richiesto, né dall'art. 365 cod. proc. civ. né dall'art. 83 cod. proc. civ., che certifichi anche la data del suo rilascio. Il dato temporale (la posteriorità) finisce per condizionare e implicare, secondo un criterio di normalità, quello spaziale (la presenza del ricorrente lì dov'è l'avvocato che certifica l'autografia della sottoscrizione).

Si tratta di una regola generale, di antica tradizione, che non differenzia la posizione del ricorrente in quanto straniero, richiedente la protezione internazionale. Anche nel regime precedente la riforma del 2017, sussisteva l'onere di conformarsi a tale regola sicché, già prima, la certificazione dell'autografia da parte dell'avvocato, esercente in Italia, comportava la contestuale necessaria presenza di chi rilasciava la procura, sicché non era di fatto possibile tale certificazione ove lo straniero fosse trasmigrato altrove o, ancor più, se si fosse reso irreperibile.

La prescrizione ulteriore – parimenti contenuta nell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, nella parte in cui onera il difensore di certificare anche la data del rilascio della procura – è invece innovativa e – come già rilevato – ha una funzione strumentale e rafforzativa della già esistente regola generale della posteriorità della stessa. È un onere posto a carico del difensore che riceve la procura e non certo dello straniero che la rilascia; il quale ultimo non può – e già non poteva (prima della riforma del 2017) – che essere in presenza del difensore quando, dopo la pubblicazione del provvedimento che egli intende impugnare con ricorso per cassazione, rilascia la procura, dovendo quest'ultimo, nello stesso contesto spaziale/temporale, certificare l'autografia della sottoscrizione.

Si tratta di un onere (quello della certificazione anche della data della procura) che è strumentale al rispetto della generale regola processuale di necessaria posteriorità della procura speciale e che si

iscrive, come prescrizione questa sì speciale, ma non irragionevole, nel più ampio obbligo di lealtà del difensore (art. 88, primo comma, cod. proc. civ.).

Per un verso non è dubitabile la perdurante validità di questa generale regola processuale, confermata (e non già introdotta ex novo) nella disposizione censurata e mirata ad un'attivazione consapevole della giurisdizione di legittimità. Ricorrente è nella giurisprudenza di legittimità l'affermazione secondo cui «ogni qualvolta si tratti di adire il supremo collegio, in sede di ricorso ordinario o di regolamento di giurisdizione, è indispensabile che la parte manifesti in modo univoco la sua volontà concreta ed attuale di dare vita a quella determinata fase processuale e che a tanto si determini sulla base di una specifica e ponderata valutazione della sentenza da impugnare» (fin da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 17 maggio 1961, n. 1161).

Per altro verso il rafforzamento di questa regola processuale, mediante la previsione di un onere ulteriore e specifico per il difensore dello straniero richiedente la protezione internazionale, è non già distonico, bensì coerente con essa perché finalizzato a ridurre la possibilità di elusione, convergendo così verso l'obiettivo di dare maggiore ordine all'accesso al giudizio di legittimità.

9.– Vi è, in vero, una criticità che l'ordinanza di rimessione non manca di evidenziare come argomento, pur corretto, ma in realtà non rilevante in questo giudizio di legittimità costituzionale.

Il comma 13 dell'art. 35-bis – che reca varie prescrizioni (oltre quella oggetto delle censure di illegittimità costituzionale) – prevede anche che la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato viene meno se con decreto, anche non definitivo, il ricorso è rigettato; e aggiunge che il ricorrente, «[q]uando sussistono fondati motivi», può però chiedere tale sospensione al giudice che ha emesso il decreto con apposita istanza da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione. Ciò significa che nell'immediato, appena ricevuta la comunicazione del decreto di rigetto del tribunale, lo straniero richiedente la protezione internazionale – il quale con la proposizione del ricorso al tribunale (salve alcune eccezioni) si è giovato, fino a quel momento, della sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento (di rigetto) impugnato, prevista dal comma 3 dello stesso art. 35-bis e quindi ha potuto legittimamente trattenersi in Italia in attesa della definizione del suo status (di rifugiato o no) – non ha più titolo per rimanere nel territorio dello Stato in ragione della sua richiesta di protezione internazionale, pur ancora sub iudice. Invece, prima della riforma del 2017, quindi nel regime dell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011, la giurisprudenza riteneva che la sospensione dell'efficacia dell'iniziale provvedimento di rigetto si protraesse fino alla definizione della controversia (Cass., n. 24415 del 2015, n. 18737 del 2017 e n. 28003 del 2018).

Questa criticità, puntualmente evidenziata dall'ordinanza di rimessione, però non è conseguenza della regola introdotta dalla disposizione censurata: riguarda la disciplina della sospensione del rigetto della richiesta di protezione internazionale, non già quella della procura speciale per il ricorso per cassazione. L'onere posto a carico dell'avvocato di certificare la data di rilascio della procura non è causa del mutamento della situazione dello straniero richiedente la protezione internazionale; non incide sulla prosecuzione, o no, della sospensione degli effetti del provvedimento di rigetto; è invece, sotto questo profilo, una regola “neutra”, essendo altra la prescrizione che crea questa criticità.

Nel giudizio principale, pendente innanzi alla Corte di cassazione, ciò che rileva – e che è messo in discussione – è solo la mancata certificazione da parte del difensore della data di rilascio della procura. La circostanza che lo straniero ricorrente abbia rilasciato la procura in un momento in cui non era più coperto dall'effetto sospensivo suddetto – e quindi in una situazione a rischio di espulsione – non incide sull'osservanza, o meno, da parte del difensore dell'onere di certificazione della data del rilascio della procura e sulla conseguenza dell'eventuale inosservanza.

Una siffatta questione, relativa al mancato prolungamento dell'effetto sospensivo per il tempo in cui il ricorso per cassazione può essere proposto e la procura rilasciata, può porsi in altro giudizio, come in effetti è già accaduto con rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di giustizia; la quale (sentenza 26 settembre 2018, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, in causa C-180/17) ha già affermato – limitatamente al versante “europeo” della tutela dei richiedenti asilo – che nessuna delle disposizioni della direttiva 2013/32/UE, cosiddetta “Direttiva procedure”, impone agli Stati membri di riconoscere un effetto sospensivo automatico ai richiedenti protezione internazionale,

che propongano impugnazione avverso la decisione giurisdizionale di rigetto della loro domanda in primo grado.

10.– La Corte rimettente denuncia altresì la difficoltà, ridondante in impossibilità, per lo straniero richiedente la protezione internazionale, che sia trasmigrato all'estero, rimpatriato o espulso, di rilasciare una procura speciale che sia rispettosa delle prescrizioni formali previste dalla disposizione censurata, atteso che non sarebbe prevista la possibilità della procura consolare, come invece è per la procura per il giudizio di primo grado innanzi al tribunale. Ciò costituirebbe spia della irragionevolezza intrinseca della disposizione censurata.

Anche questo profilo di criticità, in realtà, non è rilevante.

È vero che la previsione dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008 – secondo cui «[l]a procura speciale al difensore è rilasciata altresì dinanzi all'autorità consolare» se il ricorrente risiede all'estero – è contenuta, nel terzo periodo del comma 2, nel contesto della disciplina del ricorso al tribunale avverso la decisione della Commissione, territoriale o nazionale, per il riconoscimento della protezione internazionale e non è testualmente ripetuta, nel successivo comma 13, quanto al ricorso per cassazione.

Ma per un verso l'onere posto a carico del difensore dalla disposizione censurata di certificare la data del rilascio della procura speciale per il ricorso per cassazione, di cui solo si dibatte nel giudizio principale, non incide sulla possibilità, o no, che la procura speciale possa essere altresì consolare. Per un altro, è rimesso alla giurisprudenza la verifica della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata al rispetto del diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale «in ogni stato e grado» (art. 24, secondo comma, Cost.), nel senso che la mancata ripetizione testuale, nel comma 13 dell'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008, della possibilità che la «procura speciale» sia consolare, potrebbe non significare necessariamente la sua esclusione quanto al ricorso per cassazione.

11.– Con riferimento, poi, al principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), parimenti evocato dalla Corte rimettente, c'è da considerare che la regola che onera il difensore di certificare la data del rilascio della procura è speciale, perché trova applicazione non già in generale, ma limitatamente al ricorso proposto dallo straniero richiedente la protezione internazionale, oltre che, in vero, nei giudizi aventi ad oggetto le decisioni di trasferimento (art. 3, comma 3-septies, del d.lgs. n. 25 del 2008) e nelle controversie in materia di diniego o di revoca dei permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario (art. 19-ter, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011).

L'ordinanza di rimessione dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata anche sotto il profilo dell'ingiustificata, e asseritamente discriminatoria, differenziazione di disciplina rispetto alla regola generale (artt. 365 e 83 cod. proc. civ.), che prescrive che il difensore certifichi solo l'autografia della sottoscrizione della procura speciale.

Ma da una parte occorre ricordare che la discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia in materia processuale. Costante è, in proposito, l'affermazione che nella conformazione della disciplina processuale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (ex plurimis, sentenze n. 80 e n. 58 del 2020, n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

D'altra parte questa regola si innesta nella disciplina del contenzioso, avente ad oggetto le richieste di protezione internazionale, la quale nel complesso è oggetto di regole processuali speciali, quelle poste dall'art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008; del resto speciali erano anche, già prima della riforma del 2017, la disciplina processuale prevista dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2011 e, prima ancora, quella contemplata dall'art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008.

In questo contesto di regole speciali la disposizione censurata non può ritenersi discriminatoria sol perché essa, al pari delle altre, si applica alle controversie aventi ad oggetto la protezione internazionale ponendo, a carico del difensore della parte, l'onere aggiuntivo della certificazione della data del rilascio della procura. Il diritto alla tutela giurisdizionale è compromesso solo quando vengano imposti oneri tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le molte, sentenze n. 80 e n. 58 del 2020, n. 271

del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016) e tale non è l'onere di certificazione di cui è gravato il difensore dello straniero richiedente la protezione internazionale.

La non manifesta irragionevolezza di tale regola differenziata risulta, inoltre, anche dalla considerazione che, soppresso il grado di appello, il numero di ricorsi per cassazione è cresciuto esponenzialmente fino a rappresentare, in percentuale, una parte molto ampia di tutti i ricorsi civili, tanto da costituire un'obiettivo e marcata peculiarità, in ragione dell'elevato rapporto tra il numero dei giudizi di cassazione rispetto a quelli di primo grado, ben maggiore che in altri settori nel panorama complessivo del contenzioso civile. Questo accesso così diffuso, al quale non è estraneo il maggiore ricorso al patrocinio a spese dello Stato rispetto ad altre tipologie di contenzioso, rende non irragionevole il rafforzamento della regola della posteriorità della procura mediante l'onere a carico del difensore della certificazione della data del suo rilascio da parte dello straniero richiedente la protezione internazionale. Né vengono in sofferenza il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) di un diritto fondamentale, qual è quello d'asilo (art. 10, terzo comma, Cost.), e la garanzia del ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.), che trova generale applicazione – e non potrebbe essere diversamente – anche al contenzioso avente ad oggetto la protezione internazionale. Il rafforzamento indiretto dell'osservanza di una regola processuale, in sé non posta in discussione (quella della necessaria posteriorità della procura speciale), non restringe gli spazi di tutela giurisdizionale, né ridonda in un adempimento solo formale che possa inficiare la garanzia del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.), stante la finalità non irragionevole perseguita dalla norma.

Proprio la presenza di una finalità non irragionevole, nei termini indicati, sottesa alla norma censurata (e invece carente in altre fattispecie, concernenti non il diritto d'asilo, ma la posizione dello straniero, recentemente venute all'esame di questa Corte: sentenze n. 157 e n. 9 del 2021 e n. 186 del 2020), comporta che la prescrizione espressa dalla stessa, di natura strettamente processuale, non integra un'illegittima disparità di trattamento tra i richiedenti protezione internazionale e altri soggetti ricorrenti quanto ai requisiti della procura speciale a ricorrere per cassazione.

12.– Neppure sussiste il denunciato difetto di proporzionalità della sanzione dell'inammissibilità del ricorso in caso di inosservanza, da parte del difensore, dell'onere di certificazione anche della data del suo rilascio, oltre che dell'autografia della sottoscrizione.

In vero la disposizione censurata, nella sua formulazione testuale, riferisce la sanzione dell'inammissibilità a quest'ultima e non la ripete anche con riguardo alla prima, tant'è che sul punto era insorto un contrasto di giurisprudenza, risolto dalla richiamata pronuncia delle Sezioni unite nel senso, più rigoroso, secondo cui l'inammissibilità del ricorso consegue anche alla mancata specifica certificazione della data del rilascio della procura. La progressiva formazione del precedente giurisprudenziale in ordine a tale questione strettamente interpretativa ha, in tal caso, raggiunto lo stadio del diritto vivente, fissato in un principio di diritto che crea, per le sezioni semplici, il richiamato vincolo di cui all'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ., e quindi la disposizione censurata, sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, va letta con questo più rigoroso contenuto.

Ma, anche così, essa non mostra un difetto di proporzionalità che, nella materia processuale, connotata – come già rilevato – da ampia discrezionalità del legislatore, dovrebbe essere manifesto.

Vi è, invece, una simmetria nella sanzione dell'inammissibilità del ricorso per la violazione tanto della necessaria posteriorità della procura speciale, quanto della prescritta certificazione, da parte del difensore, della data del suo rilascio.

Rientra nella discrezionalità del legislatore aver perseguito la finalità di rafforzare l'osservanza della regola della posteriorità della procura speciale, presidiandola, più efficacemente, con un onere posto a carico del difensore a pena di inammissibilità del ricorso piuttosto che, in modo più blando, con un mero dovere rientrante solo negli obblighi di deontologia professionale.

13.– L'ordinanza di rimessione muove, poi, ulteriori censure con riferimento, sotto un duplice profilo, sia a una serie di parametri interposti del diritto dell'Unione europea (artt. 18, 19, paragrafo 2, e 47 CDFUE; artt. 28 e 46 della direttiva 2013/32/UE), sia a parametri convenzionali (artt. 6, 13 e 14 CEDU), tutti per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

Anche con riguardo a tali parametri – sia del diritto europeo, sia di quello convenzionale – le questioni non sono fondate.

14.– Sotto il primo profilo va ribadito che l’evocazione, da parte della Corte rimettente, del contrasto con il diritto dell’Unione europea deve considerarsi ammissibile quando sono richiamate, come parametri interposti, disposizioni di quell’ordinamento, relative ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni (da ultimo, sentenza di questa Corte n. 182 del 2021).

In tale evenienza, in cui «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta [dei diritti fondamentali dell’Unione europea] intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana» (sentenza n. 269 del 2017), è possibile colmare, ove sussistente, un eventuale scarto di tutele, quando quelle assicurate dal diritto europeo risultino più estese di quelle dell’ordinamento nazionale.

14.1.– Con riferimento alle questioni sollevate nel giudizio principale e ai parametri evocati dal Collegio rimettente, può osservarsi che la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, all’art. 18, riconosce e garantisce il diritto d’asilo nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra e dal Protocollo concluso a New York il 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, ratificato con legge del 14 febbraio 1970, n. 95. Assicura poi protezione ai richiedenti asilo escludendo che essi possano essere allontanati, espulsi o estradati verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (art. 19, paragrafo 2, CDFUE).

Per questi diritti opera la generale garanzia di un ricorso effettivo, deciso da un giudice imparziale (art. 47 CDFUE); garanzia specificata, con riferimento alle richieste di protezione internazionale, dall’art. 46, paragrafo 3, della citata direttiva 2013/32/UE, secondo cui, in particolare, gli Stati membri assicurano che un ricorso effettivo preveda l’esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado. Questa direttiva sulle procedure d’asilo è stata trasposta, unitamente a quella coeva sull’accoglienza, con decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale).

Tali garanzie complessive a livello di diritto europeo, quanto alla tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo, si sovrappongono, senza sopravanzarle come livello di tutela, a quelle assicurate nell’ordinamento nazionale dai parametri interni già esaminati. Ed è altresì presente, nella Costituzione, la generale garanzia, che vale anche per le controversie aventi a oggetto la protezione internazionale, del ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.).

Fondamentale in proposito è la decisione della sezione quarta della Corte di giustizia dell’Unione europea (sentenza 26 settembre 2018, X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) che ha chiarito che, a livello di diritto europeo, la garanzia di un ricorso effettivo riguarda il diritto del richiedente asilo di portare innanzi a un giudice, con le garanzie della giurisdizione, l’esame della sua richiesta, mentre è rimessa alle regolamentazioni processuali degli Stati membri la disciplina dell’impugnazione, in secondo grado o ulteriore, della decisione di quel giudice.

Nel dare continuità a questo principio, ancora con citata sentenza X e Y contro Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, la Corte di giustizia ha ribadito che l’obbligo di effettività del ricorso si riferisce espressamente, come del resto risulta dall’art. 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32/UE, ai «procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado»; tale obbligo, richiedendo l’esame completo ed ex nunc degli elementi di fatto e di diritto, riguarda unicamente lo svolgimento del procedimento giurisdizionale di primo grado.

Inoltre ha confermato che l’art. 47 CDFUE, letto alla luce delle garanzie sancite dagli artt. 18 e 19, paragrafo 2, sul diritto d’asilo, non impone l’esistenza di un doppio grado di giudizio: essenziale, infatti, è unicamente che sia possibile esperire un ricorso dinanzi a un’autorità giurisdizionale. Sicché, in particolare, l’introduzione di un ricorso per cassazione contro le decisioni di rigetto di una domanda di protezione internazionale rientra, in mancanza di norme fissate dal diritto dell’Unione, nell’ambito

dell'autonomia procedurale degli Stati membri, fatto salvo il rispetto dei principi di effettività e di equivalenza.

Ciò è in linea con la risalente affermazione della Corte di giustizia secondo cui è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro a dover stabilire le modalità procedurali delle azioni giudiziali volte a tutelare i diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie (ora europee) aventi efficacia diretta, modalità che non possono, tuttavia, essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale (Corte di giustizia CE, sentenze 16 dicembre 1976, in causa C-33/76, *Rewe*, e in causa C-45/76, *Comet*).

Tale principio trova oggi espresso riconoscimento nell'art. 19, paragrafo 1, del Trattato dell'Unione europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, secondo cui «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione».

14.2.– Limiti al principio di autonomia processuale degli Stati membri sono pertanto solo quelli dell'effettività e dell'equivalenza della tutela: quest'ultima si esplica nel senso che la garanzia processuale offerta ai diritti di origine europea non deve essere inferiore a quella riconosciuta rispetto ad analoghe posizioni di diritto interno.

In particolare, come è stato ricordato anche di recente dalla Corte di giustizia (si richiama ancora la sentenza *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*), il rispetto del canone di equivalenza richiede un pari trattamento dei ricorsi che si fondano su una violazione del diritto nazionale e di quelli, analoghi, basati su una violazione del diritto dell'Unione, ma non l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi aventi diversa natura (sentenza 6 ottobre 2015, in causa C-69/14, *Târșia*). Occorre, quindi, da un lato, identificare le procedure o i ricorsi comparabili e, dall'altro, determinare se i ricorsi basati sul diritto interno siano trattati in modo più favorevole dei ricorsi aventi ad oggetto la tutela dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione (sentenze 12 febbraio 2015, in causa C-567/13, *Baczó e Vizsnyiczai*, e 9 novembre 2017, in causa C-217/16, *Dimos Zagoriou*).

Per quanto riguarda la comparabilità dei ricorsi, spetta al giudice nazionale, che dispone di una conoscenza diretta delle modalità processuali applicabili, verificare le somiglianze tra i ricorsi di cui trattasi quanto a oggetto, causa ed elementi essenziali (sentenza 27 giugno 2013, in causa C-93/12, *Agroconsulting-04*, e ancora sentenza *Dimos Zagoriou*).

A tal fine occorre considerare che la disciplina del ricorso per cassazione nella materia della protezione internazionale è unica, nel contesto della trasposizione della direttiva 2013/32/UE, e rappresenta una tutela giurisdizionale ulteriore rispetto a quella assicurata a livello europeo. Essa semmai può porsi a raffronto con il procedimento volto al riconoscimento della protezione umanitaria (ora speciale) riconducibile, al pari della protezione internazionale, alla garanzia costituzionale del diritto d'asilo di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2019).

In tale procedimento, novellato dal d.l. n. 113 del 2018, come convertito, vige un'analogia regola formale, con riguardo alla procura a ricorrere per cassazione, quale contemplata dall'art. 19-ter, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, che parimenti richiede che il difensore dello straniero, che domandi tale protezione residuale, certifichi la data del rilascio della procura, peraltro anche in questa ipotesi a fronte di un giudizio di primo grado che si conclude con ordinanza inappellabile.

14.3.– L'ordinanza di remissione assume, poi, la violazione, da parte della norma censurata, dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE, che, ai fini della rinuncia alla domanda proposta dal richiedente asilo, richiede un'espressa normativa di attuazione, non introdotta nel nostro ordinamento.

Anche questo profilo di censura non è fondato.

L'art. 46, paragrafo 11, della citata direttiva, demanda agli Stati membri la possibilità – non l'obbligo – di stabilire nel diritto nazionale le condizioni che devono sussistere affinché si possa presumere che il richiedente abbia implicitamente ritirato o rinunciato al ricorso giurisdizionale.

L'art. 28 della medesima direttiva, invece, regola la procedura in caso di ritiro implicito della domanda di protezione internazionale o di rinuncia ad essa.

È sufficiente rilevare che in realtà la disposizione attualmente censurata non si risolve in una sorta di presunzione di rinuncia al ricorso o alla domanda di protezione internazionale per effetto della mancata presenza del richiedente sul territorio dello stesso, bensì è volta – ferma l'applicazione della regola generale della posteriorità della procura speciale per ricorrere in cassazione – a presidiarne il rispetto, imponendo al difensore l'onere di certificare la data di conferimento del mandato. Tale onere non incide sulla possibilità, o no, di identificare una fattispecie, tacita o presunta, di rinuncia al ricorso o alla domanda di protezione internazionale.

15.– Sotto il secondo profilo, relativo agli evocati parametri interposti della CEDU, l'ordinanza di rimessione assume la contrarietà della norma censurata al principio di divieto di discriminazione in base alla cittadinanza espresso dall'art. 14 CEDU.

Come ha da tempo chiarito la Corte di Strasburgo, nell'applicazione di questa norma è riconosciuto agli Stati contraenti un margine di apprezzamento, la cui ampiezza varia a seconda delle circostanze, delle materie e del contesto (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 settembre 2003, Koua Poirrez contro Francia; grande camera, sentenza 18 febbraio 2009, Andrejeva contro Lettonia).

Pertanto, essendosi esclusa la violazione dell'art. 3 Cost., per quanto sopra argomentato, non sussiste neppure la violazione dell'evocato parametro interposto.

15.1.– La Corte rimettente dubita, infine, della compatibilità dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, con gli artt. 6 e 13 CEDU sul diritto a un equo processo e a un ricorso effettivo.

Sulla problematica delle regole processuali contemplate nei giudizi di impugnazione, la Corte EDU ha più volte ribadito che, sebbene l'art. 6 della Convenzione non imponga agli Stati contraenti di istituire gradi di giudizio ulteriori al primo, se gli stessi sono previsti dalla legge nazionale dello Stato contraente, devono essere rispettate le garanzie dell'equo processo contemplate dalla predetta norma, in particolare nella misura in cui la stessa assicura alle parti in causa un effettivo diritto di accesso ai tribunali per le decisioni relative ai loro diritti e obblighi civili (Corte EDU, grande camera, sentenza 5 aprile 2018, Zubac contro Croazia).

Al contempo, peraltro, si è riconosciuto (Corte EDU, sentenza Zubac contro Croazia; 15 settembre 2016, Trevisanato contro Italia) che il modo in cui l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, si applica alle Corti d'appello o di cassazione dipende dalle specificità dei relativi giudizi e che, a tal fine, occorre, in particolare, considerare il ruolo svolto nel sistema processuale interno dalla Corte di cassazione. Le condizioni di ammissibilità del ricorso possono essere più rigorose rispetto a quelle contemplate per l'appello, proprio in ragione della funzione nomofilattica demandata alla stessa, la cui possibilità di esercizio ne delimita e giustifica l'intervento, sempre che le regole processuali che presidiano l'accesso al giudizio di impugnazione non siano espressione di un formalismo eccessivo nella relativa applicazione.

Come ha riconosciuto anche da ultimo la stessa Corte EDU (sentenza 28 ottobre 2021, Succi e altri contro Italia), tale situazione si concreta solo in caso di un'interpretazione particolarmente rigorosa di una norma processuale, che, precludendo l'esame sul merito dell'azione, finisca per violare il diritto a una tutela effettiva da parte degli organi giurisdizionali.

Nella fattispecie della norma censurata, però, non può ritenersi che la declaratoria di inammissibilità del ricorso nell'ipotesi di procura speciale, la cui data, posteriore alla pronuncia del provvedimento impugnato, non sia stata certificata dal difensore, costituisca espressione di un formalismo eccessivo nell'applicazione della regola processuale. A seguito dell'intervento risolutivo delle Sezioni unite civili (Cass. n. 15177 del 2021, più volte citata) l'onere formale di certificazione della data di rilascio della procura, posto a carico del difensore, specificamente esperto per essere abilitato alla difesa innanzi alla Corte di cassazione, è chiaro nella portata e nelle conseguenze della sua inosservanza e può essere ottemperato in continuità con l'assolvimento dell'altro onere di certificazione dell'autografia della sottoscrizione di chi rilascia la procura.

Del resto la stessa Corte di Strasburgo ha più volte osservato, in proposito, che la normativa sulle formalità e i termini da osservare per presentare un ricorso è volta ad assicurare la buona amministrazione della giustizia (sentenza Trevisanato contro Italia).

16.– In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale vanno dichiarate non fondate in riferimento a tutti gli indicati parametri, sia costituzionali che interposti, europei e convenzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 46, 18 e 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevata dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2021.

ORDINANZA N. 252 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso dal Tribunale per i minorenni di Firenze, nel procedimento instaurato da R. B., con ordinanza del 26 novembre 2020, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di R. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 novembre 2021 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Romano Vaccarella per R. B.;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale per i minorenni di Firenze, con ordinanza del 26 novembre 2020 (reg. ord. n. 1 del 2021), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata e residente in Italia possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero e chiedere di essere dichiarata idonea all'adozione legittimante.

Ad avviso del giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché – non fornendo un quadro normativo chiaro in ordine ai diritti riservati alla persona non coniugata e residente in Italia – non consentirebbe alla stessa di orientare le proprie scelte in funzione di effetti giuridici prevedibili, determinando così un'interferenza indebita nella sua vita privata.

2.– In via preliminare, è necessario esaminare le eccezioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.– L'Avvocatura generale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del censurato art. 29-bis, comma 1, in ragione dell'incompletezza del quadro normativo considerato dal giudice a quo. Infatti, laddove esso fosse stato considerato nella sua pienezza e complessità, sarebbe emersa con chiarezza la ratio che lo sostiene, così da escludere ogni incertezza, essendo possibile distinguere i casi in cui una domanda di adozione monoparentale potrebbe in astratto essere accolta da quelli in cui non lo sarebbe.

2.1.1.– L'eccezione non è fondata.

Nel caso in esame, sulla premessa che non sarebbe opponibile alla ricorrente, quale persona non coniugata, alcuna preclusione all'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184 del 1983, il rimettente appunta le proprie censure sulla norma che non consente alle persone non coniugate di accedere all'adozione piena. Il fondamento normativo di questa preclusione è quindi correttamente individuato negli artt. 6 e 29-bis, comma 1, della stessa legge, che prevedono il requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione piena.

Così delimitata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo, l'incompleta illustrazione delle possibilità di adozione monoparentale già riconosciute dall'ordinamento, nonché della loro evoluzione normativa e giurisprudenziale – puntualmente richiamate dall'interveniente – non ne inficia l'ammissibilità. Si tratta, infatti, di elementi di valutazione che attengono al merito della questione, come emerge anche dalla stessa prospettazione dell'Avvocatura, secondo la quale una completa ricostruzione del quadro normativo avrebbe consentito di escludere ogni incertezza e di superare le censure formulate dal rimettente.

2.2.– Deve essere altresì respinta l'eccezione di inammissibilità per l'erronea o incompleta individuazione della norma censurata.

2.2.1.– Ad avviso della difesa statale, la mancata censura degli artt. 6 e 44 della legge n. 184 del 1983 pregiudicherebbe il vaglio di legittimità costituzionale, rendendone frammentario l'esito, essendo la denunciata illegittimità circoscritta al solo art. 29-bis, comma 1, che regola le adozioni internazionali. Secondo la difesa statale, l'ipotetico accoglimento della questione finirebbe per creare un'indebita disparità di trattamento di tale disciplina rispetto a quella delle adozioni nazionali.

2.2.2.– Il requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione nazionale è previsto espressamente dall'art. 6 della legge n. 184 del 1983, cui la disposizione censurata fa integrale richiamo. Il giudice a quo – pur consapevole della simmetrica preclusione derivante dal richiamato art. 6 per l'adozione nazionale – ha limitato le proprie censure al solo art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, ritenendo, con motivazione non implausibile, di essere chiamato a fare applicazione di questa disposizione nel giudizio a quo, instaurato proprio al fine di ottenere l'idoneità all'adozione internazionale.

D'altra parte, la considerazione delle ricadute sistematiche di un eventuale accoglimento della questione – in quanto propriamente destinata alla valutazione del merito della stessa – non influisce sulla sua ammissibilità.

3.– Deve essere, inoltre, dichiarata l'inammissibilità delle ulteriori censure formulate dalla parte costituita.

Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la parte ricorrente nel giudizio a quo, deduce il carattere sproporzionato della previsione del requisito del coniugio, sia rispetto al ruolo che l'Italia, quale Stato di accoglienza dell'adottando, è chiamata a svolgere, sia rispetto al fine di realizzare il superiore interesse del minore. Ad avviso della parte interveniente, dalla qualità di coniugato di chi richieda l'adozione non conseguirebbero benefici tali da compensare i sacrifici imposti alle scelte di vita privata dell'adottante e ciò renderebbe ingiustificata l'ingerenza.

Tuttavia, questi argomenti si pongono al di fuori del perimetro tracciato dall'ordinanza di rimessione. In essa, la violazione dell'art. 8 CEDU non deriva dal carattere sproporzionato e per ciò stesso irragionevole della previsione, come prospettato, ma dalla mancanza di chiarezza del quadro normativo, tale da incidere negativamente sulla capacità dei singoli di autodeterminarsi in ordine alla propria vita privata.

Mentre il giudice a quo non contesta alcun difetto di proporzionalità nella previsione del requisito del coniugio e propone incidente di legittimità costituzionale, lamentando la mancanza di chiarezza della disciplina delle adozioni, la parte, invece, dubita della conformità a Costituzione della sproporzione e irragionevolezza del medesimo requisito e chiede a questa Corte di accertarne, sotto tale profilo, il contrasto con l'art. 8 CEDU. Ancorché la disposizione censurata ed il parametro evocato siano formalmente gli stessi, la questione illustrata dalla parte privata introduce un profilo di illegittimità costituzionale diverso e ulteriore rispetto a quello fatto proprio dal giudice a quo.

Le differenti prospettive da cui sono scaturiti i dubbi di legittimità costituzionale rispettivamente avanzati risultano indicative della novità delle censure formulate dalla parte. In quanto volte ad ampliare il thema decidendum delineato dall'ordinanza di rimessione, esse non possono essere prese in considerazione da questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 150 e n. 26 del 2020, n. 222 del 2018, e ordinanza n. 37 del 2017).

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 CEDU, è inammissibile per la carente illustrazione delle ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e il parametro interposto sovranazionale.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, è inammissibile la questione di legittimità costituzionale posta senza un'adeguata ed autonoma illustrazione, da parte del giudice rimettente, delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro evocato. Non è sufficiente, quindi, l'indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell'una rispetto al contenuto precettivo dell'altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione (ex multis, sentenze n. 120 del 2015, n. 236 del 2011; ordinanze n. 26 del 2012, n. 321 del 2010 e n. 181 del 2009).

Nel caso in esame, con riguardo al requisito del coniugio ai fini dell'idoneità all'adozione internazionale, l'ordinanza di rimessione non illustra le ragioni della dedotta antinomia tra la disposizione censurata e i principi presidiati dalla garanzia dell'art. 8 CEDU, né articola critiche mirate, che avvalorino la prospettata violazione. Il giudice a quo si limita a svolgere alcune considerazioni sulla nuova disciplina della filiazione scaturita dalla riformulazione dell'art. 74 del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), e sull'evoluzione dei casi di adozione monoparentale già previsti dall'ordinamento, per desumerne – senza motivarlo – un difetto di chiarezza e frammentarietà del quadro normativo. Tali censure, tuttavia, non sono sorrette da alcuna considerazione comparativa degli istituti e delle discipline rispetto ai quali esse si manifesterebbero, né è fornita alcuna spiegazione in ordine al modo in cui la lamentata mancanza di chiarezza e omogeneità – essa stessa genericamente affermata, ma non corroborata da precipue argomentazioni – si realizzerebbe nello specifico contenuto precettivo dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983, che viceversa è assunto dallo stesso rimettente nel suo univoco significato, preclusivo dell'adozione piena da parte dei non coniugati.

D'altra parte, l'ordinanza non fornisce neppure un'idonea spiegazione circa le modalità in cui l'asserito difetto di chiarezza e la frammentarietà della disciplina delle adozioni si risolverebbero nella violazione del principio del rispetto della vita privata, presidiato dalle garanzie dell'art. 8 CEDU. Infatti, anche in riferimento alla tutela convenzionale richiamata, è omessa qualsiasi motivazione sui presupposti individuati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per qualificare una situazione di incertezza normativa in termini di contrasto con il principio di non ingerenza. Al riguardo, è richiamata una sola sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sezione seconda, 14 maggio 2013, Gross contro Svizzera), che – oltre ad essere stata superata dalla successiva pronuncia della Grande camera del 30 settembre 2014 – è riferita ad un contesto normativo del tutto differente da quello in esame. In definitiva, il contrasto con il principio convenzionale di cui all'art. 8 CEDU risulta solo genericamente affermato, ma non sufficientemente argomentato.

Le rilevate lacune del tessuto argomentativo dell'ordinanza di rimessione determinano l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e ne impediscono la valutazione nel merito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale per i minorenni di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2021.

ORDINANZA N. 217 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018), promosso dalla Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di O. G., con ordinanza del 27 ottobre 2020, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio del 21 ottobre 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Bologna, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge n. 117 del 2019.

La disposizione è censurata «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte di appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

In sintesi, l'omessa previsione di tale motivo di rifiuto si porrebbe in contrasto:

– con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, che sarebbe stato erroneamente trasposto dal legislatore italiano, il quale avrebbe indebitamente limitato la possibilità – prevista in via generale da tale disposizione della decisione quadro – di rifiutare la consegna della persona che dimori o risieda in Italia alle sole ipotesi in cui tale persona sia cittadina italiana o di altro Stato membro, con esclusione dell'ipotesi in cui essa sia cittadina di un paese terzo;

– con l'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che l'impossibilità di scontare la pena in Italia frustrerebbe la funzione rieducativa della pena rispetto a condannati cittadini di paesi terzi che siano stabilmente radicati nel territorio italiano;

– con gli artt. 2 e, ancora, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 CEDU e 17, paragrafo 1, PIDCP, nonché, assieme all'art. 11 Cost., in relazione all'art. 7 CDFUE, poiché

l'impossibilità di scontare la pena in Italia lederebbe il diritto alla vita familiare di condannati cittadini di paesi terzi che siano stabilmente radicati nel territorio italiano;

– con l'art. 3 Cost., stante l'irragionevole disparità di trattamento tra il cittadino di uno Stato terzo, stabilmente radicato in Italia e destinatario di un mandato di arresto rilasciato per l'esecuzione di una pena o una misura di sicurezza privative della libertà, il quale non può beneficiare del rifiuto della consegna e scontare in Italia la pena irrogata nello Stato emittente ai sensi del censurato art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, e il cittadino di uno Stato terzo, parimenti radicato in Italia ma destinatario di un mandato d'arresto rilasciato ai fini dell'esercizio dell'azione penale, che invece avrebbe il diritto di scontare in Italia la pena irrogata dallo Stato emittente all'esito del processo ai sensi dell'art. 19, comma 1, lettera c), della medesima legge.

2.– Preliminarmente all'esame di tali censure, occorre anzitutto precisare che l'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, è stato modificato, successivamente all'ordinanza di rimessione, dall'art. 15, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle deleghe di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117).

2.1.– Nella versione in vigore al momento dell'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata prevedeva la possibilità per la corte d'appello di rifiutare la consegna «se il mandato d'arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, qualora la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la corte di appello disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

2.2.– Nella versione modificata dal menzionato d.lgs. n. 10 del 2021 e attualmente in vigore, il nuovo comma 2 dell'art. 18-bis prevede: «[q]uando il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, la corte di appello può rifiutare la consegna della persona ricercata che sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno».

2.3.– Dal confronto tra le due versioni dell'art. 18-bis emerge che la corte d'appello, ove disponga l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza in Italia:

– poteva sotto il regime previgente, e tuttora può, rifiutare la consegna di un cittadino italiano;
– poteva, sotto il regime previgente, rifiutare la consegna di un cittadino di altro Stato membro alla semplice condizione che questi avesse «legittimamente ed effettivamente» residenza o dimora nel territorio italiano, mentre oggi può rifiutarne la consegna soltanto ove questi sia «legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni»;
– non poteva sotto il regime previgente, e neppure oggi può, rifiutare la consegna di un cittadino di un paese terzo, residente o dimorante in Italia.

3.– Occorre, altresì, preliminarmente precisare che l'art. 17 del d.lgs. n. 10 del 2021 ha modificato anche l'art. 19 della legge n. 69 del 2005, che il giudice rimettente invoca quale *tertium comparationis* rispetto alla sua censura di violazione dell'art. 3 Cost.

3.1.– Nella versione in vigore al momento dell'ordinanza di rimessione, l'art. 19 della legge n. 69 del 2005 prevedeva: «L'esecuzione del mandato d'arresto europeo da parte dell'autorità giudiziaria italiana, nei casi sotto elencati, è subordinata alle seguenti condizioni: [...] c) se la persona oggetto del mandato d'arresto europeo ai fini di un'azione penale è cittadino o residente dello Stato italiano, la consegna è subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviata nello Stato membro di esecuzione per scontarvi la pena o la misura di sicurezza privative della libertà personale eventualmente pronunciate nei suoi confronti nello Stato membro di emissione».

3.2.– Nella versione modificata dal menzionato d.lgs. n. 10 del 2021 e attualmente in vigore, l'art. 19 della legge n. 69 del 2005 prevede: «L'esecuzione del mandato d'arresto europeo da parte dell'autorità giudiziaria italiana, nei casi sotto elencati, è subordinata alle seguenti condizioni: [...] b) se il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini di un'azione penale nei confronti di cittadino italiano o di cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni, l'esecuzione del mandato è subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata sottoposta al processo, sia rinviata nello Stato italiano per scontarvi la pena o la misura di sicurezza privative della libertà personale eventualmente applicate nei suoi confronti nello Stato membro di emissione».

3.3.– Dal confronto tra le due versioni dell'art. 19 della legge n. 69 del 2005, per la parte che qui rileva, emerge che la corte d'appello italiana:

- doveva, sotto il regime previgente, subordinare sempre la consegna sia del cittadino italiano, sia della generalità delle persone residenti in Italia (senza distinguere tra cittadini di altri Stati membri e cittadini di paesi terzi, e senza alcun requisito relativo alla durata della residenza), alla condizione che la persona fosse rimandata in Italia, in caso di condanna, per l'esecuzione della pena;

- deve, oggi, subordinare la consegna a tale condizione soltanto nei confronti del cittadino italiano e del cittadino di altro Stato membro «legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni».

4.– La Corte d'appello rimettente deve fare applicazione della normativa precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 10 del 2021. Infatti, l'art. 28, comma 1, di tale decreto legislativo dispone che le modifiche da esso apportate alla legge n. 69 del 2005 non si applicano ai procedimenti di esecuzione di mandati di arresto già in corso, come quello pendente innanzi al giudice rimettente, che continuano ad essere regolate dalle disposizioni anteriormente vigenti.

Sulla base di tali disposizioni, le questioni ora sottoposte a questa Corte sono certamente rilevanti nel giudizio principale: in mancanza di una dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 nei termini auspicati dal giudice rimettente, quest'ultimo sarebbe senz'altro tenuto a disporre la consegna dell'interessato, dal momento che la legge indicata, nella versione applicabile nel giudizio principale, non prevedeva alcuno specifico motivo di rifiuto della consegna ai fini dell'esecuzione della pena di cittadini di paesi terzi che, come l'interessato nel giudizio principale, siano residenti o dimoranti nel territorio italiano.

5.– Nell'ordinanza n. 60 del 2021 questa Corte ha esaminato analoghe questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 10 del 2021 nell'ambito di un procedimento principale al quale quelle modifiche parimenti non erano applicabili.

Questa Corte ha, in tale occasione, restituito gli atti al giudice rimettente, affinché potesse rivalutare le questioni prospettate alla luce delle modifiche legislative nel frattempo intervenute. Infatti, pur non essendo applicabili nel giudizio principale, esse hanno mutato significativamente il quadro sistematico nel quale le censure formulate dalla Corte di cassazione si collocavano, da un lato restringendo la facoltà di rifiutare la consegna del cittadino di altro Stato membro nell'ambito del mandato d'arresto finalizzato all'esecuzione della pena (ora possibile solo laddove tale cittadino europeo risieda legittimamente ed effettivamente da almeno cinque anni nel territorio italiano), e dall'altro imponendo l'esecuzione senza condizioni del mandato d'arresto finalizzato all'esercizio di un'azione penale nei confronti del cittadino di paese terzo – modifica, quest'ultima, che fa venir meno la disparità di trattamento tra le due forme di mandato di arresto che la Corte di cassazione aveva denunciato, nella propria ordinanza di rimessione, come contraria all'art. 3 Cost.

La restituzione degli atti al giudice rimettente è stata disposta anche in considerazione della circostanza, di cui dava atto la stessa ordinanza di rimessione, che l'interessato nel giudizio principale, cittadino di Stato terzo, risultava essere presente sul territorio italiano dal novembre 2016, e dunque da meno di cinque anni rispetto alla data della stessa ordinanza di rimessione: circostanza che ad avviso di questa Corte meritava di essere attentamente valutata dalla Corte di cassazione, anche ai fini del vaglio di rilevanza delle questioni nel giudizio principale, rispetto a una loro possibile riformulazione che tenesse conto delle modifiche normative nel frattempo intervenute, onde evitare

di prospettare un trattamento più favorevole per i cittadini di paesi terzi rispetto a quello oggi riservato ai cittadini di altro Stato membro.

La Corte di cassazione ha nel frattempo deciso, nel giudizio principale in parola, di non riformulare le questioni di legittimità costituzionale, prendendo atto delle modifiche normative operate dal d.lgs. n. 10 del 2021 (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 1° ottobre 2021, n. 35953).

Il procedimento principale da cui è originato l'odierno giudizio di costituzionalità concerne, invece, un cittadino di paese terzo che – secondo quanto risulta dall'ordinanza di rimessione – ha, tramite la propria difesa, «adeguatamente fornito la prova di uno stabile radicamento familiare e lavorativo sul territorio nazionale»; radicamento che, sulla base di ciò che risulta dal fascicolo del procedimento principale, risalirebbe ad epoca ben precedente l'ultimo quinquennio, e sarebbe attestato dalla stabile convivenza con una donna residente in Italia, con la quale l'interessato risulta avere generato un figlio, oggi dodicenne.

Non compete a questa Corte la valutazione se tale radicamento possa essere ritenuto stabile ed effettivo, né se la permanenza dell'interessato sul territorio nazionale possa essere ritenuta legittima, tali valutazioni spettando soltanto al giudice del procedimento principale. Le circostanze di fatto esposte dal giudice rimettente consentono, tuttavia, di ipotizzare plausibilmente che, laddove questa Corte dovesse ritenere anche solo in parte fondate le questioni prospettate, la corte d'appello potrebbe decidere, nel giudizio principale, di negare la consegna dell'interessato all'autorità giudiziaria dell'esecuzione e di disporre l'esecuzione in Italia della pena inflittagli in Romania.

La considerazione che precede, unitamente alla necessità di pervenire al più presto a una complessiva chiarificazione, nell'ordinamento italiano e nell'intero spazio giuridico dell'Unione, circa i possibili legittimi motivi di rifiuto dell'esecuzione di mandati di arresto europei ai fini dell'esecuzione della pena relativi a cittadini di paesi terzi, rendono in questo caso non necessaria la restituzione degli atti al giudice rimettente.

6.– Riservata alla pronuncia definitiva la decisione tanto sulle eccezioni preliminari sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, quanto sulla censura formulata in riferimento all'art. 3 Cost., questa Corte osserva che alla base delle restanti censure del rimettente è l'allegata violazione del diritto alla vita privata e familiare, che si produrrebbe in conseguenza dell'esecuzione di un mandato d'arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena nei confronti del cittadino di un paese terzo che sia stabilmente radicato sul territorio italiano. Sotto questo profilo, le censure – che formalmente investono l'art. 18-bis nella versione, applicabile nel giudizio principale, antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 10 del 2021 – potrebbero essere svolte in maniera identica rispetto all'attuale formulazione dell'art. 18-bis, che parimenti non prevede la possibilità di rifiutare la consegna del cittadino di Stato terzo stabilmente radicato sul territorio italiano.

6.1.– Tale omessa previsione si porrebbe in contrasto, secondo il giudice rimettente, con le norme costituzionali e sovranazionali (queste ultime rilevanti, nell'ordinamento costituzionale italiano, ai sensi degli artt. 117, primo comma, Cost. nonché, per ciò che concerne il diritto dell'Unione europea, 11 Cost.) che sanciscono il diritto alla vita privata e familiare: l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti inviolabili della persona, tra cui si annovera il diritto in esame (sentenza n. 202 del 2013), e gli artt. 7 CDFUE, 8 CEDU e 17, paragrafo 1, PIDCP.

6.2.– Secondo il giudice rimettente, inoltre, la disciplina italiana si porrebbe in contrasto con lo stesso art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, del quale l'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005 costituisce specifica attuazione, e sarebbe pertanto anche per questa ragione incompatibile con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

L'ordinanza di rimessione insiste, invero, su un argomento in sé non persuasivo, e cioè sull'assunto che, ove allorché lo Stato membro decida di prevedere nel proprio ordinamento il motivo facoltativo di rifiuto della consegna previsto dall'art. 4, punto 6, della decisione quadro, sarebbe tenuto a riprodurre integralmente la relativa previsione, senza poterne modificare i confini applicativi: e conseguentemente a estendere l'ipotesi del rifiuto a tutti coloro che risiedano o dimorino nel territorio nazionale, senza alcuna limitazione relativa allo Stato di cittadinanza dell'interessato o alla

durata del soggiorno nello Stato dell'esecuzione. Un simile assunto è smentito dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha già riconosciuto legittime talune limitazioni al corrispondente motivo di rifiuto apportate dalla legislazione degli Stati membri, come – con riferimento al cittadino di altro Stato membro – la condizione del soggiorno legale e continuativo per almeno cinque anni sul territorio dello Stato dell'esecuzione (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 6 ottobre 2009, in causa C-123/08, Wolzenburg, paragrafi 54-74).

Tuttavia, non è dubbio che l'art. 4, punto 6, della decisione quadro debba, esso stesso, essere interpretato in conformità ai principi e ai diritti fondamentali al cui rispetto è condizionata la validità di qualsiasi atto del diritto dell'Unione, come ribadito del resto dalla stessa decisione quadro nel considerando n. 12 e nell'art. 1, paragrafo 3. Pertanto, laddove la legge di esecuzione nazionale del mandato di arresto europeo abbia disciplinato il motivo facoltativo di consegna di cui all'art. 4, punto 6, della decisione quadro in maniera non conforme a tali principi e diritti fondamentali – come, appunto, il diritto al rispetto della vita privata e familiare dell'interessato –, una tale disciplina risulterà necessariamente in contrasto anche con lo stesso art. 4, punto 6 della decisione quadro, letto alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima.

6.3.– Infine, la preoccupazione di tutelare i legami personali e familiari dello straniero già stabiliti sul territorio italiano sta alla base dell'ulteriore censura, concernente l'allegata violazione del principio della necessaria funzione rieducativa della pena, sancito nell'ordinamento italiano dall'art. 27, terzo comma, Cost. Tale allegazione si fonda, infatti, sulla considerazione che l'esecuzione della pena all'estero non potrebbe realizzare appieno una funzione rieducativa nei confronti di un condannato che abbia stabilito solidi legami sociali e familiari nel territorio italiano.

7.– Ciò che il giudice rimettente chiede, in sintesi, è se le esigenze di tutela del diritto fondamentale di un cittadino di un paese terzo a conservare i propri legami personali e familiari stabiliti sul territorio italiano impongano di riconoscere in capo all'autorità giudiziaria italiana la facoltà, non prevista dalla disposizione censurata, di rifiutare l'esecuzione di un mandato di arresto finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, impegnandosi correlativamente ad eseguire tale pena o misura di sicurezza sul territorio italiano ai sensi dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro.

Ritiene questa Corte che tale interrogativo esiga una risposta, in primo luogo, sul piano del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia ha già chiarito, in via generale, che le disposizioni della decisione quadro sul mandato d'arresto che non contengano alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri «devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 17 luglio 2008, in causa C-66/08, Kozłowski, paragrafo 42). Poiché le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente hanno a oggetto in primo luogo l'interpretazione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, su un profilo che – come meglio si dirà più innanzi – non è ancora stato oggetto di chiarimenti da parte della Corte di giustizia, è necessario interrogare la Corte medesima circa l'uniforme interpretazione di tale disposizione nello spazio giuridico dell'Unione.

Dal momento, poi, che le questioni sollevate dal giudice rimettente concernono il rapporto tra il rifiuto della consegna ai sensi dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro e la tutela dei diritti fondamentali dell'interessato, l'intervento della Corte di giustizia appare necessario anche per una seconda ragione. Poiché la materia del mandato d'arresto europeo è interamente armonizzata dalla stessa decisione quadro, il livello di tutela dei diritti fondamentali suscettibili di porre limiti al dovere di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di altri Stati membri, su cui si basa l'intero meccanismo disegnato dalla decisione quadro, non può che essere quello risultante dalla Carta dei diritti fondamentali e dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE). In settori oggetto di integrale armonizzazione, è invece precluso agli Stati membri condizionarne l'attuazione al rispetto di standard puramente nazionali di tutela dei diritti fondamentali, laddove ciò possa compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenze 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Fransson, paragrafo 29, e in causa C-399/11, Melloni, paragrafo 60).

È dunque necessario chiedere preliminarmente alla Corte di giustizia, nella sua funzione di interprete eminente del diritto dell'Unione (art. 19, paragrafo 1, TUE), se l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, interpretato alla luce dell'art. 1, paragrafo 3 della medesima decisione quadro e dell'art. 7 CDFUE, osti a una disciplina, come quella italiana, che escluda in maniera assoluta e automatica dall'ambito di applicazione del motivo di rifiuto della consegna disciplinato da tale disposizione i cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, non consentendo all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna neppure quando tali persone abbiano stabili e radicati legami sociali e familiari con lo Stato dell'esecuzione; e in caso affermativo, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre il rifiuto della consegna.

8.– In un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia (sentenza n. 269 del 2017; ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019, nonché, nella stessa materia del mandato di arresto europeo, l'ordinanza n. 216 del 2021), questa Corte osserva quanto segue.

8.1.– L'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI stabilisce un motivo di rifiuto espressamente definito quale «facoltativo», la cui trasposizione totale o anche solo parziale nel diritto nazionale è rimessa, in linea di principio, alla discrezionalità degli Stati membri. La Corte di giustizia ha sottolineato, in proposito, che «un legislatore nazionale il quale, in base alle possibilità accordategli dall'art. 4 di detta decisione quadro, opera la scelta di limitare le situazioni nelle quali la sua autorità giudiziaria di esecuzione può rifiutare di consegnare una persona ricercata non fa che rafforzare il sistema di consegna istituito da detta decisione quadro a favore di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Infatti, limitando le situazioni nelle quali l'autorità giudiziaria di esecuzione può rifiutare di eseguire un mandato di arresto europeo, tale legislazione non fa che agevolare la consegna delle persone ricercate, conformemente al principio del reciproco riconoscimento sancito dall'art. 1, n. 2, della decisione quadro 2002/584, il quale costituisce il principio fondamentale istituito da quest'ultima» (sentenza Wolzenburg, paragrafi 58 e 59). Da ciò deriva, come già rammentato, che secondo la Corte di giustizia non può escludersi «che gli Stati membri, nell'attuazione di detta decisione quadro, limitino, nel senso indicato dal principio fondamentale enunciato al suo art. 1, n. 2, le situazioni in cui dovrebbe essere possibile rifiutare di consegnare una persona rientrante nella sfera di applicazione [dell']art. 4, punto 6» (sentenza Wolzenburg, paragrafo 62).

Tuttavia, è indubbio che, come parimenti già osservato, l'esecuzione di un mandato di arresto europeo non può mai comportare la violazione dei diritti fondamentali dell'interessato (art. 1, paragrafo 3, e considerando n. 12 della decisione quadro), né dei principi fondamentali del diritto dell'Unione riconosciuti dall'art. 6 TUE.

Occorre pertanto stabilire se, ed eventualmente a quali condizioni, il cittadino di un paese terzo che sia residente o dimorante nello Stato dell'esecuzione sia titolare di un diritto fondamentale a non essere allontanato dal territorio di quest'ultimo Stato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza nello Stato di emissione.

8.2.– La questione ora delineata presenta, ad avviso di questa Corte, elementi di novità rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia sinora formatasi in materia di mandato di arresto europeo.

8.2.1.– La già citata sentenza Kozłowski ha fornito una nozione «autonoma e uniforme» (paragrafo 42), valida per l'intero spazio giuridico dell'Unione, delle nozioni di persona che «risiede» e «dimora» nel territorio dello Stato dell'esecuzione, chiarendo che la prima nozione fa riferimento alla situazione in cui la persona abbia ivi stabilito la propria residenza effettiva, e che la seconda allude invece alla situazione «in cui tale persona abbia acquisito, a seguito di un soggiorno stabile di una certa durata in questo medesimo Stato, legami con quest'ultimo di intensità simile a quella dei legami che si instaurano in caso di residenza» (paragrafo 46). Inoltre, per quanto il caso oggetto del giudizio principale concernesse un cittadino di altro Stato membro rispetto a quello dell'esecuzione, le definizioni enunciate nella sentenza Kozłowski appaiono di per sé suscettibili di essere applicate anche ai cittadini di paesi terzi.

Tuttavia, la prospettiva della sentenza Kozłowski era opposta rispetto a quella che viene in considerazione nel procedimento odierno. In quel caso il giudice del rinvio chiedeva in sostanza se

l'autorità giudiziaria dell'esecuzione fosse legittimata, ai sensi dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, a rifiutare l'esecuzione di un mandato d'arresto emesso nei confronti di un cittadino straniero che non avesse ancora istituito legami significativi sul territorio dello Stato dell'esecuzione, o comunque vi si risiedesse illegalmente, fosse dedito in quel territorio alla commissione di reati, o fosse ivi detenuto in seguito a condanna penale; e la Corte di giustizia aveva in quell'occasione risposto escludendo che il termine «dimori» potesse essere interpretato in modo così ampio da autorizzare l'autorità giudiziaria dell'esecuzione a rifiutare la consegna, in deroga al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, «per il semplice fatto che la persona ricercata si trovi temporaneamente nel territorio dello Stato membro di esecuzione» (paragrafo 36).

La questione ora in discussione concerne, invece, una disciplina nazionale di trasposizione dell'art. 4, punto 6 della decisione quadro che esclude in maniera assoluta e automatica dal motivo di rifiuto previsto in tale disposizione i cittadini di paesi terzi che dimorano o risiedono nel suo territorio, non consentendo così all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutarne la consegna nemmeno nel caso in cui essi abbiano già instaurato legami significativi e stabili sul territorio dello Stato dell'esecuzione.

8.2.2.– Tale questione non è stata affrontata nemmeno nella successiva, già citata, sentenza Wolzenburg, focalizzata sulla sola posizione del cittadino di altro Stato membro, al quale si applica il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, all'epoca basato sull'art. 12, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), trasfuso oggi nell'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

8.2.3.– La successiva sentenza Lopes da Silva Jorge, infine, è anch'essa incentrata sulla posizione del cittadino di altro Stato membro residente o dimorante nel territorio dello Stato di esecuzione, rispetto al quale la Corte di giustizia – valorizzando anche qui il principio di non discriminazione in base alla nazionalità – ha affermato che l'art. 4, punto 6, della decisione quadro non consente allo Stato dell'esecuzione di escluderlo in modo assoluto e automatico dall'ambito di applicazione della disposizione nazionale che traspone il relativo motivo di rifiuto, indipendentemente dalla valutazione dei suoi legami con il territorio di tale Stato (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 5 settembre 2012, in causa C-42/11, Lopes da Silva Jorge).

8.2.4.– Sulla base in particolare di quanto affermato nelle sentenze Kozłowski e Wolzenburg, e alla luce del principio di non discriminazione secondo la nazionalità di cui all'art. 18 TFUE, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 227 del 2010, la disciplina italiana di trasposizione della decisione quadro sul mandato di arresto, nella versione allora vigente, nella parte in cui non prevedeva il rifiuto di consegna – oltre che del cittadino italiano – anche del cittadino di un altro Stato membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente avesse residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia.

L'effetto di tale pronuncia è stato, dunque, quello di equiparare il trattamento giuridico del cittadino italiano e quello del cittadino di altro Stato membro legittimamente ed effettivamente dimorante nel territorio italiano; mentre resta ancora non risolta, anche nella giurisprudenza di questa Corte, la questione se, ed eventualmente in che misura, il rifiuto della consegna debba estendersi anche al cittadino di paese terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, stante la non invocabilità da parte di costui del principio di non discriminazione in base alla nazionalità (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 2 aprile 2020, in causa C-897/19 PPU, Rуска Federacija, paragrafo 40).

8.3.– Va peraltro osservato che, sin dalla sentenza Kozłowski, la Corte di giustizia ha costantemente sottolineato che «il motivo di non esecuzione facoltativa stabilito all'art. 4, punto 6, della decisione quadro mira segnatamente a permettere all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di accordare una particolare importanza alla possibilità di accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena cui essa è stata condannata» (sentenza Kozłowski, paragrafo 45; sentenza Wolzenburg, paragrafo 62, e sentenza Lopes Da Silva Jorge, paragrafo 32).

Al perseguimento di tale scopo è funzionale la successiva decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, il cui considerando n. 9 recita: «L'esecuzione della pena nello Stato di esecuzione dovrebbe aumentare le possibilità di reinserimento sociale della persona condannata. Nell'accertarsi che l'esecuzione della pena da parte dello Stato di esecuzione abbia lo scopo di favorire il reinserimento sociale della persona condannata, l'autorità competente dello Stato di emissione dovrebbe tenere conto di elementi quali, per esempio, l'attaccamento della persona allo Stato di esecuzione e il fatto che questa consideri tale Stato il luogo in cui mantiene legami familiari, linguistici, culturali, sociali o economici e di altro tipo».

La decisione quadro 2008/909/GAI appena menzionata si applica non solo ai cittadini degli Stati membri dell'Unione, ma anche ai cittadini di paesi terzi. Anche a questi ultimi appare riferirsi, in particolare, il considerando n. 7, che individua lo Stato in cui l'esecuzione della pena appare più funzionale alle finalità di reinserimento sociale del condannato in quello nel quale il condannato «vive e soggiorna legalmente e ininterrottamente da almeno cinque anni e in cui manterrà un diritto di soggiorno permanente».

Il collegamento tra ratio della decisione quadro 2008/909 e motivi di rifiuto previsti dalla decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto che si fondano sul radicamento dell'interessato nel territorio dello Stato richiesto è stato recentemente sottolineato dalla stessa Corte di giustizia, secondo la quale «l'articolazione prevista dal legislatore dell'Unione tra la decisione quadro 2002/584 e la decisione quadro 2008/909 deve contribuire a conseguire l'obiettivo consistente nel favorire il reinserimento sociale della persona interessata. Del resto, un siffatto reinserimento è nell'interesse non solo della persona condannata, ma anche dell'Unione europea in generale (v., in tal senso, sentenze del 23 novembre 2010, Tsakouridis, C145/09, EU:C:2010:708, punto 50, nonché del 17 aprile 2018, B e Vomero, C316/16 e C424/16, EU:C:2018:256, punto 75)» (Corte di giustizia, sentenza 11 marzo 2020, in causa C-314/18, SF, paragrafo 51).

Il rifiuto della consegna previsto dall'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, così come la condizione apposta alla consegna ai sensi del successivo art. 5, punto 3, non sono d'altra parte in contrasto con il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie né con la ratio, sottesa all'intero sistema del mandato d'arresto europeo, di «lottare contro l'impunità di una persona ricercata che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale si suppone abbia commesso un reato» (Corte di giustizia, sentenza 17 dicembre 2020, in cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, L e P, paragrafo 62, e ulteriori precedenti ivi citati). Infatti, in entrambi i casi lo Stato dell'esecuzione si impegna a riconoscere ed eseguire esso stesso la pena inflitta dallo Stato di emissione, assicurandone così l'effettività e, assieme, la maggiore funzionalità rispetto alla sua finalità di risocializzazione del condannato, nell'interesse tanto di quest'ultimo, quanto dell'intera Unione.

8.4.– L'interesse del cittadino di un paese terzo legittimamente dimorante o residente in uno Stato membro a non essere sradicato dallo Stato medesimo riceve inoltre tutela, da parte del diritto dell'Unione, ben al di là della materia dell'esecuzione delle pene o delle misure di sicurezza; e l'intensità di tale tutela è, in linea di principio, direttamente proporzionale al grado di radicamento della persona nel territorio dello Stato di dimora o di residenza.

In particolare, la tutela è massima rispetto ai cittadini di paesi terzi che siano titolari di permesso ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Infatti, essi possono essere allontanati soltanto in esito a una valutazione individualizzata, nella quale le autorità dello Stato membro sono tenute a bilanciare la pericolosità dell'interessato per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza con una pluralità di ulteriori circostanze espressive, tra l'altro, del grado del suo radicamento nel territorio dello Stato (art. 12, paragrafo 4, della direttiva).

Garanzie analoghe sono previste rispetto alle decisioni di allontanamento nei confronti di cittadini di paesi terzi titolari di permessi di soggiorno ai sensi della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (art. 17 della direttiva, ove si

prevede che nell'adozione di una misura di allontanamento gli Stati membri siano tenuti a prendere «nella dovuta considerazione la natura e la solidità dei vincoli familiari della persona e la durata del suo soggiorno nello Stato membro»).

8.5.– Indicazioni non dissimili provengono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 8 CEDU, la quale segna il livello minimo di tutela che deve essere assicurato al corrispondente diritto di cui all'art. 7 della Carta, ai sensi dell'art. 52, paragrafo 3, CDFUE.

Anzitutto, la Corte EDU – nel quadro di una giurisprudenza che valorizza sempre più il reinserimento sociale del condannato tra le funzioni della pena (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 26 aprile 2016, *Murray contro Paesi Bassi*, paragrafo 102; grande camera, sentenza 30 giugno 2015, *Khoroshenko contro Russia*, paragrafo 121; grande camera, 9 luglio 2013, *Vinter contro Regno Unito*, paragrafo 115) – ha ritenuto che l'esecuzione di una pena detentiva a grande distanza dalla residenza familiare del condannato può comportare la violazione dell'art. 8 CEDU, in ragione della conseguente difficoltà, per il detenuto e per i suoi familiari, di mantenere regolari e frequenti contatti, a loro volta importanti rispetto alle finalità risocializzanti della pena (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 7 marzo 2017, *Polyakova e altri contro Russia*, paragrafo 88). In quest'ultima pronuncia la Corte EDU ha evidenziato – tra l'altro – come tali principi trovino conferma nella Raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (*European Prison Rules*), adottata l'11 gennaio 2006, il cui art. 17, paragrafo 1, in particolare, prevede che i detenuti debbano essere assegnati, per quanto possibile, a carceri vicine al loro domicilio o a luoghi di riabilitazione sociale.

In secondo luogo, la costante giurisprudenza della Corte EDU sottolinea la necessità che, nelle decisioni che comunque implicano l'allontanamento di uno straniero dal territorio di uno Stato, debba sempre essere compiuto un conveniente bilanciamento tra le ragioni poste a base di tale allontanamento – tra cui, segnatamente, la commissione di reati da parte dello straniero – e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell'interessato, fondato appunto sull'art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattiene la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi, in particolare allorché lo straniero sia coniugato o abbia figli nel territorio dello Stato dal quale dovrebbe essere allontanato, e a fortiori nell'ipotesi in cui sia nato o cresciuto nello Stato medesimo pur non avendone acquisito la cittadinanza (si vedano ad esempio, in materia di espulsione dello straniero, terza sezione, 24 novembre 2020, *Unuane contro Regno Unito*, paragrafo 72; prima sezione, sentenza 19 maggio 2016, *Kolonja contro Grecia*, paragrafo 48; grande camera, sentenza 23 giugno 2008, *Maslov contro Austria*, paragrafi 68-76; grande camera, sentenza 18 ottobre 2006, *Üner contro Paesi Bassi*, paragrafo 57; seconda sezione, 2 agosto 2001, *Boultif contro Svizzera*, paragrafo 48).

9.– Tutto ciò premesso, questa Corte ritiene di sospendere il giudizio in corso e di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i seguenti quesiti:

a) se l'art. 4, punto 6, della direttiva 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, interpretato alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro e dell'art. 7 CDFUE, osti a una normativa, come quella italiana, che – nel quadro di una procedura di mandato di arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza – precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo;

b) in caso di risposta affermativa alla prima questione, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna.

Considerato, infine, che la causa in esame – pur essendo originata da un procedimento concernente una persona attualmente non sottoposta a misura detentiva – solleva questioni interpretative relative ad aspetti centrali del funzionamento del mandato d'arresto europeo, e che

l'interpretazione richiesta è idonea a produrre conseguenze generali, tanto per le autorità chiamate a cooperare nell'ambito del mandato d'arresto europeo, quanto per i diritti delle persone ricercate, si richiede che il presente rinvio pregiudiziale sia deciso con procedimento accelerato, ai sensi dell'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le seguenti questioni pregiudiziali:

a) se l'art. 4, punto 6, della direttiva 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, interpretato alla luce dell'art. 1, paragrafo 3, della medesima decisione quadro e dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), osti a una normativa, come quella italiana, che – nel quadro di una procedura di mandato di arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza – precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo;

b) in caso di risposta affermativa alla prima questione, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna;

2) chiede che la questione pregiudiziale sia decisa con procedimento accelerato;

3) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

4) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2021.

SENTENZA N. 196 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), promosso dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra R. S. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e altro, con ordinanza del 2 maggio 2020, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di R. S. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 21 settembre 2021 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Alberto Guariso per R. S., Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 106 del 2020, il Tribunale ordinario di Brescia, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), nella parte in cui, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione, richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente solleva un primo ordine di questioni e, in via subordinata, una seconda questione. In primo luogo, la norma censurata violerebbe gli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 38, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, agli artt. 20, 21 e 34, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 13 e 30 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, in quanto, costituendo il reddito di inclusione una prestazione essenziale volta al soddisfacimento di bisogni primari della persona umana, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nella sua concessione sarebbe incostituzionale.

Con la seconda censura il giudice a quo lamenta la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, anche qualora il reddito di inclusione non fosse «prestazione interna al nucleo dei bisogni

essenziali della persona», non esisterebbe una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto e le situazioni di bisogno in vista delle quali la prestazione è prevista.

2.– Come esposto nel Ritenuto in fatto, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rispettivamente costituito e intervenuto in giudizio, hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità. Con una di esse, in particolare, è lamentato un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe argomentato sulla permanente applicabilità della norma censurata, nonostante la sua abrogazione ad opera del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, né avrebbe tenuto conto della disposizione transitoria di cui all'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019. Sia l'INPS che l'Avvocatura affermano che analoga eccezione di inammissibilità sarebbe stata accolta dalla sentenza n. 146 del 2020 di questa Corte.

La parte ricorrente nel giudizio a quo ha replicato a tale eccezione osservando – nell'atto di costituzione – che le questioni qui in esame si pongono in termini diversi rispetto a quelle oggetto della sentenza n. 146 del 2020, in quanto l'ordinanza del Tribunale di Brescia conterrebbe elementi ulteriori rispetto a quella del Tribunale di Bergamo, giudice a quo nel precedente giudizio. Nella memoria integrativa la parte ha poi rilevato che, essendo pacifica la non retroattività della norma abrogante, l'assenza di motivazione sulla permanente applicabilità dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017 non sarebbe censurabile.

2.1.– L'eccezione è fondata.

La sentenza n. 146 del 2020 di questa Corte ha dichiarato inammissibili questioni analoghe a quello oggetto del presente giudizio, in quanto, in quel caso, il rimettente aveva omissis «completamente di dare conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata, così come di indicare le ragioni che lo inducono a ritenerla nondimeno applicabile». Dopo aver ricordato che il Capo II del d.lgs. n. 147 del 2017 (comprendente la disposizione censurata) è stato abrogato a decorrere dal 1° aprile 2019 in virtù di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, e che l'art. 13 di questo stesso decreto contiene una disposizione transitoria che regola il passaggio dal ReI al reddito di cittadinanza, questa Corte ha rilevato che «[l]a totale mancanza di una benché minima argomentazione sulla portata della norma transitoria – come detto, neppure menzionata – e sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti si traduce in una omessa motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni, con la conseguenza della loro inammissibilità (ex multis, sentenze n. 30 e n. 13 del 2020)».

Rispetto all'ordinanza che ha dato origine alla sentenza n. 146 del 2020 l'atto di rimessione qui in esame (precedente rispetto alla citata sentenza di questa Corte) si differenzia solo per un aspetto formale: mentre nella prima l'avvenuta abrogazione della norma censurata non era espressamente rilevata dal rimettente ma risultava implicitamente dall'ordinanza, come attestato dalla stessa sentenza n. 146 del 2020 («Dall'ordinanza si può solo indirettamente cogliere che il rimettente non era probabilmente inconsapevole dell'avvenuta abrogazione, per il riferimento al fatto che la norma censurata sarebbe stata “vigente razione temporis” e per l'uso in vari punti dell'imperfetto nella descrizione della disciplina del reddito di inclusione»), nella presente vicenda il giudice a quo dà esplicitamente atto dell'avvenuta abrogazione della norma censurata ad opera del d.l. n. 4 del 2019.

Anche l'ordinanza del Tribunale di Brescia, nondimeno, presenta le due lacune che hanno indotto questa Corte a dichiarare inammissibili le analoghe questioni sollevate dal Tribunale di Bergamo. L'attuale rimettente, infatti: a) omette di argomentare sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti, nonostante l'abrogazione; b) non «prende in considerazione la norma transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, [...] e la sua specifica portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio, come invece sarebbe stato necessario per dare conto della rilevanza della questione sottoposta a questa Corte» (sentenza n. 146 del 2020).

Nel presente giudizio, dunque, si può ribadire quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 146 del 2020, ossia che «[d]i fronte al silenzio del giudice a quo toccherebbe a questa Corte pronunciarsi direttamente sugli effetti dell'abrogazione della norma censurata sui giudizi pendenti,

ricostruendo il significato della disposizione transitoria e applicando i criteri in ipotesi individuati dalla giurisprudenza per fattispecie simili, ma si tratterebbe di operazioni di spettanza del giudice a quo, sulle quali questa Corte esercita solo un controllo successivo di sufficienza e plausibilità in funzione della verifica della rilevanza».

Pertanto, tutte le questioni sollevate dal Tribunale di Brescia vanno dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), sollevate dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, agli artt. 20, 21 e 34, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, e agli artt. 13 e 30 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2021.

SENTENZA N. 157 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con due ordinanze del 14 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze del 14 giugno 2020, identiche nella motivazione ed iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 reg. ord. del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sia all'art. 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non prevede che, nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea possano produrre «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», qualora dimostrino «di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare».

1.1.– L'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia stabilisce, infatti, che «[p]er i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato».

2.– Il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare, in entrambi i giudizi a quibus, sul rigetto della richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato di due cittadini indiani, la cui istanza era stata respinta dal giudice delegato, visto il verbale della commissione competente, proprio in ragione della mancata presentazione della certificazione dell'autorità consolare, richiesta dalla norma censurata.

In punto di rilevanza, il TAR Piemonte evidenzia, pertanto, che l'applicazione di tale disposizione condiziona l'esito dei giudizi a quibus.

3.– Secondo il Collegio, se l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato di uno straniero non abiente, cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea, «viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile [...] con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea», si verrebbe a creare un irragionevole vulnus al principio di eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale.

In particolare, la norma censurata si porrebbe irragionevolmente in contrasto con l'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, violando gli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, poiché «svuoterebbe tale diritto] della [sua] portata sostanziale in conseguenza dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea». La disposizione, pertanto, contrasterebbe con il principio di autoresponsabilità, riconducibile alla ragionevolezza, di cui al citato art. 3 Cost., là dove addosserebbe al richiedente le conseguenze sfavorevoli di un comportamento a lui non riferibile.

Infine, il rimettente denuncia una irragionevole disparità di trattamento fra cittadini di differenti Paesi non aderenti all'Unione europea, in ragione della possibile diversa efficienza dei rispettivi apparati burocratici, nonché – in relazione all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000 – una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., relativamente a «tutte le convenzioni internazionali, stipulate e stipulande dallo Stato Italiano, che prevedano bilateralmente e multilateralmente l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa».

4.– Secondo il rimettente per recuperare «[la] tenuta costituzionale» della disposizione sarebbe necessario che essa «prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale», tramite «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», «nei casi di impossibilità [ad ottenere la prevista attestazione consolare], comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza [...], valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante».

5.– Le due ordinanze di remissione pongono questioni sostanzialmente identiche in relazione alle disposizioni censurate e ai parametri evocati: pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con un'unica sentenza.

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

6.1.– Con una prima eccezione, l'Avvocatura generale fa presente che i giudizi principali, per i quali gli istanti avevano richiesto l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, sono stati decisi con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020, dalla stessa autorità giurisdizionale rimettente. Di conseguenza, secondo la difesa erariale, la rilevanza non sussisterebbe, avendo i ricorrenti ottenuto il bene della vita a cui aspiravano, il che dimostrerebbe un accesso pieno ed effettivo alla tutela giurisdizionale. Inoltre, «se il giudice amministrativo ha deciso il ricorso in relazione al quale era stato chiesto il gratuito patrocinio, non può poi, con successiva ordinanza [...] sollevare questione di legittimità costituzionale», in quanto si sarebbe «spogliato del processo».

L'eccezione non è fondata.

La decisione sul patrocinio a spese dello Stato è diversa e indipendente rispetto a quella relativa al merito della controversia, il che rende possibile una sua adozione «in ogni tempo [...] e, dunque, sia prima che la causa pervenga alla sentenza sia dopo la pronuncia definitiva» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315, nello stesso senso anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 novembre 2018, n. 29462).

D'altro canto, i giudizi sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato incidono sull'imputazione dei costi relativi al compenso dovuto al difensore per l'opera prestata nell'ambito del processo. Il TAR Piemonte, con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020, con le quali ha deciso le questioni relative all'annullamento del decreto prefettizio di rigetto della domanda di conversione del

permesso di soggiorno, si è riservato, non a caso, di pronunciarsi sia sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia sulle spese di giudizio. Non può, pertanto, ritenersi che si sia «spogliato del processo».

Per le ragioni esposte cade il dubbio sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, norma che trova sicura applicazione nei giudizi a quibus, dal momento che i soggetti istanti sono cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo (sentenze n. 253 del 2019, n. 46 e n. 5 del 2014 e n. 294 del 2011) e che la pronuncia di accoglimento possa influire «sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016; in senso conforme sentenza n. 84 del 2021).

6.2.— L'Avvocatura generale ha sollevato, poi, una seconda eccezione di inammissibilità, adducendo che il rimettente avrebbe invocato una sentenza manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alle scelte discrezionali del legislatore.

Anche questa eccezione non è fondata.

Vero è che questa Corte ha più volte ribadito che le scelte adottate dal legislatore nel regolare l'istituto del patrocinio a spese dello Stato sono connotate da una rilevante discrezionalità, che è doveroso preservare (sentenza n. 47 del 2020; ordinanze n. 3 del 2020 e n. 122 del 2016).

Tuttavia, questo non sottrae tale normazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, in presenza di una «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (da ultimo, sentenze n. 97 del 2019 e n. 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020)» (sentenza n. 47 del 2020), in quanto è necessario «evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti» (sentenza n. 63 del 2021).

Deve poi aggiungersi che la «ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (si veda, da ultimo, la sentenza n. 252 del 2020 e in senso conforme le sentenze n. 224 del 2020; n. 99 del 2019; n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018; n. 236 del 2016)» (sentenza n. 63 del 2021). In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso «“precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti” (ex multis, sentenze n. 224 del 2020 e n. 233 e n. 222 del 2018; n. 236 del 2016)». (sentenza n. 63 del 2021).

Nello specifico contesto, il giudice rimettente sollecita un intervento additivo di questa Corte, che in effetti rinviene nell'ordinamento «precisi punti di riferimento» sia nell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia sia nell'art. 16 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), che richiama espressamente il citato art. 94.

7.— Nel merito, occorre, innanzitutto, verificare se l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia contrasti con l'art. 3 Cost., in coordinamento con gli artt. 24 e 113 Cost., nella parte in cui non prevede che i cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea possano presentare «forme sostitutive di certificazione», «comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare», la cui allegazione risulta, pertanto, impossibile.

8.— Le questioni sono fondate.

8.1.— La norma censurata si inquadra nell'ambito della disciplina sul patrocinio a spese dello Stato, volto a dare attuazione alla previsione costituzionale, secondo cui devono essere assicurati «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Cost.).

L'istituto serve, dunque, a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), «le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto

di difesa» (sentenza n. 46 del 1957, di seguito citata dalla sentenza n. 149 del 1983; in senso analogo, le sentenze n. 35 del 2019, n. 175 del 1996 e n. 127 del 1979), assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002).

«L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti», ha osservato questa Corte, «è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione [...] e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999; in senso conforme sentenze n. 238 del 2014, n. 120 del 2014 e ordinanza n. 386 del 2004). Esso è riconosciuto a tutti, dal primo comma dell'art. 24 Cost., e a tutti spetta, com'è proprio dei diritti ascrivibili all'alveo dell'art. 2 Cost., riferito in maniera cristallina all'uomo.

8.2.– D'altro canto, la natura inviolabile del diritto ad accedere ad una tutela effettiva, ai sensi dell'art. 24, terzo comma, Cost., non lo sottrae al bilanciamento di interessi che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela.

Questa Corte «ha sottolineato che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia (sentenza n. 16 del 2018)» (sentenza n. 47 del 2020).

In tale «prospettiva si spiega», prosegue la sentenza n. 47 del 2020, «che per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto [...] che le ragioni di chi agisce o resiste “risultino non manifestamente infondate”», onde evitare che i non abbienti siano indotti «a intentare cause palesemente infondate senza dover tener conto del loro peso economico». Diversamente, «[a]ppare giustificato [che, nel caso del processo penale, in cui l'azione viene subita da chi aspira al patrocinio a spese dello Stato], venga assicurata [...] una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio de quo da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato» (ancora sentenza n. 47 del 2020).

Appare allora evidente la motivazione che può rendere non irragionevole il variare di talune regole in funzione dei processi interessati dalla richiesta di accesso al patrocinio a spese dello Stato (si vedano, in senso analogo, anche le ordinanze n. 270 del 2012, n. 201 del 2006 e 350 del 2005, con riferimento alla liquidazione degli onorari e dei compensi ai difensori, di cui all'art. 130, t.u. spese di giustizia, e la sentenza n. 237 del 2015, relativa alla quantificazione dei limiti di reddito, di cui all'art. 92, t.u. spese di giustizia). Non viene in considerazione un presunto diverso rango assiologico del diritto alla tutela giurisdizionale, associato ai differenti processi, quanto piuttosto sono le caratteristiche di questi ultimi a poter condizionare il bilanciamento di interessi rispetto a specifiche disposizioni.

«Va da sé», ha rilevato sempre questa Corte, «che [la] diversità fra “gli interessi civili” e le “situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale” implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l'affermazione dell'indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre (in particolare, le ordinanze n. 270 del 2012; n. 201 del 2006 e n. 350 del 2005)» (sentenza n. 237 del 2015).

8.3.– Tanto premesso, il testo unico in materia di spese di giustizia introduce, nell'art. 119, con riferimento al patrocinio a spese dello Stato nei processi civile, amministrativo, contabile e tributario, una equiparazione al trattamento previsto per il cittadino italiano di quello relativo allo «straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare».

Sennonché, a fronte di tale equiparazione, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia stabilisce che, per i soli cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea, «i redditi prodotti all'estero [debbono

essere certificati dalla] autorità consolare competente, che attest[i] la veridicità di quanto in essa indicato», senza contemplare alcun rimedio all'eventuale condotta non collaborativa di tale autorità e, dunque, all'impossibilità di produrre la relativa certificazione.

Per converso, nella disciplina riservata al processo penale, l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia prevede che «in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione».

8.4.– Orbene, deve rilevarsi, innanzitutto, che l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia palesa rilevanti distonie, posto che, avvalendosi del mero criterio della cittadinanza, richiede, stando alla sua lettera, la certificazione dell'autorità consolare competente per i redditi prodotti all'estero solo ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea e non anche a quelli italiani o ai cittadini europei, che pure possano aver prodotto redditi in Paesi terzi rispetto all'Unione europea; al contempo, la medesima disposizione sembra pretendere dai cittadini degli Stati non aderenti all'Unione europea la certificazione consolare per qualsivoglia reddito prodotto all'estero, compresi quelli realizzati in Paesi dell'Unione.

Ma soprattutto, anche a voler prescindere da tali anomalie, non può tacersi la manifesta irragionevolezza che deriva dalla mancata previsione, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, per i processi civile, amministrativo, contabile e tributario, di un meccanismo che – come, viceversa, stabilisce per il processo penale l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia – consenta di reagire alla mancata collaborazione dell'autorità consolare, così bilanciando la necessità di richiedere un più rigoroso accertamento dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea, per i quali è più complesso accertare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante, con l'esigenza di non addebitare al medesimo richiedente anche il rischio dell'impossibilità di procurarsi la specifica certificazione richiesta.

8.5.– La distinzione tra processo penale e altri processi (civile, amministrativo, contabile e tributario) può giustificare, dunque, – come sopra illustrato – che vengano ritenute non irragionevoli, se correlate alle diverse caratteristiche e implicazioni dei vari processi, talune differenziazioni nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato. Tuttavia, tale dicotomia non può in alcun modo legittimare, rispetto ai parametri costituzionali invocati, la mancata previsione di un correttivo, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, che permetta di superare l'ostacolo creato dalla condotta omissiva, o in generale non collaborativa, dell'autorità consolare.

8.5.1.– La disposizione censurata, infatti, in contrasto con la ragionevolezza e con il principio di autoreponsabilità, inficia la possibilità di un accesso effettivo alla tutela giurisdizionale, facendo gravare sullo straniero proveniente da un Paese non aderente all'Unione europea il rischio dell'impossibilità di produrre la sola documentazione ritenuta necessaria, a pena di inammissibilità, per comprovare i redditi prodotti all'estero.

Più precisamente, la norma censurata sottende, secondo il diritto vivente, una presunzione che lo straniero abbia redditi all'estero (si vedano Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Napoli, sentenze 3 maggio 2021, n. 2913, 30 aprile 2021, n. 2887, 28 aprile 2021, n. 2777; Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione di Roma, sentenza 13 gennaio 2020, n. 298, decreti 22 ottobre 2018, n. 10237 e 19 luglio 2018, n. 8135; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sentenza 11 ottobre 2019, n. 1350; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 luglio 2020, n. 16424; con la sola eccezione della sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9 febbraio 2018, n. 6529). Tale presunzione implica un onere gravoso, specie quando la prova abbia un contenuto negativo, poiché tali redditi in effetti non sussistono, il che può ritenersi ipotesi non rara, se è vero che spesso è proprio lo stato di indigenza ad indurre le persone ad emigrare. Inoltre, sempre la norma censurata consente di vincere la presunzione solo con le forme documentali da essa previste, vale a dire con la certificazione dell'autorità consolare competente, prescindendo dall'eventuale esistenza di altre prove circa l'effettiva consistenza dei propri redditi all'estero. Ma soprattutto, e questo è il profilo che palesa nella maniera più evidente il *vulnus* costituzionale, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia fa gravare sull'istante il rischio del fatto del

terzo (ossia l'autorità consolare), la cui eventuale inerzia o inadeguata collaborazione rendano impossibile produrre tempestivamente la corretta certificazione richiesta.

Questa Corte, viceversa, anche di recente ha ribadito, relativamente alla documentazione necessaria ad accedere ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica, che non possono «gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria» (sentenza n. 9 del 2021).

Gli stessi principi sono stati, del resto, affermati in materia di notifiche, là dove la Corte ha ritenuto «palesamente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere [...] dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi [...] e che, perciò resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo» (sentenza n. 447 del 2002, che estende a tutte le notifiche quanto già previsto per le notifiche all'estero dalla sentenza n. 69 del 1994. Il principio generale è stato poi ripreso dalle sentenze n. 3 del 2010, n. 318 del 2009, n. 28 del 2004 e dalle ordinanze n. 154 del 2005, n. 118 del 2005 e n. 153, n. 132 e n. 97 del 2004).

In definitiva, contrasta con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. una previsione, come quella della norma censurata, che fa gravare sull'istante il rischio della impossibilità di produrre una specifica prova documentale richiesta per ottenere il godimento del patrocinio a spese dello Stato; essa, infatti, impedisce – a chi è in una condizione di non abbienza – l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale.

8.5.2.– Tanto considerato, risulta meritevole di accoglimento la richiesta del rimettente di una pronuncia additiva, che eviti il contrasto con il principio di autoreponsabilità, tramite l'aggiunta di una previsione che già trova riscontro nella disciplina dettata dall'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, per il processo penale, nonché dall'art. 16 del d.lgs. n. 25 del 2008, per l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sullo status di rifugiato, che al medesimo art. 94 si richiama. Il problema relativo alla documentazione dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea non presenta, infatti, a ben vedere, alcuna ragionevole correlazione con la natura dei processi, nei quali si richiede il beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

In linea, dunque, con le citate disposizioni, la legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia può essere ricostituita, integrando la previsione sull'onere probatorio, con la possibilità per l'istante di produrre, a pena di inammissibilità, una «dichiarazione sostitutiva di certificazione» relativa ai redditi prodotti all'estero, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la richiesta certificazione.

In tal modo, analogamente a quanto previsto per il processo penale e per l'impugnazione in sede giurisdizionale dello status di rifugiato, la disposizione censurata può essere resa conforme alla disciplina generale che concretizza il principio di autoreponsabilità.

Tale principio, che implica quale corollario quello secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*, non solo esclude che si possa far gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di procurarsi la documentazione consolare, ma oltretutto impedisce di pretendere la probatio spesso diabolica del fatto oggettivo costitutivo di un'impossibilità in termini assoluti. Questo sposta la categoria dell'impossibilità verso una accezione relativa, che si desume in controluce rispetto al comportamento esigibile, suscettibile cioè di essere preteso in base alla regola di correttezza, nella misura dell'impegno derivante dal canone di diligenza: l'impossibilità relativa inizia (ed è implicitamente dimostrata) là dove finisce il comportamento esigibile (*ex fide bona*) e secondo diligenza (in termini simili sentenza n. 9 del 2021).

Non a caso, anche nell'interpretazione che dell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia offre la Corte di cassazione, il cittadino di Paesi non aderenti all'Unione europea non deve provare un'impossibilità in senso assoluto di avvalersi dell'autocertificazione, ma è sufficiente che dimostri un'impossibilità in senso relativo, desumibile in via presuntiva dalla circostanza che «il richiedente si sia utilmente e tempestivamente attivato per ottenere le previste certificazioni» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 26 maggio 2009, n. 21999). La prova dell'impossibilità

assoluta viene, infatti, ritenuta «di per sé incompatibile con un procedimento teso ad assicurare la difesa al non abbiente» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 22 febbraio 2018, n. 8617).

A fronte, dunque, dell'impossibilità di ottemperare all'onere di esibire la documentazione consolare, deve riespandersi, a favore dell'istante, l'opportunità di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione.

9.– In conclusione, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia risulta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente al cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea di presentare, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, qualora dimostri – nei termini sopra illustrati, ossia provando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo correttezza e diligenza – l'impossibilità di produrre la richiesta documentazione.

10.– Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale poste in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra stranieri di Paesi non appartenenti all'Unione europea, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 47 CDFUE, nonché relativamente alle convenzioni internazionali, che prevedano l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui non consente al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, di produrre, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di tale documentazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2021.

ORDINANZA N. 60 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), promosso dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, nel procedimento penale a carico di N. B., con ordinanza del 19 marzo 2020, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 10 marzo 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2021.

Ritenuto che con ordinanza del 4 febbraio 2020, depositata il 19 marzo 2020 e pervenuta alla cancelleria di questa Corte il 10 luglio 2020, la Corte di cassazione, sezione sesta penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), come introdotto dall'art. 6, comma 5, lettera b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018), «nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro dell'Unione europea sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno»;

che, secondo il giudice a quo, la disposizione censurata sarebbe di dubbia compatibilità con gli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'art. 4, paragrafo 6, della Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri, nonché con gli artt. 2, 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), all'art. 17, paragrafo 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (PIDCP), e all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE);

che la Sezione rimettente si trova a giudicare del ricorso promosso dal Procuratore generale della Repubblica di Genova contro una sentenza della locale Corte d'appello, che – decidendo in sede di rinvio dopo un precedente annullamento da parte della Corte di cassazione – aveva rifiutato la consegna di un cittadino albanese richiesta mediante mandato di arresto europeo dalla Procura

generale presso la Corte d'appello di Salonicco (Grecia), sulla base di una sentenza definitiva di condanna all'ergastolo e a una multa di 50.000 euro emessa a carico del medesimo per avere illegalmente detenuto e trasportato, in concorso con altre persone, circa quattro chili di eroina;

che il rifiuto della consegna era stato motivato dalla Corte d'appello territoriale sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, in forza della quale il giudice italiano potrebbe rifiutarsi di eseguire un mandato di arresto emesso a fini di esecuzione di una sentenza definitiva di condanna non soltanto allorché la persona ricercata sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ma anche nei confronti di un cittadino di uno Stato terzo che si trovi nelle medesime condizioni, sempre che la corte d'appello disponga che la pena sia eseguita in Italia conformemente al diritto italiano;

che con la sentenza impugnata la Corte d'appello di Genova aveva disposto l'esecuzione in Italia della pena inflitta dalla Corte d'appello greca nei confronti dell'interessato, rideterminandola in ventitré anni e otto mesi di reclusione e 40.000 euro di multa, previa applicazione dell'indulto per la porzione di tre anni di reclusione e 10.000 euro di multa, unitamente alle pene accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e dell'interdizione legale durante la pena;

che la Sezione rimettente ritiene, tuttavia, non praticabile l'interpretazione costituzionalmente conforme svolta dalla corte territoriale, stante il tenore letterale dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, che prevede la possibilità di rifiuto della consegna per i soli cittadini italiani e per i cittadini dell'Unione europea che si trovino nelle condizioni descritte dalla norma, implicitamente escludendo dal rifiuto facoltativo di consegna i cittadini di Stati terzi;

che, pertanto, sulla base dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 il ricorso del Procuratore generale della Repubblica di Genova dovrebbe essere accolto, anche alla luce della costante giurisprudenza della Corte di cassazione che ha sinora sempre escluso la possibilità di rifiutare la consegna di cittadini di Stati terzi pur legittimamente e stabilmente residenti o dimoranti in Italia, e che ha altresì ritenuto manifestamente infondata la relativa eccezione di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost., in ragione della disparità di trattamento tra cittadini dell'Unione europea e cittadini di Stati terzi;

che, tuttavia, la Sezione rimettente dubita della compatibilità dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), con i molteplici parametri costituzionali e sovranazionali sopra menzionati;

che le questioni sarebbero rilevanti, dal momento che il cittadino albanese della cui consegna si controverte sarebbe – secondo l'apprezzamento, congruamente motivato, dei giudici di merito – «residente anagraficamente in Genova dal 4 giugno 2018 per immigrazione registrata il 14 novembre 2016», e risulterebbe aver ivi stabilito «il centro dei propri interessi lavorativi e familiari, esprimendosi correttamente in lingua italiana e svolgendovi sino al momento del suo arresto una regolare attività lavorativa alle dipendenze di un'impresa»: ciò che consentirebbe di desumere l'esistenza di un suo «radicamento reale e non estemporaneo» sul territorio nazionale;

che, quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il giudice a quo osserva anzitutto che l'art. 4, paragrafo 6 della decisione quadro 2002/584/GAI, trasposto dalla disposizione censurata, prevede che lo Stato possa, ai fini dell'esecuzione di una sentenza di condanna pronunciata nello Stato di emissione del mandato di arresto, rifiutare la consegna di persona che sia cittadino, ovvero «dimori» o «risieda» nello Stato richiesto, senza distinguere dunque tra l'ipotesi in cui lo straniero dimorante o residente sia cittadino di altro Stato membro o di uno Stato terzo;

che ad avviso del rimettente le nozioni di «residenza» o «dimora» alluderebbero piuttosto – secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia – rispettivamente alla «situazione in cui la persona ricercata abbia stabilito la propria residenza effettiva nello Stato membro di esecuzione e a quella in cui tale persona abbia acquisito, a seguito di un soggiorno stabile di una certa durata in questo medesimo Stato, legami con quest'ultimo di intensità simile a quella dei legami che si instaurano in caso di residenza»: situazione che potrebbe presentarsi, per l'appunto, tanto nei confronti del cittadino di altro Stato membro, quanto nei confronti del cittadino di Stato terzo;

che pertanto, ad avviso della Sezione rimettente, una volta introdotto il motivo di rifiuto in parola nell'ordinamento interno, lo Stato membro non potrebbe irrazionalmente limitarne «l'applicazione ai soli cittadini e residenti "comunitari", escludendola tout court per i residenti o dimoranti "non comunitari", se non a condizione di trasporre solo una porzione del contenuto, generale ed onnicomprensivo della norma euro-unitaria, così eludendo l'obbligo di rispettarne fedelmente i vincoli di adeguamento ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.»;

che, sotto un diverso profilo, non sarebbe ravvisabile alcuna ragionevole giustificazione della diversità di trattamento tra il cittadino di Stato terzo del quale sia richiesta la consegna a fini di esecuzione della pena e lo straniero residente nel territorio italiano del quale sia invece richiesta la consegna ai fini di un'azione penale, rispetto al quale l'art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 prevede – senza distinguere a seconda che si tratti di cittadino di altro Stato dell'Unione europea o di Stato terzo – che al relativo mandato di arresto possa essere data esecuzione soltanto subordinatamente alla condizione che la persona, dopo essere stata ascoltata, sia rinviata in Italia per scontarvi la pena o la misura di sicurezza eventualmente pronunciata nei suoi confronti dallo Stato di emissione;

che – rileva il giudice a quo – la giurisprudenza della Corte di cassazione richiede soltanto, ai fini dell'operatività del citato art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, la prova di un soggiorno stabile e di una certa durata dello straniero, idoneo a consentire l'acquisizione di legami con lo Stato pari a quelli che vi si instaurano in caso di residenza;

che la disparità di trattamento tra la situazione del cittadino di Stato terzo rispetto all'esecuzione di mandati di arresto a fini rispettivamente della esecuzione della pena (art. 18-bis, comma 1, lettera c, della legge n. 69 del 2005) e di un'azione penale (art. 19, comma 1, lettera c, della medesima legge) determinerebbe una violazione dell'art. 3 Cost. «per quel che attiene al rispetto dei canoni di ragionevolezza e coerenza sistematica» delle scelte del legislatore;

che la mancata previsione di una causa di rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di Stato terzo da parte dell'art. 18-bis, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005 pregiudicherebbe altresì la finalità di reinserimento sociale della persona condannata, in violazione – oltre che della ratio dello stesso art. 4, paragrafo 6, della decisione quadro 2002/584/GAI – dell'art. 27, terzo comma, Cost.;

che, infatti, «l'esclusione a priori della possibilità che il residente (o dimorante) cittadino di uno Stato terzo sconti la pena in Italia» non consentirebbe «di perseguirne la "risocializzazione" attraverso la conservazione, per quanto è possibile, dei legami familiari e sociali durante la fase di esecuzione della pena»: finalità, quest'ultima, di cui il diritto dell'Unione si fa carico anche mediante la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea, che istituisce un sistema per il trasferimento di detenuti condannati nello Stato membro con il quale il condannato mantiene legami, familiari, linguistici, culturali, sociali o economici o di altro tipo, al fine ultimo di agevolarne il reinserimento sociale al termine dell'esecuzione della pena;

che analoghe considerazioni supporterebbero, ad avviso del giudice a quo, il dubbio di compatibilità tra la disposizione censurata e il diritto fondamentale alla vita privata e familiare del condannato, dal momento che la sua consegna allo Stato richiedente rischierebbe di recidere tutti i legami affettivi, sentimentali, di reciproca assistenza e solidarietà scaturenti dalla vicinanza della propria famiglia: con conseguente violazione dell'art. 7 CDFUE (e dunque degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), da leggersi alla luce della giurisprudenza della Corte EDU formatasi in materia di art. 8 CEDU, nonché dell'art. 17 PIDCP, entrambi autonomamente rilevanti nell'ordinamento nazionale per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., oltre che dello stesso art. 2 Cost., che garantisce protezione ad ogni formazione sociale in cui si svolge la personalità umana;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri tramite l'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che le questioni sarebbero, anzitutto, inammissibili per difetto di rilevanza, dal momento che la Corte d'appello di Genova non avrebbe dovuto applicare al condannato l'indulto in mancanza di consenso dello Stato di emissione, che non risulta essere stato richiesto, di talché essa avrebbe dovuto, alternativamente, autorizzare la consegna ovvero disporre l'integrale esecuzione della pena, salvo quanto stabilito dall'art. 10, comma 5, del decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla Decisione quadro 2008/909/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea), non risultando peraltro nel caso di specie neppure la verifica del consenso del Ministro della giustizia italiano all'esecuzione della sentenza in Italia, necessario ai sensi dell'art. 10, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 161 del 2010;

che le questioni sarebbero comunque infondate nel merito, dal momento che i motivi di rifiuto di consegna stabiliti dalla decisione quadro 2002/584/GAI e trasposti nell'ordinamento degli Stati membri dovrebbero essere considerati come altrettante eccezioni all'operatività del principio del mutuo riconoscimento, ed essere perciò oggetto di una interpretazione restrittiva, risultando in particolare precluso agli Stati membri estendere le ipotesi di legittimo rifiuto all'esecuzione del mandato di arresto europeo rispetto a quelle previste dalla menzionata decisione quadro, che ad avviso dell'Avvocatura generale imporrebbe esclusivamente – alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia – l'equiparazione della posizione del cittadino dello Stato richiesto a quella dei cittadini di altri Stati membri che abbiano effettivamente e legittimamente residenza o dimora nello Stato richiesto;

che neppure sussisterebbe il denunciato *vulnus* all'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che il principio di rieducazione e risocializzazione della pena sarebbe attuato in qualunque ordinamento dell'Unione europea, non essendovi peraltro alcuna garanzia che lo straniero, una volta scontata la pena, possa effettivamente permanere in Italia;

che nemmeno sussisterebbe alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina dettata dall'art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005, «dal momento che gli effetti cui mira il mandato di arresto europeo esecutivo e quelli ai quali è finalizzato il mandato di arresto processuale sono diversi, essendo quest'ultimo volto a ridurre, negli Stati membri, la celebrazione di procedimenti in absentia, rispetto ai quali, nel caso di condanna, per l'esecuzione della pena irrogata era già prevista, sin dal sistema delle estradizioni, il rifiuto della richiesta di consegna della persona»;

che, con decreto presidenziale del 4 febbraio 2021, la camera di consiglio per la decisione della presente causa, originariamente fissata per il 10 febbraio 2021, è stata rinviata al 10 marzo 2021, in considerazione dell'avvenuta promulgazione, medio tempore, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica il 5 febbraio 2021, il cui art. 15 ha modificato la disposizione censurata, e il cui art. 17 ha altresì modificato l'art. 19 della legge n. 69 del 2005, invocato quale *tertium comparationis* dal giudice rimettente nella questione formulata con riferimento all'art. 3 Cost.;

che il 18 febbraio 2021 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una nota in pari data del Ministero della giustizia, contenente osservazioni sulle modifiche recate dal d.lgs. n. 10 del 2021 alla disciplina di cui è causa;

che in tali osservazioni il Ministero della giustizia rileva che le modifiche apportate da un lato confermano – all'art. 18-bis della legge n. 69 del 2005, come riformulato – la non opponibilità della causa di rifiuto prevista dalla disposizione censurata con riferimento al cittadino di uno Stato terzo, e dall'altro escludono – all'art. 19 della medesima legge n. 69 del 2005, come riformulato – che l'autorità giudiziaria italiana possa ora rifiutare la consegna del cittadino di uno Stato terzo ai fini di un'azione penale, essendosi così eliminata la discrasia tra le due discipline lamentata dal rimettente.

Considerato che le menzionate disposizioni del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 10 (Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra stati membri, in attuazione delle delega di cui all'articolo 6 della legge 4 ottobre 2019, n. 117) hanno modificato sia la disposizione censurata, sia la disposizione invocata dal giudice a quo quale *tertium comparationis* nella questione formulata con riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il nuovo testo dell'art. 18-bis della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri) prevede ora, al comma 2, che «[q]uando il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale, la corte di appello può rifiutare la consegna della persona ricercata che sia cittadino italiano o cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano da almeno cinque anni, sempre che disponga che tale pena o misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno»;

che, pertanto, la nuova formulazione della disposizione censurata – collocata ora in un autonomo secondo comma dell'art. 18-bis – restringe l'ambito di applicazione del motivo di rifiuto da essa disciplinato alle sole ipotesi del cittadino italiano e del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente o dimorante in Italia da almeno cinque anni, confermando così implicitamente l'esclusione del cittadino di Stato terzo già desumibile dalla precedente formulazione oggetto delle censure del giudice a quo;

che il nuovo testo dell'art. 19 della legge n. 69 del 2005, come modificato dal d.lgs. n. 10 del 2021, prevede ora alla lettera b) che «se il mandato di arresto europeo è stato emesso ai fini di un'azione penale nei confronti di cittadino italiano o di cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni, l'esecuzione del mandato è subordinata alla condizione che la persona, dopo essere stata sottoposta al processo, sia rinviata nello Stato italiano per scontarvi la pena o la misura di sicurezza privative della libertà personale eventualmente applicate nei suoi confronti nello Stato membro di emissione»;

che, dunque, il novellato art. 19 prevede che la consegna ai fini di un'azione penale è subordinata alla condizione del rinvio in Italia della persona richiesta per l'esecuzione della pena o della misura di sicurezza soltanto nei confronti del cittadino italiano e del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea legittimamente ed effettivamente residente nel territorio italiano da almeno cinque anni, e non più – come avveniva nel vigore della precedente formulazione dello stesso art. 19 – nei confronti di qualsiasi persona avente cittadinanza italiana o residente in Italia;

che – per quanto l'art. 28 del d.lgs. n. 10 del 2021 disponga la perdurante applicazione della previgente disciplina quando la corte d'appello abbia già ricevuto il mandato d'arresto europeo o la persona richiesta sia già stata arrestata – le modifiche apportate dallo stesso d.lgs. n. 10 del 2021 alle disposizioni della legge n. 69 del 2005 incidono così profondamente sull'ordito logico che sta alla base delle censure prospettate da rendere necessaria la restituzione degli atti al giudice a quo perché possa procedere alla rivalutazione della non manifesta infondatezza delle questioni prospettate, tenendo conto delle intervenute modifiche normative.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2021.

SENTENZA N. 33 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'interno e altro e P. F. e F. B., in proprio e quali genitori di P. B.F., con ordinanza del 29 aprile 2020, iscritta al n. 99 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di P. F. e F. B., in proprio e quali genitori di P. B.F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Antonio Saitta, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e Alexander Schuster per P. F. e F. B., in proprio e quali genitori di P. B.F., nonché l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato) e dell'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), «nella parte in cui non consentono, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente, che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, per contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento nell'atto di stato civile di un minore procreato con le modalità della gestione per altri (altrimenti detta “maternità surrogata”) del c.d. genitore d'intenzione non biologico».

2.– In sostanza, le questioni di legittimità che questa Corte è chiamata a esaminare riguardano lo stato civile dei bambini nati attraverso la pratica della maternità surrogata, vietata nell'ordinamento italiano dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004.

Più in particolare, è qui in discussione la possibilità di dare effetto nell'ordinamento italiano a provvedimenti giudiziari stranieri che riconoscano come genitore del bambino non solo chi abbia fornito i propri gameti, e dunque il genitore cosiddetto "biologico"; ma anche la persona che abbia condiviso il progetto genitoriale pur senza fornire il proprio apporto genetico, e dunque il cosiddetto genitore "d'intenzione".

La prima sezione civile della Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale del diritto vivente, risultante dalla sentenza delle Sezioni unite civili 8 maggio 2019, n. 12193, che esclude il riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano del provvedimento giurisdizionale straniero con il quale sia stato dichiarato un rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla maternità surrogata e il genitore "d'intenzione" cittadino italiano, in ragione del ritenuto contrasto di tale riconoscimento con il divieto di surrogazione di maternità stabilito dal menzionato art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, qualificabile secondo le Sezioni unite come principio di ordine pubblico.

Tale soluzione violerebbe, ad avviso del giudice a quo, tutti i parametri costituzionali e sovranazionali sopra indicati, per le ragioni di cui si è analiticamente dato conto nel Ritenuto in fatto.

Conseguentemente, la prima sezione civile della Corte di cassazione solleva questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto:

- dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge n. 218 del 1995, che vieta il riconoscimento di sentenze straniere allorché producano effetti contrari all'ordine pubblico;
- dell'art. 18 del d.P.R. n. 396 del 2000, che vieta la trascrizione nei registri dello stato civile italiani di atti formati all'estero contrari all'ordine pubblico; e
- dell'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, che prevede sanzioni penali a carico di chiunque «in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità».

3.– Devono essere vagliate preliminarmente le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.1.– Non è fondata, anzitutto, l'eccezione che fa leva sul carattere non vincolante del parere consultivo reso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 10 aprile 2019, ampiamente citato nell'ordinanza di rimessione.

Il giudice rimettente, pur richiamando tale parere, invoca infatti correttamente – quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale fondato, tra l'altro, sull'art. 117, primo comma, Cost. – l'art. 8 CEDU, che riconosce il diritto alla vita privata e familiare del minore: diritto sul quale si impernano le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione.

D'altra parte, non v'è dubbio che il parere consultivo reso dalla Corte EDU su richiesta della Corte di cassazione francese non sia vincolante, come espressamente stabilisce l'art. 5 del Protocollo n. 16 alla CEDU: né per lo Stato cui appartiene la giurisdizione richiedente, né a fortiori per gli altri Stati, tanto meno per quelli – come l'Italia – che non hanno ratificato il protocollo in questione. Cionondimeno, tale parere è confluito in pronunce successive, adottate in sede contenziosa dalla Corte EDU (sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia; decisione 19 novembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia).

3.2.– Infondata è altresì l'ulteriore eccezione di inammissibilità impernata sull'omessa sperimentazione da parte del Collegio rimettente di un'interpretazione conforme alla CEDU alla luce del citato parere consultivo; interpretazione, peraltro, che secondo l'Avvocatura generale dello Stato avrebbe dovuto essere rimessa nuovamente alle Sezioni unite, ai sensi dell'art. 374, terzo comma, del codice di procedura civile, dal momento che la richiamata sentenza n. 12193 del 2019 non avrebbe potuto tenere conto di tale parere, sopravvenuto alla decisione.

La Sezione rimettente ha plausibilmente motivato nel senso dell'impraticabilità di una interpretazione conforme, proprio in ragione dell'intervenuta pronuncia delle Sezioni unite, che ha

formato il diritto vivente che il giudice a quo sospetta di contrarietà alla Costituzione. Ciò deve ritenersi sufficiente ai fini dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale (ex plurimis, da ultime, sentenze n. 75 del 2019, n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017).

D'altra parte, l'obbligo per una sezione semplice della Corte di cassazione di astenersi dal decidere in contrasto con il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite attiene al piano dell'interpretazione della legge, non a quello della verifica della compatibilità della legge (così come interpretata dalle Sezioni unite) con la Costituzione; verifica, questa, che l'ordinamento italiano affida a ogni autorità giurisdizionale durante qualsiasi giudizio, consentendo a tale autorità di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale innanzi a questa Corte, senza dover sollecitare allo scopo altra istanza superiore di giudizio (art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, recante «Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale»; art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

4.– Deve invece essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità della questione formulata dal giudice a quo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 24 CDFUE, non avendo la Sezione rimettente motivato sulla sua riconducibilità all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta (ex multis, sentenze n. 190 del 2020, n. 279 del 2019, n. 37 del 2019). Il che non esclude, naturalmente, che le norme della Carta possano essere comunque tenute in considerazione come criteri interpretativi degli altri parametri, costituzionali e internazionali, invocati dal giudice rimettente (come è accaduto, ad esempio, nelle sentenze n. 102 del 2020 e 272 del 2017 per l'appunto in relazione all'art. 24 CDFUE).

5.– Quanto alle restanti questioni sottoposte alla Corte, anche esse debbono essere dichiarate inammissibili, per le ragioni di seguito esposte.

5.1.– Il diritto vivente censurato dal giudice a quo si impernia sulla qualificazione, operata dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, del divieto penalmente sanzionato di surrogazione di maternità di cui all'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004 come «principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali», tra cui segnatamente la dignità umana della gestante.

Questa Corte si è recentemente espressa in termini analoghi, osservando che la pratica della maternità surrogata «offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane» (sentenza n. 272 del 2017). A tale prospettiva si affianca l'ulteriore considerazione – su cui pongono l'accento anche l'Avvocatura generale dello Stato e una parte degli amici curiae – che gli accordi di maternità surrogata comportano un rischio di sfruttamento della vulnerabilità di donne che versino in situazioni sociali ed economiche disagiate; situazioni che, ove sussistenti, condizionerebbero pesantemente la loro decisione di affrontare il percorso di una gravidanza nell'esclusivo interesse dei terzi, ai quali il bambino dovrà essere consegnato subito dopo la nascita.

Tali preoccupazioni stanno verosimilmente alla base della condanna di «qualsiasi forma di maternità surrogata a fini commerciali» espressa dal Parlamento europeo nella propria Risoluzione del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea nel 2015 (2016/2009-INI) (paragrafo 82).

5.2.– Le questioni ora sottoposte a questa Corte sono però focalizzate sugli interessi del bambino nato mediante maternità surrogata, nei suoi rapporti con la coppia (omosessuale, come nel caso che ha dato origine al giudizio a quo, ovvero eterosessuale) che ha sin dall'inizio condiviso il percorso che ha condotto al suo concepimento e alla sua nascita nel territorio di uno Stato dove la maternità surrogata non è contraria alla legge; e che ha quindi portato in Italia il bambino, per poi qui prendersene quotidianamente cura.

Più precisamente, si tratta di fornire una risposta all'interrogativo se il diritto vivente espresso dalle Sezioni unite civili, alla luce della complessità della vicenda, sia compatibile con i diritti del minore sanciti dalle norme costituzionali e sovranazionali invocate dal giudice a quo.

5.3.– Questa Corte ha recentemente avuto modo di rammentare (sentenza n. 102 del 2020) che il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità,

compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei “migliori interessi” (best interests) o dell’“interesse superiore” (intérêt supérieur) del minore, secondo le formule utilizzate nelle rispettive versioni ufficiali in lingua inglese e francese, fu espresso anzitutto nella Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959. Di qui tale principio è confluito – tra l’altro – nell’art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e nell’art. 24, comma 2, CDFUE. Tale principio è stato altresì considerato dalla giurisprudenza della Corte EDU come specifica declinazione del diritto alla vita familiare di cui all’art. 8 CEDU (ex multis, Grande camera, sentenza 26 novembre 2013, X contro Lettonia, paragrafo 96).

Il principio in parola è stato felicemente riformulato da una risalente sentenza di questa Corte, con riferimento all’art. 30 Cost., come necessità che nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata «la soluzione ottimale “in concreto” per l’interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior “cura della persona”» (sentenza n. 11 del 1981); ed è stato ricondotto da plurime pronunce di questa Corte altresì all’ambito di tutela dell’art. 31 Cost. (sentenze n. 272 del 2017, n. 76 del 2017, n. 17 del 2017 e n. 239 del 2014).

5.4.– I parametri costituzionali e sovranazionali (questi ultimi rilevanti nell’ordinamento italiano per il tramite dell’art. 117, primo comma, Cost.) invocati dall’ordinanza di rimessione convergono, dunque, attorno al principio della ricerca della soluzione ottimale in concreto per l’interesse del minore. Principio che deve essere ora declinato in relazione alle peculiarità delle situazioni all’esame.

Non v’è dubbio, in proposito, che l’interesse di un bambino accudito sin dalla nascita (nel caso oggetto del giudizio a quo, ormai da quasi sei anni) da una coppia che ha condiviso la decisione di farlo venire al mondo è quello di ottenere un riconoscimento anche giuridico dei legami che, nella realtà fattuale, già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia, ovviamente senza che ciò abbia implicazioni quanto agli eventuali rapporti giuridici tra il bambino e la madre surrogata.

E ciò, quanto meno, da una duplice prospettiva.

Anzitutto, questi legami sono parte integrante della stessa identità del bambino (Corte EDU, sentenza 26 giugno 2014, Mennesson contro Francia, paragrafo 96), che vive e cresce in una determinata famiglia, o comunque – per ciò che concerne le unioni civili – nell’ambito di una determinata comunità di affetti, essa stessa dotata di riconoscimento giuridico, e certamente riconducibile al novero delle formazioni sociali tutelate dall’art. 2 Cost. (sentenza n. 221 del 2019). Sicché indiscutibile è l’interesse del bambino a che tali legami abbiano riconoscimento non solo sociale ma anche giuridico, a tutti i fini che rilevano per la vita del bambino stesso – dalla cura della sua salute, alla sua educazione scolastica, alla tutela dei suoi interessi patrimoniali e ai suoi stessi diritti ereditari –; ma anche, e prima ancora, allo scopo di essere identificato dalla legge come membro di quella famiglia o di quel nucleo di affetti, composto da tutte le persone che in concreto ne fanno parte. E ciò anche laddove il nucleo in questione sia strutturato attorno ad una coppia composta da persone dello stesso sesso, dal momento che l’orientamento sessuale della coppia non incide di per sé sull’idoneità all’assunzione di responsabilità genitoriale (sentenza n. 221 del 2019; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962; sezione prima civile, sentenza 11 gennaio 2013, n. 601).

Sotto un secondo e non meno importante profilo, non è qui in discussione un preteso “diritto alla genitorialità” in capo a coloro che si prendono cura del bambino. Ciò che è qui in discussione è unicamente l’interesse del minore a che sia affermata in capo a costoro la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali agli interessi del minore che l’ordinamento considera inscindibilmente legati all’esercizio di responsabilità genitoriali. Doveri ai quali non è pensabile che costoro possano ad libitum sottrarsi (per una analoga sottolineatura, si veda la sentenza n. 347 del 1998, che – seppur nel diverso contesto della fecondazione eterologa – già evocava i diritti del minore «nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità»).

Proprio per queste ragioni, del resto, l’ormai consolidata giurisprudenza della Corte EDU afferma la necessità, al metro dell’art. 8 CEDU, che i bambini nati mediante maternità surrogata, anche negli Stati parte che vietino il ricorso a tali pratiche, ottengano un riconoscimento giuridico del «legame di

filiazione» (lien de filiation) con entrambi i componenti della coppia che ne ha voluto la nascita, e che se ne sia poi presa concretamente cura (sentenza Mennesson contro Francia, paragrafo 100; sentenza D. contro Francia, paragrafo 64).

Né l'interesse del minore potrebbe ritenersi soddisfatto dal riconoscimento del rapporto di filiazione con il solo genitore "biologico", come è accaduto nel caso dal quale è scaturito il giudizio a quo, in cui l'originario atto di nascita canadese, che designava come genitore il solo P. F., era stato trascritto nei registri di stato civile italiani. Laddove, infatti, il minore viva e cresca nell'ambito di un nucleo composto da una coppia di due persone, che non solo abbiano insieme condiviso e attuato il progetto del suo concepimento, ma lo abbiano poi continuativamente accudito, esercitando di fatto in maniera congiunta la responsabilità genitoriale, è chiaro che egli avrà un preciso interesse al riconoscimento giuridico del proprio rapporto con entrambe, e non solo con il genitore che abbia fornito i propri gameti ai fini della maternità surrogata.

5.5.– È peraltro vero che l'interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto a ogni altro controinteresse in gioco.

La frequente sottolineatura della "preminenza" di tale interesse ne segnala bensì l'importanza, e lo speciale "peso" in qualsiasi bilanciamento; ma anche rispetto all'interesse del minore non può non rammentarsi che «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri [...]. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sentenza n. 85 del 2013).

Gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore; scopo di cui si fanno carico le sezioni unite civili della Corte di cassazione, allorché negano la trascrivibilità di un provvedimento giudiziario straniero, nella parte in cui attribuisce lo status di genitore anche al componente della coppia che abbia partecipato alla surrogazione di maternità, senza fornire i propri gameti.

5.6.– Di tale bilanciamento tra gli interessi del bambino e la legittima finalità di disincentivare il ricorso a una pratica che l'ordinamento italiano considera illegittima e anzi meritevole di sanzione penale – bilanciamento alla cui necessità alludeva anche la già menzionata sentenza n. 272 del 2017 di questa Corte – si è, del resto, fatta carico anche la giurisprudenza della Corte EDU, poc'anzi citata.

Dal complesso delle pronunce rese sul tema dalla Corte di Strasburgo, si evince che – anche a fronte della grande varietà di approccio degli Stati parte rispetto alla pratica della maternità surrogata – ciascun ordinamento gode, in linea di principio, di un certo margine di apprezzamento in materia; ferma restando, però, la rammentata necessità di riconoscimento del «legame di filiazione» con entrambi i componenti della coppia che di fatto se ne prende cura.

La Corte EDU riconosce, in particolare, che gli Stati parte possano non consentire la trascrizione di atti di stato civile stranieri, o di provvedimenti giudiziari, che riconoscano sin dalla nascita del bambino lo status di padre o di madre al "genitore d'intenzione"; e ciò proprio allo scopo di non fornire incentivi, anche solo indiretti, a una pratica procreativa che ciascuno Stato ben può considerare potenzialmente lesiva dei diritti e della stessa dignità delle donne che accettino di portare a termine la gravidanza per conto di terzi.

Tuttavia, la stessa Corte EDU ritiene comunque necessario che ciascun ordinamento garantisca la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami tra il bambino e il "genitore d'intenzione", al più tardi quando tali legami si sono di fatto concretizzati (Corte EDU, decisione 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia, paragrafo 42; sentenza D. contro Francia, paragrafo 67); lasciando poi alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali si annovera anche il ricorso all'adozione del minore.

Rispetto, peraltro, a quest'ultima soluzione, la Corte EDU sottolinea come essa possa ritenersi sufficiente a garantire la tutela dei diritti dei minori nella misura in cui sia in grado di costituire un

legame di vera e propria “filiazione” tra adottante e adottato (Corte EDU, sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia, paragrafo 66), e «a condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l’effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all’interesse superiore del bambino» (ibidem, paragrafo 51).

5.7.– Il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte EDU – espresso da una giurisprudenza ormai consolidata – appare corrispondente anche all’insieme dei principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana, parimenti invocati dal giudice a quo.

Essi per un verso non ostano alla soluzione, cui le sezioni unite civili della Cassazione sono pervenute, della non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero, e a fortiori dell’originario atto di nascita, che indichino quale genitore del bambino il “padre d’intenzione”; ma per altro verso impongono che, in tal caso, sia comunque assicurata tutela all’interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con entrambi i componenti della coppia che non solo ne abbiano voluto la nascita in un Paese estero in conformità alla lex loci, ma che lo abbiano poi accudito esercitando di fatto la responsabilità genitoriale.

Una tale tutela dovrà, in questo caso, essere assicurata attraverso un procedimento di adozione effettivo e celere, che riconosca la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato, allorché ne sia stata accertata in concreto la corrispondenza agli interessi del bambino.

Ogni soluzione che non dovesse offrire al bambino alcuna chance di un tale riconoscimento, sia pure ex post e in esito a una verifica in concreto da parte del giudice, finirebbe per strumentalizzare la persona del minore in nome della pur legittima finalità di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata.

Proprio questo rischio, d’altronde, questa Corte ha inteso evitare allorché ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una norma che vietava il riconoscimento dei figli nati da incesto, precludendo loro l’acquisizione di un pieno status filiationis in ragione soltanto della condotta penalmente illecita dei loro genitori (sentenza n. 494 del 2002), e allorché – più recentemente – ha dichiarato pure costituzionalmente illegittima l’automatica applicazione della sanzione accessoria della sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale in capo al genitore autore di un grave delitto commesso a danno del figlio, in ragione della possibilità che tale automatismo – finalizzato anche a lanciare un messaggio di deterrenza nei confronti dei potenziali autori di reati – finisse per risolversi in un pregiudizio per gli stessi interessi del minore (sentenza n. 102 del 2020).

5.8.– Come correttamente sottolinea l’ordinanza di rimessione, il possibile ricorso all’adozione in casi particolari di cui all’art. 44, comma 1, lettera d), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), ritenuto esperibile nei casi all’esame dalla stessa sentenza n. 12193 del 2019 delle Sezioni unite civili, costituisce una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa, ma ancora non del tutto adeguata al metro dei principi costituzionali e sovranazionali rammentati.

L’adozione in casi particolari non attribuisce la genitorialità all’adottante. Inoltre, pur a fronte della novella dell’art. 74 cod. civ., operata dall’art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), che riconosce la generale idoneità dell’adozione a costituire rapporti di parentela, con la sola eccezione dell’adozione di persone di maggiore età, è ancora controverso – stante il perdurante richiamo operato dall’art. 55 della legge n. 184 del 1983 all’art. 330 cod. civ. – se anche l’adozione in casi particolari consenta di stabilire vincoli di parentela tra il bambino e coloro che appaiono socialmente, e lui stesso percepisce, come i propri nonni, zii, ovvero addirittura fratelli e sorelle, nel caso in cui l’adottante abbia già altri figli propri. Essa richiede inoltre, per il suo perfezionamento, il necessario assenso del genitore “biologico” (art. 46 della legge n. 184 del 1983), che potrebbe non essere prestato in situazioni di sopravvenuta crisi della coppia, nelle quali il bambino finisce per essere così definitivamente privato del rapporto giuridico con la persona che ha sin dall’inizio condiviso il progetto genitoriale, e si è di fatto presa cura di lui sin dal momento della nascita.

Al fine di assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali poc’anzi ricapitolati attraverso l’adozione, essa dovrebbe dunque

essere disciplinata in modo più aderente alle peculiarità della situazione in esame, che è in effetti assai distante da quelle che il legislatore ha inteso regolare per mezzo dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983.

5.9.– Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco.

Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte implicanti interventi su materie di grande complessità sistematica, questa Corte non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell'art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), e dell'art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevate – in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) – dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2021.

SENTENZA N. 9 ANNO 2021

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-8 gennaio 2020, depositato in cancelleria l'8 gennaio 2020, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Felice Giuffrè per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Le norme impugnate intervengono sul testo della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), modificandolo e integrandolo.

2.– Nelle more del presente giudizio è stata approvata la legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, derivanti dalla sentenza del T.A.R. Abruzzo n. 166/2018. Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo (DPH), modifiche alle leggi regionali 46/2019, 22/2014, 48/2019, 96/1996, 34/2019, 18/2001, 45/2001, 1/2018 e ulteriori disposizioni di carattere urgente», entrata in vigore il 12 marzo 2020.

L'art. 5 di questa legge regionale, che non è stata impugnata dal Governo, ha: a) al comma 1, lettera b), abrogato la lettera g-bis) dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (nel testo introdotto dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera d); b) al comma 3, sostituito il comma 7-bis

dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (introdotto dall'impugnato art. 1, comma 4); c) al comma 4, abrogato l'impugnato art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

A seguito del sopravvenuto mutamento del quadro normativo regionale, il Consiglio dei ministri ha deliberato, nella seduta del 25 giugno 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, e, nella seduta del 18 dicembre 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4.

Per entrambe le rinunce è pervenuta l'accettazione da parte della Regione Abruzzo.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (ex multis, ordinanze n. 266 e n. 241 del 2020).

Deve essere pertanto dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4, e dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

3.- Il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.1.- La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria [...] devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».

Il comma 4.2 dispone che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza».

La norma impugnata ha quindi previsto un duplice onere documentale aggiuntivo per «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria», nel senso che essi sono tenuti a produrre anche:

- la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della «non titolarità

di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996);

- la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

È previsto inoltre che la disposizione non si applichi nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.

3.2.– Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe «una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

A sostegno della lamentata illegittimità sono richiamati gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, «[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge», e «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Nel caso di specie si sarebbe disposto «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE» e si sarebbe, di riflesso, in presenza di «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata».

Il ricorrente ricorda che l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE»). Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

La Regione si difende osservando che la norma impugnata troverebbe «puntuale fondamento nella normativa statale di settore» e costituirebbe «naturale svolgimento sul piano della disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale», richiamando in proposito l'art. 3, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», e l'art. 2, comma 2-bis, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

In particolare, la ratio della disposizione risiederebbe nell'esigenza di «evitare vere e proprie «discriminazioni alla rovescia», che, nel vigore della disciplina previgente, si concretizzavano in oneri probatori meno gravosi per il cittadino extracomunitario rispetto al cittadino italiano/europeo». Essa consentirebbe, infatti, alle amministrazioni competenti di verificare la veridicità delle

autodichiarazioni rese dal cittadino extracomunitario, al fine di prevenire «abusi e gravi disparità di trattamento» in danno dei cittadini italiani ed europei.

La difesa regionale aggiunge che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, «del tutto inadeguat[i] a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all'edilizia popolare», sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

3.3.– In ragione del differente contenuto e del diverso ambito di riferimento dei commi 4.1 e 4.2, introdotti dalla norma impugnata, l'unitaria censura statale deve essere esaminata disgiuntamente.

3.3.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, è fondata.

La norma impugnata, la quale obbliga «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» a presentare «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza», si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi, la «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

L'onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all'estero grava su chi intende partecipare al bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell'Unione europea o di Paesi extraeuropei.

La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e solo a costoro richiede di presentare, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2», «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza».

L'onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro “adeguatezza”), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano “adeguati”.

Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa

l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari – sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati «oneri probatori meno gravosi» di quelli imposti ad altri cittadini – appare evidente, solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata.

Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli «ostacoli di ordine pratico e burocratico» che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

3.3.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, non è invece fondata, nei termini di seguito indicati.

Della disposizione impugnata, che impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), e che potrebbe per questo essere sospettata di loro irragionevole discriminazione, è infatti possibile un'interpretazione in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili.

Per un primo aspetto, essa deve essere intesa nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia (comma 4.2). Solo in questo caso, infatti, l'obbligo di produzione della prescritta ulteriore documentazione può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che, per il fatto di non avere il soggetto interessato la residenza fiscale in Italia, sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane e in concreto alle verifiche previste dalla normativa in materia.

Sotto un secondo profilo, la previsione – ugualmente contenuta nella disposizione impugnata – che l'onere in questione non trova applicazione, tra l'altro, «qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza», deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria. Solo assimilando all'«impossibilità di acquisire tale documentazione» anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla.

Così complessivamente interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente, con la conseguenza che, nei detti termini, la relativa questione non è fondata.

4.– L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La disposizione in esame ha inserito, dopo la lettera c) del secondo comma dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera c-bis), che individua un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo», prevedendo l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti».

4.1.– Secondo il ricorrente, la norma introdurrebbe un «requisito aggiuntivo regionale» rispetto a quelli valutabili ai fini dell'attribuzione dei punteggi relativi alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 violerebbe così l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbe «alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza».

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio «non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007».

La Regione Abruzzo si difende sostenendo che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri fanno leva su principi affermati da questa Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto diversa da quella delle norme oggetto dell'odierno giudizio. In particolare, la norma regionale contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non avrebbe previsto un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto stabilisce invece l'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando un vero e proprio requisito di accesso al servizio.

La disposizione impugnata avrebbe introdotto «solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare [...] punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria».

4.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è fondata.

4.2.1.– Questa Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, nella sentenza n. 44 del 2020, ha affermato che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto». Nella pronuncia è precisato inoltre che, «[m]entre si possono immaginare requisiti di

accesso sicuramente coerenti con la funzione – l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo – risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare», con l'effetto che l'accesso all'ERP sarebbe negato «a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)»; conseguenza, questa, «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)».

Questa Corte ha altresì affermato che «[l]a previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità», osservando che «la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il «“radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno», essendo irragionevole che «[d]ata la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica [...] anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità».

Cosicché, se «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...]», essa «non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica»; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

4.2.2.– Nel presente giudizio non sono impugnate le norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta per almeno cinque anni nel territorio nazionale e nel bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando (art. 2, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione Abruzzo.

Questa Corte è quindi chiamata a valutare «in concreto» (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le

«condizioni aggiuntive regionali» è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti.

Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente "sopravvalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a "sopravvalutare" una «condizione del passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Nella più volte richiamata sentenza n. 44 del 2020, questa Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'"anzianità di presenza" del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa «prospettiva della stabilità», alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.

In conclusione, il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.

Da questo punto di vista, coglie nel segno l'argomentazione del ricorrente che, nel censurare la norma impugnata, sottolinea come la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della «persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza». È il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, e 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2021.

SENTENZA N. 281 ANNO 2020

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 6-17 settembre 2019 e depositato il 13 settembre 2019, iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2020.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ricorso iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento complessivamente agli artt. 3, 117, commi secondo, lettere a), b), m), e s), e terzo, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia) – tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, 45, comma 1, lettera b), 74, comma 3, e 88 – nella parte in cui introduce l'art. 77, comma 3-quinquies, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro) – della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale).

2.– La prima questione qui esaminata concerne l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2005, n. 9 (Norme regionali per la tutela dei prati stabili naturali), aggiungendovi i commi 7-bis e 7-ter.

La disposizione impugnata, nella specie, introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino dello stato dei luoghi da parte dell'organizzatore, dopo le attività autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), concernente le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere

amatoriale, per l'utilizzo temporaneo di beni del demanio idrico regionale funzionali all'organizzazione e allo svolgimento delle predette manifestazioni. Inoltre, si dispone che per tale lasso di tempo non si applichi l'art 4, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili.

2.1.– Secondo la difesa statale verrebbe in tal modo violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. – in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche) e alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) – in quanto si determinerebbero impatti negativi sui prati stabili e si ridurrebbero i livelli di tutela ambientale previsti dalla normativa statale.

2.2.– In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa regionale, per la genericità delle censure e la mancata indicazione delle competenze statutarie.

2.2.1.– In primo luogo, pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, nonché nella non sempre puntuale individuazione delle disposizioni interposte di cui la parte ricorrente asserisce la violazione, appare comunque possibile determinare i termini della questione.

Lo Stato, infatti, assume la violazione degli standard di tutela ambientale degli habitat naturali fissati dal d.P.R. n. 357 del 1997 – che ha recepito la direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE, del Consiglio, «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche» – e dalla legge n. 157 del 1992, come modificata in particolare dalla legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009), con cui si è recepita la direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, «concernente la conservazione degli uccelli selvatici».

In tal senso, non fondata risulta anche l'eccezione relativa alla mancata invocazione quale parametro del giudizio dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto le direttive europee sono richiamate per come attuate dal legislatore statale, senza assurgere al rango di normativa interposta.

2.2.2.– In secondo luogo, talune lacune del ricorso si riscontrano in riferimento all'individuazione delle competenze statutarie, a conferma di una prassi nella formulazione delle censure non sempre rispettosa dell'onere d'individuare le competenze previste dallo statuto di autonomia (ex plurimis, sentenze n. 58 del 2016, n. 151 e n. 142 del 2015, n. 87 e n. 54 del 2014, n. 308, n. 288, n. 277 e n. 187 del 2013) e di motivare perché debba essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale (tra le tante, sentenze n. 43 del 2020, n. 147, n. 119 e n. 81 del 2019, n. 178, n. 168 e n. 122 del 2018, n. 52 del 2017 e n. 151 del 2015).

Nondimeno, nel caso di specie viene asserita dalla parte ricorrente la violazione di standard nella materia della «tutela dell'ambiente», idonei a limitare anche la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali. Casi in cui questa Corte ha ritenuto comunque ammissibili le censure statali (si vedano le sentenze n. 16 del 2020, n. 166 del 2019 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017).

2.2.3.– Appare invece attenere al merito l'eccezione relativa all'erroneità del presupposto interpretativo, formulata, non a caso, anche come motivo d'infondatezza.

2.3.– Nel merito la questione non è fondata, risultando possibile un'interpretazione delle disposizioni impugnate in senso conforme alla Costituzione.

2.3.1.– Il d.P.R. n. 357 del 1997, nel recepire la direttiva 92/43/CEE, detta la disciplina tesa alla salvaguardia degli habitat naturali e delle relative specie floristiche e faunistiche. Sono così individuate le zone speciali di conservazione (ZSC), ossia i siti d'importanza comunitaria in cui sono applicate le misure di conservazione necessarie al mantenimento o al ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali o delle popolazioni delle specie per cui il sito è designato. È definito di importanza comunitaria (SIC) un sito ricompreso in una lista redatta dalla Commissione europea e inserito nella rete ecologica «Natura 2000», formata dai siti in cui si trovano i tipi di habitat naturali elencati nell'Allegato I della citata direttiva.

Ai sensi dell'art. 4 del d.P.R. n. 357 del 1997, le Regioni e le Province autonome assicurano, per i siti di importanza comunitaria, opportune misure per evitare il degrado degli habitat naturali, adottando per le ZSC le misure di conservazione necessarie.

Della rete Natura 2000 fanno parte anche le zone di protezione speciale (ZPS), di cui all'art. 1 della legge n. 157 del 1992. Anche in tal caso le Regioni e le Province autonome adottano le misure di conservazione ai sensi del d.P.R. n. 357 del 1997.

La normativa statale, pertanto, fissa taluni standard per la conservazione degli habitat naturali, come individuati dalla disciplina comunitaria, ed è quindi ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente», potendo limitare anche le competenze statutarie delle autonomie speciali (sul punto si vedano le sentenze n. 151 del 2018, n. 300 del 2013 e, con specifico riferimento al d.P.R. n. 357 del 1997, n. 425 del 1999).

2.3.2.– La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005 è intervenuta entro tale cornice normativa a dettare la disciplina dei prati stabili, individuati dall'art. 2 in determinate formazioni di vegetazione, suddivise in tipologie indicate nell'Allegato A della medesima legge, nonché nelle formazioni erbacee di cui all'Allegato I della direttiva n. 92/43/CEE. Pertanto, nella definizione normativa di prato stabile naturale non rientrano solo i siti individuati dalla normativa europea. L'art. 4 delimita poi le attività non ammesse sui prati stabili, tra cui la riduzione di superficie, riguardo alla quale, tuttavia, l'art. 5, comma 1, stabilisce sì alcune deroghe, ma «compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità».

Proprio sulle deroghe è intervenuto l'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, oggetto d'impugnazione, aggiungendo i commi 7-bis e 7-ter all'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005. Tali disposizioni regolano una specifica procedura per la restituzione in pristino dei luoghi ove si svolgano le manifestazioni autorizzate ai sensi dell'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2009, qualora il materiale del fondo stradale si depositi accidentalmente sul prato stabile nel corso delle relative attività, individuando nel soggetto organizzatore il responsabile della restituzione in pristino, da effettuarsi entro trenta giorni dal termine dell'attività autorizzata, anche in deroga al divieto di riduzione di superficie.

2.3.3.– Alla luce di tale disamina delle norme regionali è possibile affermare che le autorizzazioni per le citate manifestazioni sono sottoposte al parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, qualora il transito interessi SIC e ZPS o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili. Tale parere, tra l'altro, è adottato al solo fine di accertare che il tracciato non ricada in dette aree, ove dunque deve ritenersi escluso che le attività in questione possano essere autorizzate.

Infatti, pur venendo introdotto uno specifico caso di deroga al divieto di riduzione di superficie, resta fermo quanto previsto dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, secondo cui tali deroghe devono comunque avvenire compatibilmente con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità.

Di conseguenza, l'attività consentita ai sensi delle norme oggetto di censura non potrebbe comunque svolgersi in pregiudizio della disciplina sugli habitat naturali, né essere effettuata nei siti individuati dal d.P.R. n. 357 del 1997.

Così ricostruito e interpretato il contesto normativo, pertanto, è possibile ritenere le disposizioni impugnate compatibili con gli standard di tutela ambientale fissati dallo Stato riguardo alla conservazione degli habitat naturali.

3.– Con una seconda questione è oggetto d'impugnazione l'art 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che abroga l'art. 17 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo delle persone straniere.

3.1.– A detta dell'Avvocatura generale dello Stato tale abrogazione violerebbe l'art 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 5, e 40 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In tal modo, infatti, si creerebbe un vuoto normativo nella legislazione

regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri all'idonea soluzione abitativa, non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al «programma annuale», individuato dall'abrogato art. 17 per promuovere le specifiche forme d'intervento a favore delle persone straniere.

3.2.– Anche per tale questione devono essere rigettate le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia.

3.2.1.– In primo luogo, pur dovendosi sottolineare la genericità del ricorso, è comunque possibile ritenere sufficientemente individuata la questione, in quanto la difesa statale censura l'abrogazione delle norme regionali che disciplinavano l'accesso all'abitazione per le persone straniere, in violazione delle disposizioni statali che attribuiscono alle Regioni il compito di adottare le misure tese a favorire l'accesso alle soluzioni abitative per gli stranieri.

3.2.2.– In secondo luogo, possono estendersi anche a tale questione le sopra riportate conclusioni relative alla mancata delimitazione delle competenze statutarie, con conseguente infondatezza delle relative eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione resistente.

Il ricorso, infatti, qualifica le norme interposte come norme di riforma economico-sociale (come indicato, d'altronde, dallo stesso d.lgs. n. 286 del 1998), che s'imporrebbero quindi anche alla potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

3.3.– Nel merito la questione non è fondata.

3.3.1.– L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti locali adottino i provvedimenti tesi a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua e all'integrazione sociale.

Il successivo art. 40 stabilisce che le Regioni predispongano centri di accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, determinando i requisiti gestionali e strutturali dei centri. Gli stranieri regolarmente soggiornanti, inoltre, possono accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti secondo i criteri previsti dalle leggi regionali. Infine, per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, è possibile accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Si tratta di disposizioni che, per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, s'impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3.3.2.– Va precisato che le competenze esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., in materia di «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» lasciano impregiudicata la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, concernenti ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 300 del 2005). In particolare, gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell'ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all'abitazione, come sancito, appunto, anche dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010).

Le disposizioni regionali impugnate, in tal senso, possono essere ascritte alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, senza pregiudicare l'attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 286 del 1998.

3.3.3.– Anche in seguito all'abrogazione dell'art. 17 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015 possono rinvenirsi ulteriori disposizioni della medesima legge idonee a regolare la materia della prima accoglienza e dell'inserimento abitativo delle persone straniere immigrate.

In particolare l'art. 3 prevede un apposito programma annuale, unico strumento di pianificazione degli interventi attribuiti alla Regione resistente da leggi statali o da norme comunitarie, in virtù della novella di cui all'art. 31, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 giugno 2020, n. 13, recante «Disposizioni in materia di finanze, patrimonio e demanio, funzione pubblica, autonomie locali, sicurezza, politiche dell'immigrazione, corregionali all'estero e lingue minoritarie, cultura e sport, infrastrutture, territorio e viabilità, turismo, risorse agroalimentari, forestali, montagna, attività venatoria, lavoro, formazione, istruzione e famiglia, ambiente e energia, cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale, sanità e sociale, Terzo settore (Legge regionale multisettoriale)», che ha eliminato il piano triennale.

L'art. 7 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31 del 2015 stabilisce che con il programma annuale sono definite le azioni di settore, con le relative modalità di attuazione, e sono individuate le priorità da perseguirsi; tra queste, ai sensi dell'art. 16, rientrano gli interventi di assistenza e di prima accoglienza per coloro che versano in situazioni di bisogno. L'art. 15, inoltre, garantisce a tutti, cittadini italiani e stranieri, l'accesso agli interventi di politica sociale, secondo quanto previsto dalla legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), che regola il sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

Vero è che l'abrogato art. 17 recava specifici interventi in materia di accoglienza e inserimento abitativo, prevedendo, in attuazione dell'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998 e sulla base della normativa regionale di settore, che il programma annuale potesse altresì promuovere il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea, il sostegno delle Agenzie sociali per l'abitare al fine di realizzare azioni volte a favorire e orientare l'accesso a un'idonea soluzione abitativa, nonché il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva.

Tuttavia, siffatta abrogazione produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale, in particolare quelli indicati dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Interventi che, come sottolineato, continuano a trovare la loro sede nel programma annuale, non abrogato dall'intervento del legislatore regionale.

4.– L'Avvocatura generale dello Stato impugna altresì l'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che modifica l'art. 34, comma 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 16 ottobre 2014, n. 17 (Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria), prevedendo che i punti di primo intervento esistenti presso i presidi ospedalieri della Regione, riconvertiti per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie, siano dotati di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza.

4.1.– Secondo la difesa statale verrebbero in tal modo lesi l'art. 117, secondo comma, lettera m), e terzo comma, Cost., nonché l'art. 5, numero 16), statuto reg. Friuli Venezia Giulia, in relazione al decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 2 aprile 2015, n. 70 (Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera).

La norma impugnata, infatti, introdurrebbe un livello di assistenza difforme dalla normativa statale, che non prevede l'osservazione breve del paziente nei punti di primo intervento, violando altresì i principi fondamentali in materia «tutela della salute», che s'imporrebbero anche alle Regioni a statuto speciale.

4.2.– In via preliminare, va precisato che non risulta possibile dichiarare cessata la materia del contendere alla luce dell'abrogazione della disposizione impugnata da parte dell'art. 71, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2019, n. 22 (Riorganizzazione

dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale 26/2015 e alla legge regionale 6/2006), come prospettato dalla difesa regionale.

Com'è noto, la cessazione della materia del contendere può essere dichiarata qualora l'abrogazione o la modifica delle norme impugnate abbia carattere satisfattivo e ove non vi sia stata applicazione medio tempore delle stesse (ex multis, sentenze n. 56 del 2019, n. 44 del 2018 e n. 50 del 2017).

Nel caso di specie, sebbene possa riconoscersi il carattere satisfattivo dell'abrogazione, la disposizione impugnata è rimasta in vigore per circa cinque mesi, nel corso dei quali non è possibile escludere che essa abbia avuto una qualche applicazione, attraverso le misure organizzative adottate dai singoli presidi ospedalieri. Né, in tal senso, la difesa regionale fornisce alcun elemento utile.

4.3.– Sempre in via preliminare deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità relativa alla mancata considerazione dello statuto di autonomia.

La difesa statale fa valere la violazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dunque di una potestà esclusiva dello Stato, riguardo alla quale non rilevano le competenze della Regione in materia sanitaria, siano esse quelle individuate dallo statuto regionale o quelle, più ampie, previste dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di «tutela della salute».

Va poi rilevato che, ai sensi dell'art. 3 del d.m. n. 70 del 2015 «[l]e regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano il presente decreto compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

4.4.– Per quanto concerne l'eccezione d'inammissibilità relativa all'erroneità del presupposto interpretativo, infine, la stessa appare in realtà formulata quale censura di merito e pertanto in tale sede deve essere esaminata.

4.5.– Nel merito le questioni non sono fondate.

4.5.1.– Il d.m. n. 70 del 2015, indicato quale disposizione interposta dalla parte ricorrente, detta gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera.

Come già sottolineato da questa Corte, la determinazione di tali standard deve essere garantita, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (sentenze n. 231 e n. 192 del 2017, n. 134 del 2006). Pertanto, la normativa statale, pur intersecando la sfera di competenza legislativa regionale nell'ambito dell'organizzazione sanitaria, rinviene il suo prevalente titolo di legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che s'impone anche alle autonomie speciali (sentenze n. 126 del 2017 e n. 162 del 2007).

Nella specie, il punto 9.1.2. dell'Allegato 1 del d.m. n. 70 del 2015 prevede forme di raccordo tra i presidi territoriali e il servizio di pronto soccorso ospedaliero. Il successivo punto 9.1.5 stabilisce che le strutture ospedaliere riconvertite in presidi territoriali possano prevedere, per un periodo di tempo limitato, il mantenimento nella località interessata di un punto di primo intervento, operativo nelle dodici ore diurne e presidiato dal sistema 118 nelle ore notturne. In tali punti, tuttavia, non è prevista l'osservazione breve del paziente e la loro funzione si limita unicamente al trattamento delle urgenze minori e a una prima stabilizzazione del paziente ad alta complessità, al fine di consentirne il trasporto nel pronto soccorso più appropriato.

4.5.2.– Ciò precisato, l'art. 34 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2014 ha disposto la riconversione dei presidi ospedalieri di Cividale del Friuli, Gemona del Friuli, Maniago e Sacile, nonché di parte del presidio ospedaliero “Maggiore” di Trieste, per lo svolgimento di attività distrettuali sanitarie e sociosanitarie. Tali presidi si collegano con l'ospedale di riferimento e forniscono supporto, se necessario, alle attività del medesimo, assicurando la presenza di un punto di primo intervento sulle dodici/ventiquattro ore.

La disposizione regionale impugnata è intervenuta sullo stesso art. 34, aggiungendo la previsione che il punto di primo intervento sia dotato di spazi di osservazione a disposizione della funzione di emergenza-urgenza e la postazione di un mezzo di soccorso sulle ventiquattro ore.

Come già sottolineato, il d.m. n. 70 del 2015 richiede forme di raccordo tra presidi territoriali e pronto soccorso, consentendo altresì nei punti di primo intervento il trattamento delle urgenze minori e una prima stabilizzazione del paziente.

Il legislatore regionale, in tal senso, nel prevedere un'osservazione «a disposizione della funzione di emergenza-urgenza», si è limitato a consentire lo svolgimento proprio di quelle attività di raccordo con il servizio di pronto soccorso consentite dalle norme statali, senza che possa quindi configurarsi alcuna lesione della normativa statale interposta.

5.– Da ultimo, lo Stato impugna l'art. 88 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, nella parte in cui aggiunge all'art. 77 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2005 il comma 3-quinquies, che limita la concessione degli incentivi occupazionali previsti dal precedente comma 3-bis alle assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni riguardanti soggetti residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni.

5.1.– La parte ricorrente argomenta la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza, perché la norma impugnata riserverebbe irragionevolmente solo alla categoria dei residenti quinquennali l'accesso agli incentivi – con una violazione indiretta del diritto al lavoro e della normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza – senza che vi sia alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore.

Inoltre, verrebbe leso anche l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione all'art. 11, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), in quanto le misure di politica attiva del lavoro, ivi compresi gli incentivi occupazionali, costituirebbero un livello essenziale delle prestazioni, rientrando tra i servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano.

5.2.– Anche in riferimento a tali questioni la difesa regionale ha eccepito plurimi motivi d'inammissibilità, che devono essere respinti.

5.2.1.– In primo luogo, non risulta fondata l'eccezione d'inammissibilità per genericità delle censure, risultando sufficientemente chiaro dal tenore delle argomentazioni che le stesse sono tese a lamentare l'irragionevolezza della limitazione ai residenti quinquennali degli incentivi occupazionali.

Inoltre, con riferimento alla violazione del diritto al lavoro e delle libertà comunitarie, le doglianze appaiono meramente ancillari all'asserita lesione dell'art. 3 Cost. Non configurandosi, pertanto, come autonome censure, non rileva l'assenza nella deliberazione a impugnare del Consiglio dei ministri dell'indicazione dei relativi parametri, come lamentato dalla difesa regionale.

5.2.2.– Riguardo alla mancata indicazione delle competenze statutarie, possono nuovamente richiamarsi le argomentazioni svolte in relazione alla prima questione, venendo asserita la violazione, oltre che di parametri non attinenti al riparto di competenze, dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in virtù della lesione del livello essenziale individuato dall'art. 11, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 150 del 2015.

5.2.3.– Venendo all'eccezione relativa alla contraddittorietà del petitum, pur riconoscendosi un'argomentazione non sempre precisa delle questioni, risulta possibile ritenere, anche alla luce del fatto che la parte ricorrente chiede una pronuncia ablativa, che il petitum sia teso all'eliminazione della residenza del lavoratore, non solo della sua durata quinquennale, quale requisito per la concessione degli incentivi.

5.3.– Nel merito la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.3.1.– La giurisprudenza costituzionale è intervenuta in più occasioni con riferimento al requisito della residenza, solo in materia di accesso ai servizi sociali e ammettendolo soltanto a determinate condizioni, quando sussista un ragionevole collegamento con la funzione del servizio (sentenze n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013).

Così, ad esempio, se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è possibile che l'accesso alle prestazioni

pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza (sentenze n. 44 del 2020 e n. 107 del 2018).

Con particolare riferimento al requisito della residenza di durata ultra-quinquennale, oltre a precisare che lo stesso non costituisce di per sé un indice di elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, questa Corte ha sottolineato come il radicamento territoriale non possa assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno ed essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali (sentenza n. 44 del 2020).

Tra l'altro, l'introduzione di requisiti basati sulla residenza, specie se prolungata, finisce per costituire una limitazione, seppure meramente fattuale, alla circolazione tra le regioni, violando così il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost., in particolare nel suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 107 del 2018).

5.3.2.– Venendo alla disposizione impugnata, sebbene sia condivisibile che gli incentivi occupazionali possono ben essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, risulta irragionevole il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza del lavoratore, non solo ove protratta nel tempo.

Sotto un primo profilo, infatti, non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale.

Sotto un secondo profilo, la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la ratio dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale. Verrebbero infatti esclusi, ad esempio, coloro che, sebbene non residenti, abbiano svolto un periodo di attività lavorativa più consistente rispetto ai soggetti semplicemente residenti, dando così un maggiore contributo a quel progresso della comunità regionale asserito anche dalla difesa della Regione quale motivo ispiratore dell'incentivo. Il che finirebbe per penalizzare la stessa mobilità inter-regionale dei lavoratori.

5.4.– La questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. è assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 77, comma 3-quinquies, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall'art. 88 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale);

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 1, lettera b), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74, comma 3, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in

riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., nonché all'art. 5, numero 16), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2020.

SENTENZA N. 186 ANNO 2020

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, promossi dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con ordinanza del 1° agosto 2019, dal Tribunale ordinario di Ancona, prima sezione civile, con ordinanza del 29 luglio 2019 e dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione civile feriale, con due ordinanze del 9 agosto 2019, iscritte, rispettivamente, ai numeri 145, 153, 158 e 159 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 39, 40 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione dei signori A. H. e A. S., delle associazioni ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, del Comune di Milano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Valerio Onida per A. H., Alberto Guariso per A. H. e altri, Antonello Mandarano per il Comune di Milano, Paolo Cognini per A. S. e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

[...]

Considerato in diritto

1. – I Tribunali ordinari di Milano, sezione prima (reg. ord. 145 del 2019), Ancona, sezione prima (reg. ord. n. 153 del 2019) e Salerno, sezione civile feriale (reg. ord. n. 158 e n. 159 del 2019), hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità

organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per violazione complessivamente degli artt. 2, 3, 10, 16, 77, secondo comma, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, all'art. 2, paragrafo 1, del Protocollo n. 4 della CEDU, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo con il d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, che riconosce taluni diritti e libertà diversi da quelli che figurano già nella convenzione e nel suo primo protocollo addizionale, nonché in riferimento agli artt. 12 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

I Tribunali rimettenti sono stati aditi da stranieri richiedenti asilo cui è stata negata l'iscrizione anagrafica. I ricorsi introduttivi dei giudizi davanti ai Tribunali di Ancona e di Salerno sono stati proposti ex art. 700 del codice di procedura civile. Quello dinanzi al Tribunale di Milano è stato promosso con ricorso ex art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), ed ex art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nonché ex art. 702-bis cod. proc. civ.

I giudizi davanti ai Tribunali di Ancona e di Salerno sono dunque procedimenti cautelari promossi sul presupposto del pregiudizio grave e irreparabile che potrebbe derivare al ricorrente dal diniego di iscrizione anagrafica (conseguente all'applicazione della norma censurata), in attesa della decisione di merito. In questi giudizi i rimettenti hanno concesso la misura cautelare «con riserva di confermare il provvedimento o caducarlo, ordinando quindi la cancellazione dell'iscrizione, all'esito del giudizio di costituzionalità» (in questi termini, il Tribunale di Ancona).

Il giudizio davanti al Tribunale di Milano è un procedimento sommario di cognizione promosso per chiedere, «previo occorrendo rinvio alla Corte Costituzionale, la dichiarazione di invalidità e l'accertamento del carattere discriminatorio del rifiuto opposto dal Comune di Milano alla iscrizione del ricorrente nell'anagrafe della popolazione residente».

1.1.– Le quattro ordinanze di rimessione solo formalmente censurano disposizioni diverse (art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015 e art. 13, comma 1, lettera a, numero 2, del d.l. n. 113 del 2018). Pertanto, in ragione della identità del petitum, si rende opportuna la loro trattazione congiunta (ex plurimis, sentenze n. 99 e n. 79 del 2020). I relativi giudizi vanno perciò riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

1.2.– In via ulteriormente preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle deduzioni svolte dalla difesa delle associazioni ASGI-Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e Avvocati per Niente Onlus, costituite nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 145 del 2019, dirette ad estendere il thema decidendum – come fissato nella ordinanza di rimessione – alla violazione dell'art. 8 CEDU e degli artt. 1, 7, 18, 20, 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Per costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione «ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (ex plurimis, sentenze n. 271 del 2011, n. 236 del 2009, n. 56 del 2009, n. 86 del 2008)» (sentenza n. 203 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 165, n. 150 e n. 85 del 2020).

2.– Prima di esaminare le censure prospettate, si impone una ricostruzione del quadro normativo, anche al fine di chiarire il significato della disposizione censurata.

2.1.– L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 ha apportato una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e ha disposto l'abrogazione del successivo art. 5-bis. In particolare, l'art. 13 si compone di un solo comma, articolato, al suo interno, in tre lettere (a, b e c).

La lettera a) modifica l'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2): con la prima al comma 1 del citato art. 4 è aggiunto il seguente periodo (non censurato dagli odierni rimettenti): «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445»; con la seconda è inserito, dopo il comma 1 del citato art. 4, il comma 1-bis (censurato da tutti i rimettenti) del seguente tenore: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

La lettera b) modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2), entrambe non censurate dagli odierni rimettenti: con la prima è così sostituito il comma 3 del citato art. 5: «3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2»; con la seconda è così modificato il comma 4 del citato art. 5: «le parole “un luogo di residenza” sono sostituite dalle seguenti: “un luogo di domicilio”».

Infine, la lettera c) (anch'essa non censurata) dispone l'abrogazione dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplinava le modalità di iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale.

2.2.– La disposizione censurata, in base alla quale «[i]l permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica [...]», è stata oggetto di due opposte interpretazioni.

2.2.1.– A fronte dell'interpretazione fatta propria dagli odierni rimettenti che sostengono – almeno in via principale (così il Tribunale di Milano) – l'effetto preclusivo dell'iscrizione anagrafica e, su questo assunto, argomentano sull'illegittimità costituzionale della disposizione de qua, si registra una diversa opzione interpretativa (sostenuta, tra i primi, da: Tribunale di Firenze, sezione quarta civile, ordinanza 18 marzo 2019; Tribunale di Bologna, protezione internazionale civile, ordinanza 2 maggio 2019; Tribunale di Genova, sezione undicesima civile, ordinanza 20 maggio 2019; Tribunale di Firenze, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza 27 maggio 2019; Tribunale di Lecce, sezione prima civile, ordinanza 4 luglio 2019; Tribunale di Parma, sezione prima civile, ordinanza 2 agosto 2019; Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l'immigrazione, la protezione internazionale e la libera circolazione dei cittadini UE, ordinanza 23 settembre 2019; Tribunale di Firenze, sezione quarta civile, ordinanza 22 novembre 2019; Tribunale di Roma, sezione diritti della persona e immigrazione civile, ordinanza 25 novembre 2019), che, facendo leva sull'asserita ambiguità del dato letterale (e in particolare sulla formula «non costituisce titolo»), esclude che l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 impedisca l'iscrizione anagrafica, dovendosi piuttosto ritenere che esso si limiti a precisare che il possesso del solo permesso di soggiorno per richiesta di asilo non è sufficiente per ottenere l'iscrizione all'anagrafe.

In particolare, i passaggi fondamentali di questo percorso interpretativo sono i seguenti: la norma non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica; nell'ordinamento non si rinvencono documenti che «costituiscono titolo» per l'iscrizione anagrafica; tale iscrizione è, piuttosto, l'esito di un procedimento amministrativo diretto ad accertare una situazione di fatto; esiste un diritto soggettivo all'iscrizione anagrafica (fra le tante, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 26 maggio 1997, n. 4674, e 19 giugno 2000, n. 449), disciplinato dall'art. 1 del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223 (Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente); il diritto all'iscrizione anagrafica è esercitato attraverso una dichiarazione dell'interessato all'ufficiale di stato civile, con cui si dà atto della propria permanenza in un certo luogo e dell'intenzione di abitarvi stabilmente; nel quadro normativo delineato (e così interpretato) si inserisce, coerentemente, l'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, secondo cui: «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello

straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione [...]»; il permesso di soggiorno per richiesta di asilo – ma la stessa cosa può dirsi per gli altri permessi di soggiorno – non è mai stato «titolo» per l'iscrizione anagrafica; l'abrogazione dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015 ha come effetto solo quello di eliminare la modalità di iscrizione «semplificata» ivi prevista e di far riespandere le modalità ordinarie di iscrizione anagrafica (previste dal d.P.R. n. 223 del 1989); infine, la previsione secondo cui «[l]'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio [...]» non può supplire alla limitazione dei diritti individuali connessi alla residenza anagrafica.

2.2.2.– La descritta interpretazione non appare praticabile per le ragioni di seguito indicate, dovendosi invece ritenere, come sostenuto dai giudici rimettenti, che la disposizione censurata precluda l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo.

Innanzitutto, depone in tale senso quanto riportato nella relazione illustrativa del decreto-legge e, negli stessi termini, in quella illustrativa del disegno di legge di sua conversione. In questi documenti si legge, tra l'altro, che il «permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione anagrafica dei residenti» e che «[l]'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». In questo modo, del resto, la disposizione è stata letta anche dai vari soggetti auditi nel corso del procedimento di conversione in legge del decreto, come risulta dalle loro relazioni. In particolare, va segnalato quanto affermato dal direttore dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), secondo cui «[i]l cambiamento normativo comporterà comunque un'interruzione nella serie storica della popolazione residente, portando in alcuni casi, specie a livello locale, variazioni non trascurabili del totale della popolazione residente», e dal Ministro dell'interno, che, a fronte della «difficoltà per le amministrazioni comunali di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo residenti sui loro territori», ha individuato nella «precarietà della loro permanenza sul territorio» la ragione dell'esclusione dell'iscrizione anagrafica.

Coerenti con queste premesse appaiono alcune circolari diramate dal Ministero dell'interno dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, tra le quali quella del 18 ottobre 2018, recante «D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (G.U. n. 231 del 4/10/2018). Art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)», in cui si legge: «[p]ertanto, dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. n. 142/2015, non potrà consentire l'iscrizione anagrafica», e quella del 18 dicembre 2018 (Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132), nella quale si legge: «[d]i conseguenza, ai richiedenti asilo – che, peraltro, non saranno più iscritti all'anagrafe dei residenti (articolo 13) – vengono dedicate le strutture di prima accoglienza (CARA e CAS), all'interno delle quali permangono, come nel passato, fino alla definizione del loro status».

È inoltre significativo il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, che puntano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogano non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica (art. 5-bis, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); modifica, quest'ultima in particolare, che sarebbe priva di senso se la disposizione censurata intendesse solo abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo «riespandere» la modalità ordinaria.

Anche la lettura sistematica della disposizione censurata conferma questa interpretazione. In particolare, il riferimento, in essa contenuto, all'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 (che, come detto, prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante «alle medesime condizioni dei cittadini italiani») deve ritenersi operato al fine di dare atto della deroga così introdotta

alla previsione della disposizione richiamata. Inoltre, avere previsto che «[i]l permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento [...]» (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1) si spiega solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità che presuppone la residenza anagrafica. Analogamente, le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, sostituendo il «luogo di residenza» con quello di domicilio come luogo di erogazione dei servizi, confermano l'intento del legislatore di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica.

In definitiva, l'opzione interpretativa seguita dai Tribunali rimettenti appare confermata dalle considerazioni appena esposte. Si può quindi procedere all'esame delle singole censure prospettate.

3.– Per ragioni di ordine logico, va considerata per prima la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione legislativa (sentenze n. 288 e n. 247 del 2019, n. 189 del 2018 e n. 169 del 2017).

Nel proprio atto di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione, «in quanto già decisa dalla Corte nel senso dell'infondatezza» con la sentenza n. 194 del 2019.

Tale eccezione non è fondata, per due ragioni: in primo luogo, la sentenza n. 194 del 2019 ha, sì, deciso varie questioni proposte in via principale contro il d.l. n. 113 del 2018, ma non è entrata nel merito, dichiarando l'inammissibilità di tutte le questioni; in secondo luogo, è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza (ex multis, sentenze n. 44 del 2020 e n. 99 del 2017).

3.1.– Nel merito, la questione non è fondata.

Secondo questa Corte, «il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione» (sentenza n. 97 del 2019; in senso simile, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019 e n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018): ciò al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale della Corte.

In particolare, nei casi in cui questa Corte è stata chiamata a valutare la conformità di una delle norme del decreto-legge (come nel caso di specie) all'art. 77, secondo comma, Cost., essa ha svolto il proprio giudizio in base a diversi criteri, quali: a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (ad esempio, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge (ex plurimis, sentenze n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); c) utilizzo dei lavori preparatori (ad esempio, sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); d) carattere ordinamentale o di riforma della norma (ad esempio, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013).

Il d.l. n. 113 del 2018, intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», si articola in quattro titoli: il primo (nel quale è inserito l'art. 13) contiene «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione» ed è articolato a sua volta in quattro Capi, il secondo dei quali comprende le «Disposizioni in materia di protezione internazionale», fra le quali l'art. 13. Tale Capo, fra l'altro, modifica la disciplina relativa al diniego, alla revoca e alla cessazione della protezione internazionale, regola i casi di reiterazione della domanda di protezione internazionale, novella le disposizioni relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018) fa riferimento all'urgenza di intervenire «nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa, concernente il sistema di riconoscimento della protezione

internazionale e le forme di tutela complementare, finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale». Con specifico riferimento all'art. 13, nella stessa relazione si legge che «[l']esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».

Rinviando al punto successivo ogni valutazione sul contenuto della norma censurata, si deve ritenere che con riferimento ad essa non sia riscontrabile un'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. L'art. 13 si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello status dei richiedenti asilo: questa Corte, nella sentenza n. 194 del 2019, ha già ricondotto la norma sul divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alle materie del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», oltre che delle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettere a e i, Cost.). Non a caso, nel suo parere del 14 novembre 2018 il Comitato per la legislazione, pur esprimendo dubbi sull'omogeneità di alcune delle norme inserite nel d.l. n. 113 del 2018, non formulava rilievi sull'art. 13.

Né si può affermare che il Governo abbia deciso di modificare con decreto-legge il sistema di riconoscimento della protezione internazionale, al fine di una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio, nonostante un'evidente assenza di necessità e urgenza: di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, non si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge. Se è vero che l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza, è anche vero che la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che, «ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza» (sentenza n. 288 del 2019).

Per il tipo di sindacato che questa Corte svolge sul rispetto dell'art. 77, secondo comma, Cost., la norma censurata supera dunque indenne il vaglio di costituzionalità, sotto questo profilo.

4.– Passando agli altri parametri costituzionali asseritamente violati, i giudici a quibus ritengono innanzitutto che la norma censurata si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto molteplici profili, sostanzialmente perché introdurrebbe una deroga, priva dei «requisiti di razionalità e ragionevolezza», alla disciplina più volte richiamata dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 3 Cost. sono fondate.

4.1.– Sono innanzitutto meritevoli di accoglimento le censure prospettate per l'irrazionalità intrinseca della disposizione censurata, in ragione della sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 113 del 2018.

Come si è visto dalla ricostruzione della ratio della norma in esame, il legislatore avrebbe inteso liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza degli stranieri richiedenti asilo, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica degli stessi. Da questo punto di vista, la precarietà della loro permanenza sul territorio è stata ritenuta argomento idoneo a giustificare l'esclusione dell'iscrizione anagrafica.

Così provvedendo, tuttavia, il legislatore contraddice la ratio complessiva del decreto-legge al cui interno si colloca la disposizione denunciata. Infatti, a dispetto del dichiarato obiettivo dell'intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica, la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano. E ciò senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente.

Pur non potendosi negare che sui comuni interessati gravi un onere ulteriore (rispetto a quello gravante sugli altri comuni) connesso al disbrigo delle pratiche relative alla registrazione anagrafica

dei richiedenti asilo, questa considerazione non può giustificare la “sottrazione” di una categoria di soggetti alla “presa d’atto” formale della presenza (qualificata in termini di dimora abituale) di una persona; “presa d’atto” nella quale si sostanzia l’iscrizione anagrafica. In tal senso, non si può sottacere che i moderni sistemi di anagrafe trovano fondamento proprio in un’esigenza di registrazione amministrativa della popolazione residente. Tale registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l’adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all’erogazione di servizi pubblici, e via dicendo.

Escludendo dalla registrazione anagrafica persone che invece risiedono sul territorio comunale, la norma censurata accresce, anziché ridurre, i problemi connessi al monitoraggio degli stranieri che soggiornano regolarmente nel territorio statale anche per lungo tempo, in attesa della decisione sulla loro richiesta di asilo, finendo per questo verso col rendere problematica, anziché semplificare, la loro stessa individuazione a tutti i fini, compresi quelli che attengono alle vicende connesse alla procedura di asilo. Si deve considerare inoltre che il diniego di iscrizione anagrafica sottrae i richiedenti asilo alla diretta conoscibilità da parte dei comuni – con conseguenze tanto più gravi a seguito dell’informatizzazione di dati e procedure – della loro permanenza sul territorio, stante l’obbligo di comunicare il proprio domicilio solo alla questura competente (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 142 del 2015).

Né può essere fatto valere in senso contrario – come fa l’Avvocatura dello Stato e, ancora prima, il Governo in occasione della conversione in legge del decreto – l’argomento della precarietà della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo, in particolare ove si riferisca tale condizione alla durata della residenza protratta, ossia all’unico aspetto per cui essa rileva a fini della registrazione anagrafica. All’argomento è agevole replicare, infatti, che il permesso di soggiorno di cui si discute ha durata di sei mesi ed è rinnovabile «fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui il suo destinatario è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale» (art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015), e che, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo nel nostro Paese risulta essere di almeno un anno e mezzo (come messo in evidenza da tutti i soggetti intervenuti o costituiti nel presente giudizio), soprattutto a causa dei tempi di decisione sulle domande.

La descritta durata, legale e fattuale, del soggiorno dello straniero richiedente asilo rappresenta, già da sola, un dato espressivo di una permanenza protratta per un arco temporale rilevante e appare inoltre particolarmente significativa alla luce di quanto previsto dall’art. 9 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), che fissa in tre mesi il limite di permanenza del cittadino europeo nello Stato membro diverso da quello di appartenenza, limite oltre il quale sorge l’obbligo dell’iscrizione anagrafica. La citata disposizione stabilisce in particolare che «[a]l cittadino dell’Unione che intende soggiornare in Italia, ai sensi dell’articolo 7 per un periodo superiore a tre mesi, si applica la legge 24 dicembre 1954, n. 1228, ed il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223» (comma 1), e che, «[f]ermo quanto previsto dal comma 1, l’iscrizione è comunque richiesta trascorsi tre mesi dall’ingresso ed è rilasciata immediatamente una attestazione contenente l’indicazione del nome e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta» (comma 2).

Del resto, è lo stesso art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, che costituisce la previsione generale in materia, a individuare nella permanenza protratta per tre mesi presso un centro di accoglienza il periodo di tempo necessario per considerare abituale la dimora dello straniero, presupposto, questo, per ottenere il riconoscimento giuridico della residenza.

Da ultimo, non è inutile osservare che la necessità di un controllo e di un monitoraggio della residenza sul territorio degli stranieri richiedenti asilo rileva, e presenta anzi particolare importanza, anche a fini sanitari, poiché è sulla base dell’anagrafe dei residenti che il comune può avere contezza

delle effettive presenze sul suo territorio ed essere in condizione di esercitare in maniera adeguata le funzioni attribuite al sindaco dall'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), soprattutto in caso di emergenze sanitarie circoscritte al territorio comunale.

Da tutti i punti di vista considerati, dunque, la norma censurata contraddice le finalità del d.l. n. 113 del 2018, e in particolare incide negativamente sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni cui è affidata la cura degli interessi oggetto dell'intervento normativo, perché impedisce di basare la loro azione su una rappresentazione veritiera nei registri anagrafici della situazione effettiva della popolazione residente nel loro territorio.

4.2.– Ugualmente meritevoli di accoglimento sono le censure prospettate per l'irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani.

Questa Corte ha, già da tempo, superato l'apparente ostacolo frapposto dal dato letterale dell'art. 3 Cost. (che fa riferimento ai «cittadini»), sottolineando che, «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare [i] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), e ha chiarito inoltre che al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non «in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Nelle singole situazioni concrete, la posizione dello straniero può certo risultare diversa rispetto a quella del cittadino (sempre sentenza n. 120 del 1967) e quindi non si può per ciò solo escludere la ragionevolezza della disposizione che ne prevede un trattamento diversificato. Infatti, «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento» (sentenza n. 104 del 1969, richiamata dalle pronunce successive, sentenze n. 144 del 1970, n. 177 e n. 244 del 1974, n. 62 del 1994, n. 245 del 2011, e ordinanze n. 503 del 1987, n. 490 del 1988).

Sulla base di questi argomenti si può così affermare che la particolarità delle «situazioni concrete» può giustificare un diverso trattamento tra differenti categorie di stranieri legalmente soggiornanti, in ragione del motivo e della durata del loro soggiorno, come è, per esempio, nel caso della normativa che limita ai cosiddetti soggiornanti di lungo periodo il riconoscimento di determinati diritti, e come, in principio, potrebbe essere per i richiedenti asilo, in ragione del fatto che la loro permanenza – pur, come visto, di durata non breve e non di rado anche alquanto lunga – è comunque destinata a mutare di titolo nel caso di concessione della protezione internazionale o, diversamente, a cessare.

Negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, tuttavia, la norma censurata riserva un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione: se infatti la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini.

Come già ricordato, la regola generale in tema di iscrizioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante è contenuta nell'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 («Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione»), al quale la norma censurata deroga senza alcun ragionevole motivo. Questa Corte ha già chiarito che qualsiasi scelta legislativa che si discosti dalle norme generali del d.lgs. n. 286 del 1998 «dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga» (sentenza n. 432 del 2005): il che non si può dire della norma censurata. Infatti, la temporaneità del soggiorno dei richiedenti asilo non può giustificare il diniego di iscrizione anagrafica, sia per le

ragioni esposte nel punto precedente, sia perché, se la stessa temporaneità fosse incompatibile con l'iscrizione anagrafica, allora bisognerebbe escludere dalla registrazione molti altri stranieri regolari, titolari di permessi di durata limitata, che potrebbero non essere rinnovati (quali, ad esempio, quelli previsti all'art. 5, comma 3-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Considerazioni analoghe possono essere svolte anche con riferimento alla deroga irragionevolmente operata dalla norma censurata rispetto a quanto previsto in via generale dall'art. 2, comma 2, dello stesso decreto legislativo, in base al quale «[lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano [...]]. Essa priva, infatti, i richiedenti asilo del diritto a iscriversi all'anagrafe dei residenti, senza una causa giustificatrice idonea.

Per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio, di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità, la prospettata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa «pari dignità sociale».

Pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri (sentenza n. 104 del 1969), esso non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo status di straniero non può essere di per sé considerato «come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (in questi termini sentenza n. 249 del 2010; analogamente, tra le tante, sentenze n. 166 del 2018, n. 230, n. 119 e n. 22 del 2015, n. 309, n. 202, n. 172, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 e n. 61 del 2011, n. 187 del 2010, n. 306 e n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 e n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 120 del 1967).

La norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide quindi irragionevolmente sulla «pari dignità sociale», riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano.

Da questo punto di vista, in concreto, il diniego di iscrizione anagrafica presenta effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti. Senza entrare nel merito della dibattuta questione relativa alla possibilità o meno di ottenere, per ciascun servizio, l'erogazione da parte delle amministrazioni competenti in assenza della residenza anagrafica – questione che non viene in rilievo in questa sede – non si può negare che la previsione della fornitura dei servizi nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza (art. 13, comma 1, lettera b, numero 1, del d.l. n. 113 del 2018), rende, quantomeno, ingiustificatamente più difficile l'accesso ai servizi stessi, non fosse altro che per gli ostacoli di ordine pratico e burocratico connessi alle modalità di richiesta dell'erogazione – che fanno quasi sempre riferimento alla residenza e alla sua certificazione a mezzo dell'anagrafe – e per la stessa difficoltà di individuare il luogo di domicilio, a fronte della certezza offerta invece dal dato formale della residenza anagrafica.

Si deve pertanto concludere che, anche sotto questo profilo, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

5.– Dall'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, deriva l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 13 citato. Come messo in evidenza nel punto 2.2.2, il complesso delle disposizioni contenute nello stesso art. 13 costituisce infatti un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica.

Visto l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va perciò dichiarata in via consequenziale l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018.

6.– Sono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale prospettate dai Tribunali rimettenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle restanti disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Milano, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2020.

ORDINANZA N. 183 ANNO 2020

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Mario Rosario MORELLI; Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Lecce nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A. S., con ordinanza del 5 aprile 2019, iscritta al n. 200 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione di A. S., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 luglio 2020 il giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Ladislao Massari e Gianfrancesco Castrignanò per A. S. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 aprile 2019, il Magistrato di sorveglianza di Lecce ha sollevato – in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «così come interpretato nel “diritto vivente”», nella parte in cui esclude che il condannato per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge 17 aprile 2015, n. 43 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), possa fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;

che il giudice a quo ha altresì sollevato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui impone ai condannati per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione il divieto di fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;

che il rimettente è chiamato a delibare l'istanza di concessione di permesso premio, ex art. 30-ter ordin. penit., avanzata da A. S., detenuto dal 22 giugno 2017 in espiatione della pena di tre anni, nove mesi e diciotto giorni di reclusione, risultante dal cumulo – previa applicazione di tre anni di condono e detrazione di sette mesi e diciotto giorni di custodia cautelare – di tre condanne per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;

che, in punto di rilevanza, il Magistrato di sorveglianza osserva che, ove fosse applicabile la disciplina penitenziaria vigente al momento della commissione dei fatti di reato, A. S. potrebbe fruire del permesso premio, avendo già scontato (tenuto conto della custodia cautelare già subita e della liberazione anticipata maturata) assai più del limite minimo di un quarto della pena richiesto dall'art. 30-ter, comma 4, lettera b), ordin. penit., e soddisfacendo gli ulteriori requisiti della regolare condotta e dell'assenza di pericolosità sociale;

che tuttavia, per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 43 del 2015, che ha convertito, con modificazioni, il d.l. n. 7 del 2015, il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione è stato incluso nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., sicché la concessione dei benefici penitenziari e delle misure alternative alla detenzione è ora subordinata alla collaborazione del condannato con la giustizia, ai sensi dell'art. 58-ter ordin. penit.; requisito, quest'ultimo, che non può dirsi realizzato in capo ad A. S.;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza della prima questione sollevata, il giudice a quo rammenta che, secondo il diritto vivente, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive e le misure alternative alla detenzione soggiacciono al principio *tempus regit actum*, con conseguente immediata applicabilità, a tutti i rapporti esecutivi non ancora esauriti, di eventuali modifiche normative di segno peggiorativo (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 luglio 2006, n. 24561; sezione prima penale, sentenza 9 dicembre 2009, n. 46924);

che, nel caso di specie, l'art. 3-bis del d.l. n. 7 del 2015, come convertito – che ha incluso il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nell'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. – non reca alcuna disciplina transitoria, volta a limitare l'applicabilità della modifica normativa ai fatti di reato commessi successivamente alla sua entrata in vigore;

che nemmeno potrebbe evocarsi il principio di matrice costituzionale che, a fronte di sopravvenute modifiche di segno restrittivo dei presupposti per la concessione dei benefici penitenziari, salvaguarda la già realizzata progressione trattamentale del condannato, vietando l'immotivata regressione nella fruizione dei benefici stessi (sentenze n. 137 del 1999, n. 445 del 1997, n. 504 del 1995 e n. 306 del 1993), poiché nel caso di specie, alla data dell'entrata in vigore della legge n. 43 del 2015, A. S. non aveva nemmeno iniziato ad espiare la pena;

che, tuttavia, l'affermata natura processuale dell'art. 4-bis ordin. penit. – cui consegue l'applicazione retroattiva dell'ampliamento del catalogo dei reati "ostativi" ivi contemplati – si porrebbe in contrasto con la garanzia di irretroattività della legge penale sfavorevole di cui all'art. 7 CEDU; garanzia che, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, abbraccerebbe anche la fase di esecuzione delle sanzioni penali (è citata la sentenza 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna);

che le modifiche ampliative al catalogo dei reati di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. «decidono i margini di compressione della libertà personale, frustrando la possibilità di conoscere e calcolare, prima di agire, le conseguenze della propria condotta», sicché «[r]iconoscere [all'art. 4-bis] natura processuale, così precludendo l'applicazione del principio di irretroattività della legge penale, appare contrario al principio di ragionevolezza»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della seconda questione sollevata – attinente alla prospettata contrarietà agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. dell'inserimento, nell'art. 4-bis ordin. penit., del riferimento al delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina – il giudice a quo osserva che la sottoposizione a un regime penitenziario di particolare rigore si giustifica per i condannati per reati di matrice associativa, per i quali la collaborazione con la giustizia «è certamente indice di rescissione del legame con gli altri appartenenti al sodalizio»;

che invece, per gli autori di reati di tipo non associativo, «il recupero sociale non deve passare attraverso una rescissione drastica di alcun vincolo», sicché sarebbe irragionevole sottoporre al medesimo regime ostativo delineato dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. condotte delittuose tanto diverse tra loro, «precludendo ad una categoria così ampia e diversificata di condannati il diritto di ricevere un trattamento penitenziario rivolto alla risocializzazione, senza che sia data al giudice la

possibilità di verificare in concreto la permanenza o meno di condizioni di pericolosità social[e] tali da giustificare percorsi penitenziari non aperti alla realtà esterna»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o infondate;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente avrebbe erroneamente censurato l'art. 4-bis ordin. penit., in luogo dell'art. 30-ter della medesima legge, che delinea condizioni più rigorose per la concessione di permessi premio ai condannati per uno dei reati ostativi contemplati nella prima disposizione, di talché le questioni sarebbero inammissibili;

che, sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le questioni sarebbero in ogni caso infondate, poiché la selezione dei reati da includere nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. rientrerebbe nell'insindacabile discrezionalità del legislatore;

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sono citate la sentenza n. 273 del 2001 e l'ordinanza n. 280 del 2001), la collaborazione con la giustizia, quale presupposto per la concessione dei benefici penitenziari, sarebbe «estranea alla sfera di operatività del principio di irretroattività della legge penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione»;

che si è costituito in giudizio A. S., richiamando le argomentazioni esposte nell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Magistrato di sorveglianza di Lecce;

che, nella memoria illustrativa depositata il 22 giugno 2020, A. S., alla luce dell'intervenuta sentenza n. 32 del 2020 – ove questa Corte ha ritenuto sottratti alla garanzia di irretroattività dell'art. 25, secondo comma, Cost. i riverberi sulla concedibilità del permesso premio derivanti dall'inclusione di nuovi titoli di reato nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. – ha insistito per l'accoglimento della sola questione relativa alla contrarietà agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. dell'inserimento del delitto di cui agli artt. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione nel catalogo di cui all'art. 4-bis ordin. penit.;

che, con riferimento a tale questione, A. S. richiama la sentenza n. 253 del 2019, ove questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la presunzione assoluta di perdurante pericolosità sociale collegata dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. alla mancata collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter della medesima legge, così consentendo la concessione del permesso premio ai condannati per i reati contemplati da detta disposizione anche in assenza di collaborazione, allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che detta pronuncia – ad avviso della parte – non sarebbe dirimente per la soluzione della questione in esame, atteso che «sarebbe [...] del tutto estemporaneo – a fronte di un condannato per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina – l'accertamento in ordine alla sussistenza di “elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti”»;

che la questione dovrebbe invece essere esaminata nel merito e accolta, alla luce dei rilievi svolti da questa Corte nella sentenza n. 331 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, t.u. immigrazione, nella parte in cui stabiliva una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere, in presenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti previsti dal comma 3 del medesimo articolo, osservando che i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina non presuppongono il necessario collegamento dell'agente con una struttura associativa permanente, tantomeno di tipo mafioso;

che nella memoria illustrativa depositata il 26 giugno 2020 l'Avvocatura generale dello Stato, alla luce della sentenza n. 253 del 2019, ha chiesto la declaratoria di manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per sopravvenuta carenza di oggetto (sono richiamate le ordinanze n. 321 e n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 del 2012), sul rilievo che «[p]er effetto di tale pronuncia è venuta meno la preclusione alla fruizione dei permessi premio anche per i soggetti condannati per il delitto di cui all'art. 12, comma 1, del d.lvo. n. 286/1998, in assenza della prova di

collaborazione con la giustizia, disposta dalla norma giuridica che costituisce l'oggetto della presente questione di legittimità costituzionale».

Considerato che il Magistrato di sorveglianza di Lecce ha sollevato – in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «così come interpretato nel “diritto vivente”», nella parte in cui esclude che il condannato per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge 17 aprile 2015, n. 43 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione), possa fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;

che il giudice a quo ha altresì sollevato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost. – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., nella parte in cui impone ai condannati per il delitto di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione il divieto di fruire del beneficio del permesso premio in assenza della prova di collaborazione con la giustizia;

che è infondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità delle questioni per erronea individuazione della norma censurata;

che, infatti, le censure del giudice a quo non si appuntano sulla previsione di un periodo di espiazione di pena più lungo di quello ordinariamente necessario per la concessione del permesso premio ai condannati per i delitti indicati dai commi 1, 1-ter e 1-quater dell'art. 4-bis ordin. penit. (art. 30-ter, comma 4, lettera c, ordin. penit.), bensì sull'inclusione del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nel catalogo dell'art. 4-bis, comma 1, sicché correttamente sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione;

che va altresì disattesa l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato di inammissibilità delle questioni per sopravvenuta carenza dell'oggetto, in ragione dell'intervenuta pronuncia della sentenza n. 253 del 2019;

che, per effetto di detta pronuncia, l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. è stato caducato nella parte in cui non prevedeva che, ai detenuti per i delitti ivi previsti, potessero essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter del medesimo ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti;

che, dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione in esame, emerge che il giudice a quo non ha inteso censurare in sé la rigidità del meccanismo di collaborazione con la giustizia previsto dall'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. (nella formulazione antecedente alla sentenza n. 253 del 2019) per la fruizione del permesso premio, ma ha appuntato i propri dubbi di legittimità costituzionale sull'inclusione nell'elenco delle fattispecie “ostative”, contemplate da tale disposizione, del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina di cui all'art. 12, commi 1 e 3, t.u. immigrazione;

che, dunque, il frammento normativo dell'art. 4-bis, censurato dall'ordinanza di rimessione, è diverso da quello colpito dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della sentenza n. 253 del 2019, sicché le odierne questioni non possono ritenersi inammissibili per sopravvenuta carenza dell'oggetto;

che è peraltro innegabile che le censure del rimettente – e, in particolare, la doglianza relativa all'irragionevolezza e contrarietà alla funzione rieducativa della pena dell'inserzione del delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina nel catalogo di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin.

penit., che è opportuno esaminare per prima – muovano dal presupposto interpretativo dell'imprescindibilità della collaborazione con la giustizia per l'ottenimento del permesso premio;

che il rimettente osserva come l'indefettibile necessità della collaborazione si giustifichi con riguardo ai condannati per reati di matrice associativa, per i quali sarebbe «certamente indice di rescissione del legame con gli altri appartenenti al sodalizio», ma risulti contraria agli artt. 3, primo comma, e 27, primo e secondo comma, Cost. in relazione ai condannati per reati non necessariamente rivelatori di legami con forme di criminalità organizzata, per i quali «il recupero sociale non deve passare attraverso una rescissione drastica di alcun vincolo»;

che da tale incedere argomentativo risulta evidente che le censure sono strettamente intrecciate con il tema dell'assolutezza della presunzione di perdurante pericolosità sociale del condannato, che l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. riconnetteva alla mancata collaborazione con la giustizia;

che, tuttavia, il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente risulta profondamente modificato dalla sopravvenuta sentenza n. 253 del 2019, che ha dichiarato parzialmente incostituzionale l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. proprio per quel che attiene all'assolutezza di tale presunzione, così consentendo la concessione del permesso premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia, a norma dell'art. 58-ter ordin. penit., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, sia il pericolo del ripristino degli stessi;

che, «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009) spetta al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (ex plurimis, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018)» (ordinanza n. 49 del 2020);

che tale verifica assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dell'ulteriore vizio di legittimità costituzionale dedotto nell'ordinanza di rimessione e relativo alla mancata previsione di una disciplina transitoria volta a limitare l'applicabilità del disposto dell'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., modificato dall'art. 3-bis, comma 1, del d.l. n. 7 del 2015, come convertito, ai fatti di reato successivi alla modifica stessa, posto che anche questa seconda censura muove dal presupposto che sarebbe costituzionalmente illegittima l'applicazione retroattiva della «presunzione assoluta di pericolosità [...] inserita nell'art. 4-bis ord. pen.»;

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato contesto normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice rimettente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 2020.

ORDINANZA N. 182 ANNO 2020

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» e dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 17 giugno 2019, iscritte ai numeri 175, da 177 a 182 e da 188 a 190 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 44 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di O. D., di R.I. H.V., di B. O., di F. G., di M.K.F. B., di E. S., di N. P., dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e di S. E.A., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2020 e nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per O. D. e altri, Amos Andreoni per N. P., Mauro Sferrazza e Vincenzo Stumpo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020.

Considerato in diritto

1.— Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità dell'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» e dell'art. 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), con gli artt. 3, 31, 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora, anche: Carta).

La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale delle previsioni citate, nella parte in cui stabiliscono il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per l'erogazione agli stranieri, rispettivamente, dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità.

2.— Pur tenendo conto delle peculiarità delle prestazioni esaminate e del diverso regime applicabile a ciascuna di esse, l'omogeneità delle censure rende opportuna una trattazione unitaria dinanzi a questa Corte, che inquadri entrambe le questioni nel più ampio orizzonte delle prestazioni sociali agli stranieri, anche alla luce delle indicazioni offerte dal diritto dell'Unione europea. I giudizi, pertanto, devono essere riuniti, per essere trattati congiuntamente.

3.– Si deve premettere che la Corte di cassazione menziona, a sostegno delle censure, parametri di matrice nazionale e, in pari tempo, molteplici previsioni della CDFUE, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati, alla stregua dell'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), nella versione consolidata successiva al Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

3.1.– Questa Corte ha ribadito anche di recente la propria competenza a sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con i principi enunciati dalla Carta (ordinanza n. 117 del 2019, punto 2. del Considerato in diritto).

Quando è lo stesso giudice rimettente a sollevare una questione di legittimità costituzionale che investe anche le norme della Carta, questa Corte non può esimersi dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta (sentenza n. 63 del 2019, punto 4.3. del Considerato in diritto). L'integrarsi delle garanzie della Costituzione con quelle sancite dalla Carta determina, infatti, «un concorso di rimedi giurisdizionali, arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019, punto 2.3. del Considerato in diritto).

In quanto giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, questa Corte – come di recente ha affermato nell'interpellare la Corte di giustizia – esperisce il rinvio pregiudiziale «ogniqualevolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti delle norme della Carta; e potrà, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti erga omnes» (ordinanza n. 117 del 2019, punto 2. del Considerato in diritto).

Il rinvio pregiudiziale si colloca «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia [...], affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)» (sentenza n. 269 del 2017, punto 5.2. del Considerato in diritto). L'intervento chiarificatore che si richiede alla Corte di giustizia è funzionale, altresì, alla garanzia di uniforme interpretazione dei diritti e degli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione.

3.2.– Pertanto si ritiene necessario, prima di decidere sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione, interrogare la Corte di giustizia sull'esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea che incidono sul diritto nazionale.

Questa Corte ravvisa, infatti, una connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici. Spetta dunque a questa Corte salvaguardarli in una prospettiva di massima espansione.

In un campo segnato dall'incidenza crescente del diritto dell'Unione, non si può non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del «rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea). Il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). Sulla portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione, si concentrano le questioni pregiudiziali che in questa sede si ritiene di sottoporre al vaglio della Corte di giustizia.

4.– Occorre, in primo luogo, ricostruire nei suoi tratti salienti la disciplina nazionale applicabile e le disposizioni pertinenti del diritto dell'Unione europea, che con la disciplina nazionale si intersecano.

5.– Quanto al diritto nazionale, si devono svolgere le seguenti precisazioni.

5.1.– Per quel che attiene all'assegno di natalità, vengono anzitutto in rilievo le disposizioni dell'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014.

La norma censurata dispone che, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017, «è riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione». Tale assegno «è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione» e persegue la finalità «di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno».

L'assegno è corrisposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) «a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 25.000 euro annui».

Allorché «il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE, stabilito ai sensi del citato regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, non superiore a 7.000 euro annui», l'importo annuo di 960,00 euro è raddoppiato.

L'assegno è stato concesso anche «per ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018» per il più circoscritto periodo di un anno, «fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione» (art. 1, comma 248, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»).

La prestazione è stata estesa a «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019», sempre per la durata di un anno, «fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione», e con una maggiorazione del venti per cento per ogni figlio successivo al primo (art. 23-quater, comma 1, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136).

Da ultimo, l'assegno di natalità è stato riconosciuto a beneficio di «ogni figlio nato o adottato dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020», sempre «fino al compimento del primo anno di età ovvero del primo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione». La prestazione, così delineata, consiste in un importo variabile in rapporto alle condizioni economiche del nucleo familiare: «a) 1.920 euro qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilito ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, non superiore a 7.000 euro annui; b) 1.440 euro qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE superiore alla soglia di cui alla lettera a) e non superiore a 40.000 euro; c) 960 euro qualora il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE superiore a 40.000 euro». L'ammontare dell'assegno è aumentato del venti per cento per ogni figlio successivo al primo (art. 1, comma 340, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).

Questa Corte si interroga anche sulle proroghe dell'assegno di natalità, disposte da norme successive rispetto a quella denunciata dalla Corte di cassazione. Pur nel susseguirsi delle diverse discipline, che denotano il carattere non strutturale della provvidenza, permane inalterato – per i cittadini non appartenenti all'Unione europea – il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, censurato dal rimettente. L'assegno di natalità, nella versione originaria e nelle proroghe successivamente disposte dal legislatore, è riconosciuto, difatti, «per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno di cui all'articolo 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, residenti in Italia».

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, è a tempo indeterminato, è rilasciato dal questore entro novanta giorni dalla richiesta e presuppone il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità» e la dimostrazione della «disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'articolo 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio».

Il richiedente, inoltre, deve preventivamente superare una prova di conoscenza della lingua italiana e non deve essere pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

5.2.– L'assegno di maternità è disciplinato dall'art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001.

L'assegno spetta per ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data, «alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno», oggi permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

L'assegno è concesso alle donne che non beneficiano della indennità di maternità connessa a rapporti di lavoro subordinato o autonomo o allo svolgimento di una libera professione (artt. 22, 66 e 70 del d.lgs. n. 151 del 2001) e presuppone il possesso, in capo al nucleo familiare di appartenenza della madre, di risorse economiche non superiori «ai valori dell'indicatore della situazione economica (ISE), di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a lire 50 milioni annue con riferimento ai nuclei familiari con tre componenti».

6.– Nell'odierno giudizio, sono numerose le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea.

6.1.– La Corte di cassazione ha evocato, tra le molteplici previsioni della Carta, anche l'art. 34. Quest'ultimo garantisce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, come quella per la tutela della maternità (paragrafo 1), e il diritto di «[o]gni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione [...] alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali», in conformità alle previsioni del diritto dell'Unione e alle legislazioni e alle prassi nazionali (paragrafo 2).

6.2.– Con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale spettanti ai cittadini dei paesi terzi, la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e trasposta con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), garantisce ai soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento dei cittadini nazionali per quel che riguarda, in particolare, le «prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (art. 11, paragrafo 1, lettera d).

6.3.– Quanto alla direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, essa interviene a estendere tali prestazioni agli stranieri titolari del permesso unico di lavoro.

6.3.1.– Tale direttiva ha quale base giuridica l'art. 79, paragrafo 2, lettere a) e b), TFUE e deve essere ricondotta all'art. 34 della Carta. Essa – come chiarisce il considerando n. 8 – «non dovrebbe riguardare i cittadini di paesi terzi che hanno acquisito lo status di soggiornanti di lungo periodo ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», in quanto tali cittadini, muniti di un tipo specifico di permesso di soggiorno, possono rivendicare uno «status più privilegiato».

La direttiva 2011/98/UE si prefigge di «garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri» (considerando n. 2), di dare ulteriore impulso a «una politica di immigrazione coerente» e di «ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e i cittadini di paesi terzi che lavorano regolarmente in uno Stato membro» (considerando n. 19), creando, anche per tale via, i presupposti dell'integrazione economica dei cittadini di paesi terzi.

In questa prospettiva si inquadra la scelta di «definire un insieme di diritti al fine, in particolare, di specificare i settori in cui è garantita la parità di trattamento tra i cittadini di uno Stato membro e i cittadini di paesi terzi che non beneficino ancora dello status di soggiornanti di lungo periodo», in modo da «creare condizioni di concorrenza uniformi minime nell'Unione» e da «riconoscere che tali cittadini di paesi terzi contribuiscono all'economia dell'Unione con il loro lavoro e i loro versamenti di imposte» (considerando n. 19).

Lo scrutinio di questa Corte concerne il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, come definito «dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale» (considerando n. 24 della direttiva). Gli Stati, nell'organizzare i rispettivi regimi di sicurezza sociale e nel fissare «le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo durante il quale sono concesse» (considerando n. 26), devono osservare tali prescrizioni.

6.3.2.– In questo contesto si colloca l'art. 12 della direttiva, richiamato dalla Corte di cassazione nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale. A tale disposizione hanno fatto riferimento sia le Corti d'appello che hanno pronunciato le sentenze impugnate, sia tutte le parti dei giudizi, anche se con valutazioni contrastanti.

I «cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002» (art. 3, paragrafo 1, lettera b) e «i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale» (art. 3, paragrafo 1, lettera c) beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne, in particolare, «i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004» (art. 12, paragrafo 1, lettera e).

L'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, nel delimitarne l'ambito di applicazione *ratione materiae*, stabilisce che le previsioni dello stesso si applichino a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti «le prestazioni di maternità e di paternità assimilate» (lettera b) e «le prestazioni familiari» (lettera j), che l'art. 1, lettera z), del medesimo regolamento definisce come «tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I».

6.3.3.– L'art. 12, paragrafo 2, lettera b), della direttiva dispone che il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale possa essere limitato dagli Stati membri e che, tuttavia, non possa essere ristretto «per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati».

Con riguardo ai sussidi familiari, gli Stati membri possono, inoltre, decidere di non applicare il principio di parità di trattamento «ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto».

6.3.4.– Con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro), lo Stato italiano ha disciplinato il permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e non si è avvalso in maniera espressa della facoltà di introdurre le deroghe indicate dalla direttiva. Quanto all'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva, lo Stato italiano ha ritenuto di non farne oggetto di una specifica disposizione di recepimento.

6.4.– La Corte di giustizia ha affrontato il tema della compatibilità del diritto nazionale con le prescrizioni dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE con riguardo all'assegno ai nuclei familiari con

almeno tre figli minori, disciplinato dall'art. 65 della legge del 23 dicembre 1998, n. 448, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo», e concesso agli stranieri a condizione che siano titolari di un permesso per soggiornanti UE di lungo periodo (sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, Kerly Del Rosario Martinez Silva).

La Corte di giustizia ha affermato che l'assegno in esame è riconducibile alle prestazioni di sicurezza sociale, perché attribuito in base a criteri obiettivi che prescindono da ogni valutazione individuale o discrezionale delle esigenze personali, e perché costituisce «una prestazione in denaro destinata, attraverso un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli» (punto 24.).

La Corte di giustizia, anche in considerazione del mancato esercizio della facoltà di deroga da parte dello Stato italiano, ha ritenuto che «l'articolo 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF [assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori], istituito dalla legge n. 448/1998» (punto 32.).

6.5.— Non ha attinenza alcuna con le questioni qui sollevate la causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-302/19). La Corte di cassazione ha chiesto se sia compatibile con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE una legislazione nazionale che, nel computo degli appartenenti al nucleo familiare, al fine del calcolo del diverso istituto dell'assegno per il nucleo familiare, esclude i familiari del lavoratore titolare del permesso unico ed appartenente a Stato terzo, qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d'origine.

7.— Alla luce del quadro normativo che si è tratteggiato, questa Corte ritiene necessario sollecitare alla Corte di giustizia un chiarimento sulle seguenti disposizioni del diritto dell'Unione, che incidono sulla soluzione delle questioni di legittimità costituzionale devolute all'esame di questa Corte e che sono state oggetto del contraddittorio fra le parti lungo tutto il dipanarsi dei giudizi.

7.1.— Occorre chiedere alla Corte di giustizia se l'art. 34 della Carta debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrino l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

7.1.1.— Quanto all'assegno di natalità, esso non è riconducibile all'assegno speciale di nascita o di adozione menzionato nell'Allegato I del regolamento indicato, in cui si elencano in maniera tassativa le prestazioni escluse dall'ambito applicativo *ratione materiae* del regolamento. Nessuna prestazione italiana vi figura.

Né ricorre l'ipotesi dell'anticipo sugli assegni alimentari, corrispondenti agli «anticipi recuperabili, intesi a compensare l'incapacità di un genitore ad adempiere al proprio obbligo giuridico di mantenere la sua prole, che è un obbligo derivante dal diritto di famiglia» (considerando n. 36). L'assegno di natalità differisce da tale fattispecie, esclusa dall'ambito applicativo del regolamento, per la dirimente ragione che non consiste in anticipi recuperabili e non si correla all'incapacità di un genitore di adempiere agli obblighi di mantenimento della prole.

Poiché nessuna delle ipotesi tipiche di esclusione ricorre nel caso in esame, si deve, dunque, accertare se la prestazione citata si possa qualificare come prestazione familiare.

A questa Corte è nota la copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia, che annovera tra le prestazioni ricomprese *ratione materiae* nell'ambito applicativo del regolamento (CE) n. 883/2004 tutte quelle prestazioni attribuite ai beneficiari, «prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita *ex lege*» e riferibili «ad uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004» (fra le più recenti, sentenza 2 aprile 2020, nella causa C-802/18, Caisse pour l'avenir des enfants, punto 36.). In tale valutazione, sono influenti le denominazioni adottate dal legislatore nazionale, le

modalità di finanziamento delle singole prestazioni o il meccanismo giuridico cui lo Stato membro fa ricorso per attuarle (sentenza 24 ottobre 2013, nella causa C-177/2012, Lachheb, punto 32.), poiché occorre piuttosto considerare il contenuto e le finalità delle prestazioni.

Quanto alle prestazioni familiari di cui al citato art. 1, lettera z), del regolamento, la Corte di giustizia UE ha già precisato che consistono in «un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli» (fra le molte, la già citata sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-447/17, e sentenza del 19 settembre 2013, nelle cause C-216/12 e C-217/12, Hliddal e Bornand, punto 55.).

L'assegno di natalità, anche in ragione delle rilevanti innovazioni che ha registrato nel volgere degli ultimi anni, presenta tuttavia aspetti inediti rispetto alle prestazioni familiari già vagliate dalla Corte di giustizia, come l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, esaminato nella sentenza 21 giugno 2017, nella causa C-449/16. Proprio su tale peculiarità si fonda la scelta di ricorrere alla Corte di giustizia con un procedimento in via pregiudiziale.

Il beneficio in esame, inizialmente riconosciuto per tre anni e poi per un solo anno, è oggi ancorato a criteri oggettivi definiti per legge, strutturato in termini universali e modulato in base a scaglioni di reddito. Riconducibile al novero delle prestazioni di sicurezza sociale, esso rivela una pluralità di funzioni, che potrebbero renderne incerta la qualificazione come prestazione familiare.

Si coglierebbe, in primo luogo, una funzione premiale, desumibile dallo stesso dettato normativo (art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 2014), che enuncia «il fine di incentivare la natalità», e segnalata dalla difesa dello Stato e dall'INPS. Tale finalità sarebbe confermata dall'evoluzione della disciplina, che ha configurato in termini universali la prestazione e ha previsto una maggiorazione per i figli successivi al primo.

Peraltro, il fatto che la stessa formulazione originaria della legge individuasse nel reddito del nucleo familiare il presupposto di concessione dell'assegno parrebbe conferire rilievo alle condizioni di disagio della famiglia beneficiaria, associando alla finalità di incentivare la natalità quella di «contribuire alle spese per il suo sostegno». Tali elementi potrebbero dare rilevanza alla ulteriore finalità di sostenere il nucleo familiare in condizioni economiche precarie e di assicurare ai minori le cure essenziali. Tale finalità potrebbe emergere anche dalle recenti modifiche normative che, pur configurando l'assegno come provvidenza universale, ne modulano l'importo in ragione delle diverse soglie di reddito e, dunque, del diverso grado di bisogno.

Alla luce di tali considerazioni, il carattere premiale non parrebbe esclusivo, a fronte del concorrente obiettivo di offrire un contributo pubblico al bilancio della famiglia, secondo i tratti distintivi delle prestazioni familiari di cui all'art. 1, lettera z), del regolamento (CE) n. 883/2004.

7.1.2.– Quanto all'assegno di maternità, si chiede alla Corte di giustizia se esso debba essere incluso nella garanzia dell'art. 34 CDFUE, letto alla luce del diritto secondario, che mira ad assicurare «uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro» a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri, vincolando questi ultimi all'indicato obiettivo.

8.– In base all'art. 105 del regolamento di procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012, si richiede che il presente rinvio pregiudiziale sia deciso con procedimento accelerato.

Dalle questioni sottoposte all'odierno vaglio di questa Corte e ampiamente dibattute nella giurisprudenza, non è da escludere che traggano origine numerosi ulteriori rinvii pregiudiziali da parte dei giudici comuni.

L'ampiezza del contenzioso pendente attesta un grave stato di incertezza sul significato da attribuire al diritto dell'Unione. L'orientamento diffuso nella giurisprudenza di merito, che attribuisce efficacia diretta alle previsioni dell'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, non è seguito dall'amministrazione competente a erogare le provvidenze, mentre la Corte di cassazione, chiamata a garantire l'uniforme interpretazione del diritto nazionale, si è rivolta a questa Corte per ottenere una pronuncia con effetti erga omnes.

L'incertezza, che è necessario dirimere in maniera sollecita, è tanto più grave in quanto riguarda sia il settore nevralgico della politica comune dell'immigrazione dell'Unione europea nello spazio di

libertà, sicurezza e giustizia, sia il tema della parità di trattamento tra cittadini dei paesi terzi e cittadini degli Stati membri in cui soggiornano, che di tale politica rappresenta elemento qualificante e propulsivo.

La risposta al quesito posto da questa Corte è destinata a incidere sulla erogazione di prestazioni a tutela della maternità e dei bisogni dei minori.

Visti gli artt. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e 3 della legge 13 marzo 1958, n. 204, recante «Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi internazionali firmati a Bruxelles il 17 aprile 1957: a) Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità economica europea; b) Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea; c) Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità europea dell'energia atomica; d) Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità europea dell'energia atomica (stralcio: protocolli Euratom)».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, la seguente questione pregiudiziale:

se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del regolamento (CE) n. 883/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico, e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) chiede che le questioni pregiudiziali siano decise con procedimento accelerato;

3) sospende i giudizi sino alla definizione delle suddette questioni pregiudiziali;

4) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti dei giudizi, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2020.

SENTENZA N. 146 ANNO 2020

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), promosso dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra J.C.C. e il Comune di Bergamo e altro, con ordinanza del 1° agosto 2019, iscritta al n. 244 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di J.C.C. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Daria de Pretis ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1), lettere a) e c), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 10 giugno 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 19 giugno 2020.

[...]

Considerato in diritto

1.– Nel giudizio iscritto al reg. ord. n. 244 del 2019, il Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), che, fra i diversi requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione, richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

Il rimettente divide le questioni sollevate in due gruppi, il secondo dei quali ha carattere subordinato. In primo luogo, il giudice a quo ritiene che la norma censurata violi gli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione, nonché l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto il reddito di inclusione sarebbe una prestazione essenziale, diretta a soddisfare «“bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana». In relazione a questo tipo di prestazioni, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbe incostituzionale.

Con il secondo ordine di censure il rimettente osserva che, anche qualora il reddito di inclusione fosse considerato «prestazione esterna al nucleo dei bisogni essenziali», non vi sarebbe una ragionevole correlazione tra il requisito richiesto e le situazioni di bisogno a rimedio delle quali la prestazione è prevista, considerato anche che la disciplina in questione già contemplava «il requisito del radicamento», essendo necessario – per ottenere il beneficio – essere «residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda» (art. 3, comma 1, lettera a, numero 2, del d.lgs. n. 147 del 2017); di qui la asserita violazione dell'art. 3 Cost. e degli

artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.– Sia l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) che l'Avvocatura generale dello Stato hanno sollevato diverse eccezioni di inammissibilità. Con una di esse – formulata dall'Avvocatura nel primo atto difensivo e ripresa dall'INPS nella memoria integrativa – in particolare, è lamentato un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni, in quanto il rimettente non avrebbe tenuto conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata ad opera del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito nella legge 28 marzo 2019, n. 26, né avrebbe argomentato sulla sua applicabilità, nonostante l'abrogazione e sebbene la stessa normativa abrogatrice preveda una disposizione transitoria sui termini di applicabilità della disciplina censurata. Più precisamente, sia l'Avvocatura che l'INPS osservano che, in base alla disciplina transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, il reddito di inclusione può essere chiesto fino al 28 febbraio 2019 e può essere riconosciuto fino al 31 marzo 2019, nel qual caso «il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prevista», fatta salva la possibilità di presentare domanda per il reddito di cittadinanza. Secondo l'Avvocatura, «la ricorrente non rientra tra coloro ai quali il REI è stato erogato prima della sua abrogazione e che possono perciò continuare a fruirne secondo la previgente disciplina, sia pure per un periodo limitato, anche dopo l'abrogazione del D.Lgs. n. 147/17».

Nella propria memoria integrativa, J.C.C. ha replicato all'eccezione, osservando che, in caso di contenzioso, la decisione del giudice «si sostituisce con effetto ex tunc alla decisione dell'amministrazione» (la domanda è stata respinta dal Comune di Bergamo nel marzo 2018); non ci sarebbe stata necessità di una norma transitoria sui giudizi pendenti, «essendo ovvio che le decisioni giudiziarie garantiscono tutti i diritti azionati entro il limite temporale fissato dal legislatore (1.3.2019)», a prescindere dalla successiva abrogazione.

2.1.– L'eccezione è fondata.

Il rimettente omette completamente di dare conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata, così come di indicare le ragioni che lo inducono a ritenerla nondimeno applicabile.

Il Capo II del d.lgs. n. 147 del 2017 (comprendente la disposizione censurata, cioè l'art. 3, comma 1, lettera a, numero 1) è stato abrogato a decorrere dal 1° aprile 2019 (e non dal 29 gennaio 2019, come riferisce l'Avvocatura) in virtù di quanto disposto dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, che ha sostituito la misura del reddito di inclusione con la nuova misura del reddito di cittadinanza.

Sebbene, dunque, l'abrogazione della norma sospettata di incostituzionalità fosse stata già disposta il 28 gennaio 2019, con efficacia dal successivo 1° aprile, nell'ordinanza di rimessione assunta il 1° agosto 2019 il giudice a quo tace del tutto sulla radicale modifica del quadro normativo, non menziona l'intervenuta abrogazione della norma censurata, né tanto meno prende in considerazione la norma transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, e la sua specifica portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio, come invece sarebbe stato necessario per dare conto della rilevanza della questione sottoposta a questa Corte.

Dall'ordinanza si può solo indirettamente cogliere che il rimettente non era probabilmente inconsapevole dell'avvenuta abrogazione, per il riferimento al fatto che la norma censurata sarebbe stata «vigente ratione temporis» e per l'uso in vari punti dell'imperfetto nella descrizione della disciplina del reddito di inclusione. Tali elementi non sono tuttavia sufficienti né ai fini della corretta ricostruzione del quadro normativo, né comunque a quelli di un'adeguata illustrazione della rilevanza, dato che, trascurando del tutto l'esistenza della norma transitoria indicata e omettendo di considerarne il contenuto, il rimettente non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell'applicabilità della norma abrogata.

La citata disposizione transitoria stabilisce quanto segue: «[a] decorrere dal 1° marzo 2019, il Reddito di inclusione non può essere più richiesto e a decorrere dal successivo mese di aprile non è più riconosciuto, né rinnovato. Le richieste presentate ai comuni entro i termini di cui al primo periodo, ai fini del riconoscimento del beneficio, devono pervenire all'INPS entro i successivi

sessanta giorni. Per coloro ai quali il Reddito di inclusione sia stato riconosciuto in data anteriore al mese di aprile 2019, il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatti salvi la possibilità di presentare domanda per il Rdc [Reddito di cittadinanza], nonché il progetto personalizzato definito ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 147 del 2017».

L'Avvocatura e l'INPS interpretano siffatta previsione come un divieto assoluto di riconoscimento del reddito di inclusione a partire dal 1° aprile 2019, mentre la ricorrente nel giudizio a quo ritiene che essa non riguardi l'ipotesi in cui il reddito venga riconosciuto dopo quella data in esito a un giudizio pendente che lo riconosca come dovuto precedentemente, e che dunque il beneficio in essa previsto possa essere riconosciuto anche dopo il 1° aprile 2019, a seguito di una decisione giurisdizionale.

La totale mancanza di una benché minima argomentazione sulla portata della norma transitoria – come detto, neppure menzionata – e sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti si traduce in una omessa motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni, con la conseguenza della loro inammissibilità (ex multis, sentenze n. 30 e n. 13 del 2020). Di fronte al silenzio del giudice a quo toccherebbe a questa Corte pronunciarsi direttamente sugli effetti dell'abrogazione della norma censurata sui giudizi pendenti, ricostruendo il significato della disposizione transitoria e applicando i criteri in ipotesi individuati dalla giurisprudenza per fattispecie simili, ma si tratterebbe di operazioni di spettanza del giudice a quo, sulle quali questa Corte esercita solo un controllo successivo di sufficienza e plausibilità in funzione della verifica della rilevanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 31, 38 e 117 della Costituzione, nonché in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e agli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dal Tribunale ordinario di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 2020.

SENTENZA N. 44 ANNO 2020

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), promosso dal Tribunale ordinario di Milano nel procedimento vertente tra M. K. e altri e la Regione Lombardia, con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e della NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per la ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e per la NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e Carlo Malinconico per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che «[i] beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Secondo il giudice a quo, tale norma violerebbe: a) l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto «[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici» non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici»; b) l'art. 10, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone «l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine», ragion per cui «[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)»; c) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in base al quale «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

2.– Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia sono infondate.

Quanto alla prima – che fa leva sull’affermata identità della questione rispetto a quella già decisa dall’ordinanza n. 32 del 2008 – è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza (ex multis, sentenze n. 160 del 2019 e n. 99 del 2017).

Con la seconda eccezione la Regione lamenta il difetto di rilevanza derivante dal fatto che, al momento del rigetto della domanda di alloggio di M. K., il regolamento censurato nel giudizio a quo (regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4, recante «Disciplina della programmazione dell’offerta abitativa pubblica e sociale e dell’accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») non era ancora vigente. In realtà, il giudice a quo dà conto in modo plausibile dell’interesse ad agire di M. K., la cui domanda di alloggio era stata archiviata per mancanza del requisito in questione, e sottolinea che, a causa del regolamento regionale n. 4 del 2017 e della norma legislativa censurata, M.K. «non potrebbe accedere ai servizi abitativi pubblici»: da ciò consegue la rilevanza della questione concernente l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016.

La Regione erra poi nell’affermare che l’unica posizione dedotta nel giudizio a quo è la richiesta di alloggio di M. K. Il giudizio stesso è stato promosso infatti anche da due associazioni (ASGI e NAGA), che hanno proposto l’azione collettiva prevista all’art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica), diretta principalmente a far accertare il carattere discriminatorio del regolamento regionale n. 4 del 2017. Il rimettente argomenta dunque in modo plausibile sulla rilevanza – nel giudizio a quo – della questione di costituzionalità relativa all’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, sottolineando come tale disposizione contempli il requisito di residenza (o occupazione) protratta previsto anche nel regolamento regionale.

Nemmeno la terza eccezione, avente ad oggetto un supposto difetto di rilevanza sotto altri profili, è fondata. In primo luogo non è sostenibile che, come invece afferma la Regione, la questione di costituzionalità sia stata posta in via principale nei confronti di una norma regolamentare. Il giudizio a quo aveva ad oggetto il regolamento regionale e, nel corso di esso, il Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma che, del regolamento, costituisce la base legislativa e che, per tale ragione, nel giudizio stesso trova applicazione. Il rimettente ha rispettato, dunque, sia il requisito dell’incidentalità, sia il divieto di sottoporre a questa Corte atti regolamentari.

In secondo luogo, il rimettente ha argomentato in modo plausibile sulla propria giurisdizione, respingendo l’eccezione sollevata dalla Regione nel giudizio a quo. Nell’ordinanza è citata la sentenza della Cassazione civile, sezioni unite, 30 marzo 2011, n. 7186, in base alla quale le norme che vietano le discriminazioni, affidando al giudice ordinario la tutela processuale del divieto, configurano «una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa». Gli argomenti contenuti in tale pronuncia, sia pure precedente alle novità introdotte dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell’articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), conservano la loro validità, perché le modifiche apportate da tale decreto non hanno inciso sulle norme in base alle quali l’azione antidiscriminazione è esperibile anche in relazione ad atti amministrativi (art. 3, comma 1, del medesimo decreto, in base al quale il principio di parità di trattamento si applica anche «nel settore pubblico [...] con specifico riferimento alle seguenti aree [...]: i) accesso a beni e servizi, incluso l’alloggio»; art. 4, comma 7, del medesimo decreto, che fa «salva la giurisdizione del giudice amministrativo» solo «per il personale di cui all’articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», cioè per il personale in regime di diritto pubblico; art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», in base al quale l’azione antidiscriminazione si può esercitare anche contro le condotte della pubblica amministrazione). Lo stesso art. 28, comma 5, del d. lgs. n. 150 del 2011 (richiamato dall’art. 4,

comma 1 del d.lgs. n. 215 del 2003 e dall'art. 44, comma 2, t.u. immigrazione), del resto, conferma che il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria.

Tutto quanto esposto è sufficiente a respingere l'eccezione della Regione, dal momento che, «secondo la giurisprudenza costituzionale, la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice a quo, rispetto al quale spetta a questa Corte una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione» (sentenza n. 52 del 2018; si veda anche, ex multis, la sentenza n. 128 del 2019), e dunque solo una valutazione di non implausibilità.

Non è fondata, infine, nemmeno la quarta eccezione, con cui la Regione ha contestato la legittimazione delle due associazioni, ASGI e NAGA, attrici nel giudizio a quo. In realtà, il giudice rimettente ha riferito che esse avevano agito ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 215 del 2003, in base al quale «[l]e associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione». Motivazione che risulta sufficiente e plausibile, ai fini della verifica della rilevanza delle questioni, considerato anche il fatto che nel giudizio a quo la Regione non aveva contestato la legittimazione di ASGI e NAGA, ma solo quella della CGIL Lombardia.

Né si può affermare che le questioni siano *ictu oculi* irrilevanti in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 215 del 2003 («Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità [...]»), che impedirebbe alle associazioni di censurare (come hanno fatto) una discriminazione indiretta degli stranieri, in quanto si tratterebbe di una differenza di trattamento basata sulla nazionalità. Infatti, sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti in materia, la Cassazione ha statuito che «[n]elle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità (D.Lgs. n. 215 del 2003, ex artt. 2 e 4, e art. 43 TU 286/1998) sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5» (Cassazione, sezione lavoro, n. 11165 del 2017, ribadita da Cassazione, sezione lavoro, n. 28745 del 2019).

La quinta eccezione – secondo cui il giudice a quo avrebbe dovuto censurare anche il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo», in quanto esso sarebbe «il presupposto della normativa regionale» – e la sesta – con cui è invocata la «competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Ue sull'interpretazione delle fonti del diritto Ue» – attengono specificamente alla terza questione sollevata dal rimettente (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE) e saranno dunque esaminate in seguito, insieme alla questione cui si collegano.

3.– Nel merito, la prima questione – posta con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost. – è fondata.

Come questa Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). L'edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La stessa legge regionale lombarda censurata, del resto, dispone che il sistema regionale dei servizi abitativi ha il «fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio» (art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016) e richiama (all'art. 1, comma 3) gli «alloggi sociali» di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

3.1.– Ciò premesso, si può passare ad esaminare l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), indicati nella lettera a) (cittadini italiani o di uno Stato dell'Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Questa Corte ha più volte affermato che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adequatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto.

Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione – l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo – risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento speso dalla Regione a difesa della norma, secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo». La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il «rischio di instabilità» del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

In ogni caso, si deve osservare che lo stesso «radicamento» territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria – e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al «periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare» e alla «durata del periodo di residenza in Regione» (art. 23, comma 10, lettera d) – ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. Questa Corte ha già osservato che, «a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

3.2.– Le considerazioni svolte sopra con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata («svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda») in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

3.3.– In conclusione, l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

4.– A seguito dell'accoglimento della prima censura, le questioni poste con riferimento all'art. 10, terzo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. restano assorbite, unitamente alle relative eccezioni di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

SENTENZA N. 280 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, promossi dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con ordinanze del 7 settembre 2018, iscritte ai numeri 187 e 188 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di A. U. e F. B., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato Alessandro Ferrara per A. U. e F. B. e l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze di identico tenore la Corte di Cassazione, sezione prima civile, ha censurato, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost., l'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida della misura dell'obbligo di presentazione all'ufficio della forza pubblica territorialmente competente «si svolga in udienza con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio».

2.– Preliminarmente va disposta la riunione dei giudizi, relativi a identiche questioni.

3.– Prima di affrontare il merito delle questioni prospettate, conviene sinteticamente ricostruire il complesso quadro normativo nel quale esse si inseriscono.

3.1.– L'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, in questa sede censurato, è stato introdotto nel corpo del t.u. immigrazione dal d.l. n. 89 del 2011, allo scopo di trasporre nell'ordinamento interno l'art. 15, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di

cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, secondo cui gli Stati membri procedono al trattenimento del cittadino di un paese terzo destinatario di una decisione di rimpatrio, «salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive» (v. relazione al disegno di legge C. 4449, di conversione del d.l. n. 89 del 2011, presentato alla Camera dei deputati il 23 giugno 2011).

3.2.– Presupposto per l'adozione delle misure contemplate dalla disposizione censurata è che lo straniero – in possesso del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità – sia stato attinto da un provvedimento di espulsione adottato per motivi diversi da quelli previsti dall'art. 13, commi 1 e 2, lettera c), t.u. immigrazione e da quelli contemplati dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155. Deve dunque trattarsi di un soggetto espulso dal prefetto, per ragioni non legate alla tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza dello Stato, né alla pericolosità sociale dello straniero, né – ancora – a esigenze di prevenzione e repressione di fenomeni terroristici.

Al contempo, dall'espressa previsione dell'alternatività delle misure di cui al censurato art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione rispetto al trattenimento in un centro per i rimpatri (di seguito, CPR), si ricava che l'espulsione deve essere stata disposta con prescrizione prefettizia – da eseguirsi ad opera del questore – di accompagnamento dell'interessato alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4, t.u. immigrazione), e senza concessione di un termine per la partenza volontaria dell'interessato (art. 13, commi 5, 5.1. e 5.2., t.u. immigrazione). E invero, solo rispetto allo straniero da accompagnarsi coattivamente alla frontiera può essere disposto – in caso di impossibilità di esecuzione immediata dell'espulsione mediante l'accompagnamento stesso – il trattenimento in un CPR (art. 14, comma 1, t.u. immigrazione); trattenimento che può essere sostituito dalle misure di cui al comma 1-bis della medesima disposizione, alle condizioni ivi delineate.

3.3.– Le misure alternative al trattenimento possono consistere nella consegna del passaporto o di altro documento equipollente in corso di validità, da restituire al momento della partenza (art. 14, comma 1-bis, lettera a, t.u. immigrazione); nell'obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato, dove lo straniero possa essere agevolmente rintracciato (art. 14, comma 1-bis, lettera b, t.u. immigrazione); nonché nell'obbligo di presentazione, in giorni ed orari stabiliti, presso un ufficio della forza pubblica territorialmente competente (art. 14, comma 1-bis, lettera c, t.u. immigrazione): misura, quest'ultima, che unicamente è oggetto delle questioni di costituzionalità qui prospettate.

3.4.– Le misure in questione, adottate con provvedimento motivato del questore, sono notificate all'interessato nelle forme di cui all'art. 3, commi 3 e 4, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

Ai sensi del comma 3 della predetta disposizione regolamentare, il provvedimento deve essere consegnato a mani dell'interessato o notificato con modalità tali da assicurare la riservatezza del contenuto dell'atto; deve contenere l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione; ove lo straniero non comprenda la lingua italiana, esso deve essere accompagnato da una sintesi del contenuto del provvedimento in lingua comprensibile all'interessato o, se ciò non sia possibile per indisponibilità di personale idoneo alla traduzione, in inglese, francese o spagnolo, secondo la preferenza indicata dall'interessato. L'obbligo di indicazione delle modalità di impugnazione e di traduzione del provvedimento in una lingua nota all'interessato o in una delle lingue veicolari si ricava del resto anche dall'art. 13, comma 7, t.u. immigrazione, il quale si applica non solo al decreto di espulsione e al provvedimento di trattenimento, ma anche a «ogni altro atto concernente l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione» e che tali garanzie espressamente prevede.

3.5.– L'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione dispone espressamente che «la notifica reca altresì l'avviso che lo straniero ha facoltà di presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida».

Secondo l'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 394 del 1999, parimenti richiamato dal censurato art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, «lo straniero è altresì informato del diritto di essere assistito da un difensore di fiducia, con ammissione, qualora ne sussistano i presupposti, al gratuito patrocinio a spese dello Stato a norma della legge 30 luglio 1990, n. 217, e successive modificazioni, ed è avvisato che, in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio designato dal giudice tra quelli iscritti nella tabella di cui all'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e che le comunicazioni dei successivi provvedimenti giurisdizionali saranno effettuate con l'avviso di cancelleria al difensore nominato dallo straniero o a quello incaricato di ufficio».

Il provvedimento del questore deve essere comunicato entro quarantotto ore dalla notifica al giudice di pace competente per territorio, il quale ne deve disporre con decreto la convalida nelle successive quarantotto ore.

Quanto alla natura dell'accertamento da svolgersi da parte del giudice di pace, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che in sede di convalida delle misure di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione il sindacato del giudice è limitato all'esame dei presupposti di adozione delle misure medesime e dell'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, potendo estendersi alla valutazione di quest'ultimo solo nel caso in cui «esso sia manifestamente illegittimo e lo straniero possa qualificarsi inespellibile» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 ottobre 2018, n. 27692).

Le misure, su istanza dell'interessato, sentito il questore, possono d'altra parte essere modificate o revocate dal giudice di pace.

3.6.– L'osservanza delle misure alternative al trattenimento è presidiata dalla sanzione penale della multa da 3.000 a 18.000 euro. In caso di trasgressione, ai fini dell'espulsione dello straniero non occorre il rilascio del nulla osta – normalmente necessario per l'espulsione di soggetti sottoposti a procedimento penale, ai sensi dell'art. 13, comma 3, t.u. immigrazione – da parte dell'autorità giudiziaria competente all'accertamento del reato, e, qualora non sia possibile l'accompagnamento immediato alla frontiera, il questore provvede al trattenimento dello straniero in un CPR, ai sensi dell'art. 14, comma 1, t.u. immigrazione, oppure all'emissione di ordine di allontanamento ai sensi del comma 5-bis della medesima disposizione.

4.– Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre anzitutto convenire con il rimettente circa l'impossibilità di ritenere, in via interpretativa, che la convalida delle misure alternative al trattenimento dello straniero debba avvenire in udienza, con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato.

Il censurato art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione prevede la facoltà per l'interessato di «presentare personalmente o a mezzo di difensore memorie o deduzioni al giudice della convalida», delineando così un procedimento alternativo rispetto alla celebrazione dell'udienza di convalida alla presenza del difensore, che è invece espressamente prevista per le misure – più severamente incidenti sulla libertà personale – del trattenimento in un CPR e dell'accompagnamento alla frontiera rispettivamente dagli artt. 14, comma 4, e 13, comma 5-bis, t.u. immigrazione, i quali all'unisono recitano: «l'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore tempestivamente avvertito».

Risulta, dunque, inequivocabile la volontà del legislatore di prevedere due distinte forme di convalida, l'una con svolgimento dell'udienza (in relazione al trattenimento e all'accompagnamento coattivo alla frontiera), l'altra con contraddittorio solo cartolare (in relazione alle misure della consegna del passaporto, dell'obbligo di dimora e dell'obbligo di firma).

Né – come giustamente sottolinea il giudice a quo – possono trarsi elementi di segno contrario dalla sinora isolata pronuncia della Corte di cassazione, sezione sesta civile, 7 febbraio 2018, n. 2997, secondo cui la convalida delle misure di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione dovrebbe svolgersi in udienza, atteso che tale affermazione non è specificamente motivata, né risulta supportata dal dato testuale della disposizione in parola.

5.– Ciò premesso, deve tuttavia ritenersi che la disciplina della convalida delle misure alternative al trattenimento dello straniero si sottragga alle censure di illegittimità costituzionale prospettate dal

rimettente; censure che devono essere esaminate sulla base dei soli parametri evocati nell'ordinanza di remissione (artt. 3 e 24 Cost.), che definiscono il perimetro dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

5.1.– Come correttamente evidenzia lo stesso giudice a quo, questa Corte ha già esaminato il tema delle garanzie costituzionali applicabili alla convalida della misura dell'obbligo di presentazione agli uffici di polizia disposto dal questore, che viene in rilievo nelle ordinanze di remissione all'esame, sia pure nel diverso contesto del vaglio dell'art. 6, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche), che prevede tale misura a carico di persone resesi responsabili di comportamenti violenti durante manifestazioni sportive e che, originariamente, disponeva che il provvedimento del questore fosse convalidato dal giudice per le indagini preliminari senza possibilità di interlocuzione da parte del destinatario della misura.

Nella sentenza n. 144 del 1997, questa Corte ha affermato che la misura dell'obbligo di presentazione incide sulla libertà personale dell'interessato, e, come tale, deve essere assistita dalle garanzie di cui agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost.

Al contempo, la Corte ha rammentato che «il diritto di difesa [...] ammette una molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali in cui esso è esercitato (sentenza n. 48 del 1994), al punto che la stessa assistenza del difensore può e deve trovare svolgimento in forme adeguate sia alla struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato (sentenza n. 160 del 1995), sia alle esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice» (sentenza n. 144 del 1997).

In quella stessa occasione si è osservato, da un lato, che l'obbligo di presentazione presso gli uffici della forza pubblica incide sulla libertà personale dell'interessato in misura assai minore rispetto all'arresto o al fermo di polizia giudiziaria; e, d'altro lato, che nella fattispecie di cui all'art. 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989 «la necessità di garantire all'interessato una adeguata difesa va coniugata con la celerità nell'applicazione della misura, condizione necessaria perché la stessa possa rivelarsi efficace, sì da giustificare, in un equilibrato rapporto fra esigenze in giuoco, l'adozione di forme semplificate attraverso le quali possa esplicarsi il contraddittorio».

Si è così ritenuto che, a fronte di un provvedimento del questore che imponga l'obbligo di presentazione agli uffici della forza pubblica, le garanzie di cui agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost. siano sufficientemente tutelate dalla facoltà dell'interessato – desumibile dal disposto dell'art. 121 del codice di procedura penale – di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, appositamente nominato, memorie o deduzioni al giudice per le indagini preliminari. Conseguentemente, l'art. 6, comma 3, della legge n. 401 del 1989 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sola parte in cui non prevedeva che il destinatario della misura fosse avvisato di tale facoltà di difesa (sentenza n. 144 del 1997).

5.2.– Le considerazioni svolte da questa Corte nella sentenza da ultimo citata si prestano a essere trasposte al caso di specie, con le precisazioni che seguono.

5.2.1.– L'obbligo di presentazione presso il competente ufficio della forza pubblica in giorni e orari stabiliti, di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, pur essendo finalizzato all'espulsione dello straniero, incide sulla libertà personale di quest'ultimo in misura ben più limitata non soltanto rispetto all'arresto e al fermo di polizia, ma anche rispetto al trattenimento in un CPR previsto dall'art. 14, comma 1, t.u. immigrazione e all'accompagnamento coattivo alla frontiera, contemplato dall'art. 13, comma 4, del medesimo testo normativo; provvedimenti, questi ultimi, la cui convalida avviene in udienza, con la partecipazione necessaria di un difensore, rispettivamente a norma degli artt. 14, comma 4, e 13, comma 5-bis, t.u. immigrazione e in ossequio ai principi stabiliti da questa Corte nella sentenza n. 222 del 2004, secondo cui l'art. 24, secondo comma, Cost. esige che lo straniero destinatario del decreto di accompagnamento coattivo sia «ascoltato dal giudice, con l'assistenza di un difensore».

La più limitata incidenza sulla libertà personale della misura qui all'esame induce a ritenere – sulla scorta della citata sentenza n. 144 del 1997 – non incompatibile con gli artt. 13 e 24, secondo

comma, Cost. il procedimento disegnato dalla disposizione censurata, che prevede un contraddittorio meramente eventuale e cartolare. Ciò anche in ragione del delimitato oggetto del giudizio di convalida, ove il giudice di pace è chiamato a verificare unicamente la sussistenza dei presupposti di adozione della misura e l'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, con il solo limite già rammentato dell'eventuale «manifesta illegittimità» di quest'ultimo e dell'eventuale sussistenza di ragioni ostative all'espulsione (supra, punto 3.5.).

5.2.2.– Nel delineare il procedimento di convalida di cui all'art. 14, comma 1-bis, t.u. immigrazione, il legislatore non ha d'altra parte trascurato di considerare le difficoltà linguistiche, sociali e culturali – difficoltà sulle quali, pure, non a torto insiste il rimettente – che possono ostacolare le capacità di difesa del cittadino straniero.

Di tali difficoltà, in effetti, il legislatore si fa carico attraverso il richiamo alla normativa regolamentare di cui all'art. 3, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 394 del 1999, prescrivendo in particolare: che il provvedimento di applicazione della misura dell'obbligo di presentazione sia notificato all'interessato unitamente alla traduzione di una sintesi del suo contenuto in una lingua a lui nota o in lingua inglese, francese o spagnola; che lo straniero sia «informato del diritto di essere assistito da un difensore di fiducia, con ammissione, qualora ne sussistano i presupposti, al gratuito patrocinio a spese dello Stato a norma della legge 30 luglio 1990, n. 217, e successive modificazioni»; e che sia reso edotto che «in mancanza di difensore di fiducia, sarà assistito da un difensore di ufficio designato dal giudice tra quelli iscritti nella tabella di cui all'art. 29 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e che le comunicazioni dei successivi provvedimenti giurisdizionali saranno effettuate con l'avviso di cancelleria al difensore nominato dallo straniero o a quello incaricato di ufficio».

Due profili di tale disciplina meritano in proposito di essere specialmente evidenziati in questa sede.

Da un lato, la traduzione del provvedimento del questore, in lingua nota all'interessato o in una delle lingue “veicolari”, risponde a «criteri ragionevolmente funzionali, e nella loro necessaria astrattezza idonei a garantire che, nella generalità dei casi, gli atti della pubblica amministrazione concernenti questa materia siano conoscibili dai destinatari, nel loro contenuto e in ordine alle possibili conseguenze derivanti dalla loro violazione», restando comunque salva la possibilità per il giudice penale di considerare non integrato il delitto di trasgressione delle prescrizioni imposte con il provvedimento in parola, in conseguenza della mancata comprensione del medesimo da parte del suo destinatario (sentenza n. 257 del 2004).

Dall'altro lato, l'avviso circa la possibilità di beneficiare dell'assistenza del difensore d'ufficio e del patrocinio a spese dello Stato, oggi regolato dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», risulta funzionale a consentire al cittadino straniero di determinarsi con sufficiente consapevolezza – sia pure con la ristretta tempistica imposta dal procedimento di convalida – in ordine allo svolgimento di attività difensiva e al ricorso alla difesa tecnica. Ciò naturalmente a condizione che all'avviso si accompagni la comunicazione da parte delle questure, con modalità effettivamente comprensibili per l'interessato (eventualmente anche grazie all'intervento dei mediatori culturali, sulla cui normale presenza presso le questure insiste la stessa Avvocatura generale dello Stato), dei recapiti dei difensori d'ufficio ai quali in concreto rivolgersi nell'ipotesi in cui egli intenda esercitare il proprio diritto a presentare memorie o deduzioni al giudice di pace, anche in relazione alla possibile manifesta illegittimità del provvedimento di espulsione o alla sussistenza di ragioni ostative, ancorché sopravvenute, all'esecuzione del provvedimento medesimo; sì da assicurare piena effettività al diritto alla difesa tecnica, che l'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 394 del 1999 riconosce allo straniero sottoposto alle misure di cui alla disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), numero 2), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, nella legge 2 agosto 2011, n. 129, sollevate, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2019.

SENTENZA N. 270 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Aldo CAROSI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze nel procedimento penale a carico di J.D. G. V. con ordinanza del 29 ottobre 2018, iscritta al n. 48 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Firenze, con ordinanza del 29 ottobre 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, in caso di citazione diretta a giudizio, il giudice del dibattimento, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione dell'imputato, immigrato irregolare, pronunci sentenza di non doversi procedere nel caso in cui l'espulsione sia avvenuta prima dell'emissione del decreto che dispone la citazione diretta.

Il Tribunale rimettente dubita della conformità di tale disposizione, in particolare, al principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) nella misura in cui essa, in modo perentorio e assoluto, esclude la possibilità per il giudice del dibattimento di pronunciare sentenza di non doversi procedere, anche nelle ipotesi in cui il pubblico ministero avrebbe potuto chiedere al giudice per le indagini preliminari tale pronuncia per essere stata già eseguita l'espulsione amministrativa e invece abbia esercitato l'azione penale con la citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale. Secondo il giudice rimettente è ingiustificata la diversità di disciplina che ne consegue quanto alla sopravvenuta causa di non procedibilità dell'azione penale, ove si sia comunque verificato il presupposto dell'esecuzione del provvedimento di espulsione prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio.

Sarebbero violati anche gli artt. 24 e 111 Cost., nella misura in cui è precluso all'imputato di eccepire la sussistenza della sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale. Nei procedimenti a citazione diretta a giudizio, infatti, la prima sede in cui la difesa può compiutamente formulare le proprie eccezioni è la prima udienza dibattimentale; ma tale sede è già successiva all'emissione del decreto di citazione a giudizio. Ai sensi della disposizione censurata è preclusa la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere una volta emesso il decreto di citazione a giudizio,

sicché la difesa non può mai far rilevare l'intervenuta esecuzione dell'espulsione e, quindi, la sopravvenienza della condizione di improcedibilità dell'azione penale.

La disposizione censurata, infine, violerebbe altresì l'art. 101 Cost., nella misura in cui comporta che l'atto di una parte processuale (citazione diretta a giudizio da parte del PM) non consente al giudice di rilevare la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in ragione della precedente già intervenuta espulsione dello straniero, immigrato irregolare.

2.– La disposizione censurata – comma 3-quater dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 – prescrive che nei casi previsti dai precedenti commi 3, 3-bis e 3-ter, il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione dell'imputato, immigrato irregolare, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

Si tratta dell'espulsione amministrativa disposta dal prefetto nei casi previsti dal secondo comma dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, ossia quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 286 del 1998; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui al successivo art. 27, comma 1-bis, o senza avere richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o rifiutato ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato chiesto il rinnovo, ovvero se lo straniero si è trattenuto sul territorio dello Stato in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge 28 maggio 2007, n. 68 (Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio); c) appartiene a taluna delle categorie indicate negli artt. 1, 4 e 16 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Se, successivamente, lo straniero espulso rientra illegalmente nel territorio dello Stato prima del termine previsto dal comma 14 del medesimo art. 13 ovvero, se di durata superiore, prima del termine di prescrizione del reato più grave per il quale si era proceduto nei suoi confronti, il comma 3-quinquies della stessa disposizione prevede espressamente che si applica l'art. 345 cod. proc. pen., e quindi la sentenza di non luogo a procedere, anche se non più soggetta a impugnazione, non impedisce la ripresa dell'esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto e contro la medesima persona.

3.– Va innanzi tutto rigettata l'eccezione, sollevata dell'Avvocatura generale dello Stato, di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie, in particolare non avendo il rimettente riferito se il PM procedente avesse, o no, assentito il nulla osta all'espulsione prima di richiedere la citazione diretta a giudizio.

Il Tribunale rimettente – investito del giudizio penale con citazione diretta ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., sull'assunto che il contestato reato di furto in abitazione (art. 624-bis del codice penale) rientri tra quelli contemplati da tale norma di rito (in tal senso, Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 16 ottobre 2018-16 gennaio 2019, n. 1792) – ritiene di non poter fare applicazione della disposizione censurata perché, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., è già stato emesso il decreto di citazione diretta a giudizio da parte del PM. Infatti, l'art. 13, comma 3-quater, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che il giudice, sussistendone i presupposti, pronuncia sentenza di non luogo a procedere solo «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio».

Le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono dirette proprio a rimuovere questo impedimento, con riferimento all'ipotesi del rito a citazione diretta, e tale da escludere l'applicazione della disposizione censurata (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 ottobre-29 novembre 2013, n. 47454). Ciò è sufficiente per ritenere la loro rilevanza essendo l'esito delle questioni decisivo al fine dell'applicabilità, o no, della disposizione censurata da parte del giudice rimettente.

Invece, la diversa questione della rilevanza del previo nulla osta dell'autorità giudiziaria all'espulsione amministrativa dello straniero irregolare, nei cui confronti pende un procedimento penale, si può porre solo quando, una volta rimosso l'impedimento censurato dal giudice rimettente, quest'ultimo poi possa passare a verificare le condizioni previste dalla disposizione censurata per

l'applicabilità della condizione di improcedibilità sopravvenuta, ivi prevista. Ciò che peraltro – per quanto si dirà oltre – egli sarà chiamato a fare anche in caso di mancanza di nulla osta.

4.– Nel merito, le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

5.– La disposizione censurata chiama in causa la disciplina dell'espulsione amministrativa dello straniero irregolare, inserita in un complesso quadro normativo di riferimento, che giova preliminarmente richiamare nelle sue linee essenziali.

Chi è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non ha titolo per rimanere nel territorio dello Stato può essere destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa (con avvio allo Stato di appartenenza, ovvero, quando ciò non sia possibile, allo Stato di provenienza) disposta dal prefetto ed eseguita dal questore, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria che procede per reati a carico dello straniero espulso, «salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali» (art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Una volta eseguita l'espulsione, lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno; in caso di trasgressione, è punito con la pena che inizialmente era quella dell'arresto da due a sei mesi e da ultimo è diventata quella della reclusione da uno a quattro anni; inoltre, lo stesso è nuovamente espulso con accompagnamento immediato.

Fin dalla sua originaria formulazione, la disposizione in esame (art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998) prevedeva, al terzo comma, che, quando lo straniero era sottoposto a procedimento penale, occorreva il nulla osta che il questore era tenuto a richiedere all'autorità giudiziaria procedente, la quale poteva negarlo solo quando riteneva che sussistessero «inderogabili esigenze processuali».

Ma inizialmente nulla era previsto quanto alla procedibilità dell'azione penale per eventuali reati commessi dall'immigrato irregolare. L'intervenuta espulsione dello straniero – e quindi la sua mancata presenza sul territorio dello Stato – non aveva alcuna incidenza impeditiva della procedibilità dell'azione penale, che seguiva le regole ordinarie. Ciò comportava che, pur dopo l'esecuzione dell'espulsione, l'eventuale procedimento (e processo) penale a carico dell'immigrato irregolare non si arrestava, ma proseguiva normalmente.

Per l'esercizio del diritto di difesa dell'immigrato espulso, l'art. 17 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevedeva – e prevede tuttora – che lo straniero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza.

Successivamente, con la legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) – adottata con l'esplicito intento di «contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina» (così la relazione introduttiva al disegno di legge) – la disciplina dell'immigrazione è stata inasprita con l'introduzione di misure più severe nel trattamento dei migranti irregolari e con più ampio ricorso alla sanzione penale e a misure restrittive della libertà personale (come indicato nelle sentenze n. 223 e n. 222 del 2004).

Il complessivo irrigidimento della disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare si rinviene anche nella regolamentazione dell'espulsione amministrativa essendo previste misure più severe per rendere effettive le espulsioni. La scelta del legislatore è stata quella di favorire il più possibile l'espulsione dell'immigrato irregolare, imputato di un reato, e nello stesso tempo di limitare il rientro per presenziare al processo a suo carico, ove questo dovesse proseguire invece che arrestarsi in ragione della sopravvenuta espulsione.

Da una parte, l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede il silenzio-assenso dell'autorità giudiziaria: il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quindici (in seguito ridotti a sette) giorni dalla data di ricevimento della richiesta. Nello stesso tempo si ridimensionano le «inderogabili esigenze processuali» che possono impedire il rilascio del nulla osta, circoscrivendole a quelle relative all'«accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi», in tal modo rendendole anche contingenti e temporanee. Sono solo queste le esigenze processuali che possono impedire, fin quando sussistono, l'espulsione amministrativa. L'esecuzione del provvedimento resta sospesa fino a quando

l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali. Altresì, l'applicazione della custodia cautelare in carcere è di ostacolo al provvedimento di espulsione. Ma questo ridimensionamento è coniugato all'introduzione di un altro fattore di condizionamento, che è sostanziale piuttosto che processuale e quindi non già contingente e temporaneo: l'autorità giudiziaria procedente deve farsi carico anche dell'«interesse della persona offesa» – e, quindi, del vulnus al titolare del bene giuridico protetto – che può essere tale da richiedere che il processo si faccia.

Dall'altra parte, si introduce (al comma 3-quater dell'art. 13 citato) una norma inedita, quella attualmente censurata di illegittimità costituzionale: «il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

6.– Ciò però inizialmente non valeva per qualsiasi reato, perché vi erano delle eccezioni. Il comma 3-sexies dell'art. 13 prevedeva che il nulla osta all'espulsione non potesse essere concesso qualora si procedesse per reati particolarmente gravi, ossia per uno o più dei delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. (tra cui l'associazione a delinquere di tipo mafioso, l'omicidio, i delitti commessi per finalità di terrorismo), nonché dall'art. 12 dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998 (immigrazione clandestina).

In tal modo era il legislatore stesso a prevedere che, nel bilanciamento tra la ritenuta esigenza di tenere fuori dal territorio dello Stato l'immigrato irregolare già espulso e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, prevalesse quest'ultimo quando si trattava di reati gravi e gravissimi.

In sintesi, in occasione di questo innalzamento del livello di contrasto dell'immigrazione irregolare, da una parte il diniego di nulla osta dell'autorità giudiziaria veniva ridimensionato al fine di favorire l'espulsione amministrativa, in un ben più ristretto ambito di particolari esigenze processuali, salvo comunque il rilievo particolare dell'«interesse della persona offesa»; dall'altra parte, al fine di limitare il successivo ingresso dell'imputato immigrato irregolare per difendersi dall'accusa in sede penale, veniva introdotta la regola (prima sconosciuta al regime dell'espulsione amministrativa) della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in caso di intervenuta esecuzione dell'espulsione con l'eccezione di alcuni gravi reati.

Occorre aggiungere anche che la nuova fattispecie di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale non riguardava i reati più gravi richiamati dal comma 3-sexies dell'art. 13, nonché i reati tipici dell'immigrazione, quali quelli contemplati dall'art. 10-bis e dall'art. 14 del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998 che prevedevano – e prevedono tuttora – una distinta fattispecie di sentenza di non luogo a procedere. In caso di intervenuta espulsione è questa specifica disciplina ad applicarsi in ragione del principio di specialità, disciplina che prevale su quella dell'art. 13, comma 3-quater, in esame; la quale è analoga, ma non identica: non è previsto il nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente, né è prescritto come condizione ostativa che al momento dell'avvenuta espulsione non sia già stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio.

Successivamente, il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, in legge 31 luglio 2005, n. 155, adottato a seguito dei noti attentati di Madrid e Londra, ha previsto misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. All'art. 3 si introduce l'espulsione degli stranieri, come indicato nella rubrica, per «motivi di prevenzione del terrorismo», autorizzando il prefetto a espellere lo straniero qualora ci siano «fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali» (comma 1). Tale espulsione con decreto del Ministro dell'interno si affianca a quella già prevista dal comma 1 dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998: l'espulsione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

Ciò che in particolare rileva – al fine delle presenti questioni di legittimità costituzionale in esame – è l'art. 3, comma 7, del d.l. n. 144 del 2005, che abroga il comma 3-sexies dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998: viene così meno il divieto di nulla osta all'espulsione in caso di reati particolarmente gravi, già tipizzati in tale disposizione con il richiamo dell'elenco previsto dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. e dall'art. 12 del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998.

Quindi, anche nel caso di pendenza di un procedimento penale per uno di questi gravi reati, non di meno l'autorità giudiziaria può assentire il nulla osta all'espulsione se non sussistono le specifiche e limitate esigenze processuali di cui al comma 3 (legate all'«accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi») e sempre che non sia ostativo l'«interesse della persona offesa», maggiormente rilevante una volta venuta meno l'esclusione dei reati più gravi, con l'ulteriore conseguenza che, una volta eseguita l'espulsione, ma non ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, viene in rilievo l'applicabilità della disposizione censurata e, quindi, la regola della sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale.

I successivi interventi in materia di sicurezza, fino al recente decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2019, n. 77, non hanno più modificato la disposizione censurata.

7.– Tutto ciò premesso, venendo ora alle censure mosse dal Tribunale rimettente, va esaminata quella che fa riferimento all'art. 3 Cost.

Il comma 3-quater dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede in generale – come si è già detto esaminando l'evoluzione della norma nel tempo – una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio; espulsione condizionata alla verificata insussistenza delle condizioni ostative previste dal comma 3 della stessa disposizione e connesse a specifiche esigenze processuali nonché all'interesse della persona offesa, che possono giustificare il diniego di nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria procedente.

L'interpretazione di questa regola processuale, nell'articolato contesto normativo di contrasto dell'immigrazione irregolare e a fronte del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, porta a escludere che si tratti di una sorta di immunità dalla giurisdizione. La presenza dello straniero irregolare nel territorio dello Stato, infatti, non costituisce di per sé una generale condizione di procedibilità dell'azione penale: è solo per i reati commessi all'estero (art. 10, primo comma, cod. pen.) che la presenza dello straniero nel territorio dello Stato integra una generale condizione di punibilità, non per quelli commessi in Italia che sono punibili secondo le norme ordinarie.

La norma è invece la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti. È in ciò che risiede il «diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio» (ordinanza n. 142 del 2006). Particolarmente indicativo di questo bilanciamento è che tra le condizioni ostative all'espulsione dello straniero, che possono giustificare il diniego di nulla osta all'espulsione da parte dell'autorità giudiziaria procedente, vi sia – oltre alle specifiche e contingenti esigenze processuali sopra richiamate – anche, più in generale, l'«interesse della persona offesa», che necessariamente deve essere tenuto in conto dall'autorità giudiziaria procedente, in occasione del rilascio del nulla osta, e poi anche dal giudice chiamato a pronunciare la sentenza di non luogo a procedere.

Questa regola di settore – ossia la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale quale conseguenza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare – è formulata dalla disposizione censurata in termini generali, con riferimento a tutti i reati essendo venuta meno l'eccezione, originariamente contemplata dal comma 3-sexies dello stesso art. 13, per reati particolarmente gravi. Però, la prevista possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere appare implicare il necessario passaggio per l'udienza preliminare di cui agli artt. 416 e seguenti cod. proc. pen., e quindi la norma sembra far riferimento a reati più gravi rispetto a quelli per i quali l'esercizio dell'azione penale è invece previsto con citazione diretta (art. 550 cod. proc. pen.).

Ma la ratio della norma, che risulta dal richiamato bilanciamento fatto dal legislatore, esclude – per la contraddizione che non lo consente – che essa possa non essere applicabile proprio in caso di reati di minore gravità per i quali, al contrario, è maggiormente evidente il diminuito interesse dello

Stato a perseguire la condotta penalmente rilevante dell'imputato immigrato irregolare, allorché l'espulsione amministrativa sia stata eseguita.

I reati per i quali è prevista la citazione diretta a giudizio, senza l'udienza preliminare, sono quelli ritenuti dal legislatore di minore gravità sì da giustificare un rito semplificato e accelerato: tutte le contravvenzioni, i delitti puniti con la pena entro un limite massimo (con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni o con la multa, sola o congiunta alla predetta pena detentiva), i reati elencati nel comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.

È significativa di un qualche parallelismo la circostanza che anche l'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione dell'imputato straniero che si trovi in taluna delle situazioni indicate nell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 ossia nelle stesse condizioni che facoltizzano il prefetto ad adottare il provvedimento di espulsione amministrativa, sia prevista (dall'art. 16 del medesimo decreto legislativo) in caso di reati di minore gravità.

Si ha, quindi, che la regola di settore in esame, posta dalla disposizione censurata, non può non trovare applicazione – per l'inferenza a fortiori che discende dalla considerazione della minore gravità del reato (e della più contenuta offensività della condotta) – anche ai reati perseguibili con il rito della citazione diretta di cui all'art. 550 cod. proc. pen. Sarebbe contrario al principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) che la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale operi per i reati più gravi e non già per quelli di minore gravità. In particolare, con riferimento alla stessa disposizione attualmente censurata, questa Corte (ordinanza n. 143 del 2006) ha ritenuto che le rationes di questa «condizione di procedibilità atipica» «non soltanto non depongono nel senso della limitazione dell'operatività dell'istituto ai soli episodi criminosi di maggiore gravità, ma militano, semmai, in direzione esattamente inversa».

Ne consegue che, a maggior ragione per questi ultimi, l'azione penale può arrestarsi, risultando improcedibile ad tempus e sub condicione, così operando il sopravvenuto difetto di procedibilità, laddove non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, previsto dalla disposizione censurata e giustificato dal diminuito interesse dello Stato a perseguire queste condotte poste in essere dallo straniero irregolare ormai espulso.

L'improcedibilità è temporanea e sottoposta a una sorta di “condizione risolutiva” nel senso che, se è poi violato l'obbligo di reingresso nel territorio dello Stato per un determinato periodo di tempo, si applica l'art. 345 cod. proc. pen., e l'azione penale torna a essere procedibile.

8.– L'adeguamento al principio di eguaglianza e ragionevolezza può avvenire in via interpretativa – come già ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità (fin dalla pronuncia della Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 16 settembre-28 settembre 2004, n. 38282), alla quale questa Corte ha fatto riferimento (ordinanza n. 143 del 2006) – per l'ipotesi in cui il PM non abbia ancora richiesto il decreto di citazione diretta. Si è ritenuto infatti che quest'ultimo possa chiedere al giudice per le indagini preliminari l'adozione della pronuncia di non luogo a procedere ancorché l'azione penale non sia stata esercitata nei modi previsti dall'art. 405 cod. proc. pen. (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 9 marzo-19 luglio 2016, n. 30929).

La stessa esigenza di adeguamento a Costituzione sussiste anche se il decreto di citazione diretta è stato emesso benché l'esecuzione dell'espulsione sia già avvenuta. L'ipotesi più semplice – ma non l'unica – è quella della mancata comunicazione del questore al PM dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione, che non può giustificare, come inconveniente di fatto, un trattamento differenziato, quale sarebbe la mancata applicazione della regola dell'improcedibilità sopravvenuta nonostante l'espulsione sia avvenuta prima dell'emissione del decreto di citazione diretta. Le fattispecie sono analoghe e pienamente comparabili in ragione del decisivo elemento comune costituito dall'esecuzione dell'espulsione prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio.

Nella specie – come riferisce il Tribunale rimettente – l'esecuzione del provvedimento di espulsione è avvenuta ben prima dell'emissione del decreto di citazione diretta.

Non è però possibile estendere alla fattispecie in esame l'interpretazione adeguatrice già accolta dalla giurisprudenza di legittimità (ex plurimis, Cass., sez. prima penale, n. 38282 del 2004) e da questa stessa Corte (ordinanza n. 143 del 2006), secondo cui la sopravvenuta condizione di

improcedibilità dell'azione penale sussiste altresì – e a maggior ragione – se si tratta dei reati meno gravi di cui all'art. 550 cod. proc. pen., per i quali non è prevista l'udienza preliminare e quindi ben può il PM chiedere l'adozione della sentenza di non luogo a procedere.

La formulazione letterale della disposizione censurata – che prevede, come condizione ostativa alla rilevanza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione, l'emissione del provvedimento che dispone il giudizio – non consente un'interpretazione estensiva così fortemente manipolativa del dato testuale, come del resto ritiene la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. prima penale, n. 47454 del 2013).

Non essendo praticabile l'interpretazione adeguatrice, la ritenuta violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) comporta irrimediabilmente l'illegittimità costituzionale, in parte qua, della disposizione censurata. Per tutti i reati a citazione diretta, per i quali non è prevista – e non c'è stata – l'udienza preliminare, deve poter rilevare, a opera del giudice, la circostanza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione prima dell'emissione del decreto di citazione diretta: la conseguente insorgenza di una condizione di improcedibilità sopravvenuta non può trovare ostacolo nella circostanza che in concreto il PM abbia già formulato l'imputazione nel decreto di citazione diretta e che questo sia già stato emesso.

9.– Quindi – assorbiti gli altri parametri – va rimosso nella disposizione censurata, con la presente dichiarazione di illegittimità costituzionale, l'impedimento per il giudice, investito con citazione diretta ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., di accertare le condizioni previste per la pronuncia della sentenza di non luogo a procedere; impedimento testuale costituito proprio dalla già intervenuta emissione del decreto di citazione diretta.

Il giudice potrà, pertanto, rilevare d'ufficio – o in ipotesi anche a seguito di eccezione della difesa dell'imputato o finanche dello stesso PM – che sussistono le condizioni della speciale sopravvenuta improcedibilità prevista dalla disposizione censurata, al fine di pronunciare la sentenza di non luogo a procedere contemplata da quest'ultima; sentenza (quella prevista dall'art. 13, comma 3-quater) che – come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 aprile-7 giugno 2019, n. 25358) – può, in questa fattispecie particolare, essere emessa anche in una sede processuale diversa dall'udienza preliminare. Ossia il giudice potrà rilevare che l'espulsione dell'imputato è stata eseguita prima dell'emissione del decreto di citazione diretta e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere.

Può aggiungersi che per l'esecuzione dell'espulsione occorre – come ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 31 maggio-26 giugno 2018, n. 29396; Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 25 settembre-9 ottobre 2012, n. 39835) – che la richiesta del questore ex art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 sia stata assentita con il nulla osta, espresso o tacito, dell'autorità giudiziaria procedente. Ove la richiesta del questore non vi sia (ciò che può verificarsi per mancata conoscenza del procedimento penale pendente o per mera posteriorità di quest'ultimo o per altre ragioni), non di meno può il giudice – per il rispetto che richiede il principio di eguaglianza – verificare che sussistevano le condizioni perché il nulla osta potesse essere assentito, in particolare con riferimento all'interesse della persona offesa.

10.– In conclusione, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e

norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 del codice di procedura penale, il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2019.

SENTENZA N. 237 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 250 e 449 del codice civile, degli artt. 29, comma 2, e 44, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), e degli artt. 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promosso dal Tribunale ordinario di Pisa, nel procedimento vertente tra D.E. R. e altri e il Sindaco del Comune di Pisa, con ordinanza del 15 marzo 2018, iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di D.E. R. e altra, dell'avvocato David Cerri, quale curatore speciale del minore R.G.R. R.G., nonché l'atto di intervento ad adiuvandum dell'Avvocatura per i diritti LGBTI, e gli atti di intervento ad opponendum del Centro Studi "Rosario Livatino" e della libera associazione di volontariato "Vita è";

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Stefano Chinotti per l'Avvocatura per i diritti LGBTI, Simone Pillon per la libera associazione di volontariato "Vita è", Francesca Salvadorini per l'avvocato David Cerri, quale curatore speciale del minore R.G.R. R.G., e Alexander Schuster per D.E. R. e altra.

[...]

Considerato in diritto

1.– Chiamato a decidere sulla legittimità, o meno, del rifiuto, opposto dall'Ufficiale di stato civile di Pisa, alla richiesta di riconoscimento congiunto di un minore nato in Italia (a Pontedera) – richiesta presentata da una coppia di donne (coniugate per effetto di matrimonio contratto negli Stati Uniti), l'una cittadina americana (del Wisconsin), quale madre gestazionale, e l'altra, cittadina italiana, quale «madre intenzionale», in forza del consenso prestato alla fecondazione eterologa (della prima) avviata in Danimarca – l'adito Tribunale ordinario di Pisa, sezione civile, in composizione collegiale, ha sollevato, con l'ordinanza di cui si è in narrativa detto, «questione di legittimità della norma che si desume» dall'art. 449 del codice civile, che prescrive che i registri dello stato civile siano tenuti «in conformità delle norme contenute nella legge sull'ordinamento dello stato civile»; dall'art. 29, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), concernente le indicazioni contenute nell'atto di nascita, fra cui le generalità dei genitori; dall'art. 44, comma 1 (omesso in dispositivo ma indicato in motivazione), dello stesso d.P.R., in tema di riconoscimento del nascituro da parte del padre; dall'art. 250 cod. civ., che, ai fini del riconoscimento del minore nato fuori dal matrimonio, fa riferimento alla «madre» e al

«padre»; e dagli artt. 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), per i quali l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (d'ora in poi: PMA) è consentito solo a coppia maggiorenne «di sesso diverso».

Norma, quella così “desunta” dal giudice a quo, che dà, appunto, luogo al sospetto di illegittimità costituzionale, «nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 legge 218/95».

E ciò per contrasto, secondo il rimettente: con gli artt. 2 e 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'illegittima restrizione del diritto – di persone che, in base alla legge straniera applicabile, sono legate da un rapporto di genitorialità/filiazione – a vedere riconosciuta in Italia la loro formazione sociale; con l'art. 3 Cost., per l'irragionevole discriminazione rispetto alla analoga situazione del cittadino straniero, figlio però di genitori di sesso diverso, che tale status potrebbe vedersi, invece, riconosciuto; con gli artt. 3 e 24 Cost., poiché la norma non consente al figlio di ottenere la prova precostituita della filiazione, che sussiste in base alla legge straniera applicabile, in assenza di motivi ostativi di ordine pubblico internazionale; con gli artt. 3 e 30 Cost., sotto il profilo della illegittima restrizione del diritto del figlio di ricevere mantenimento e istruzione da entrambi i genitori, che siano tali secondo la sua legge nazionale; con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sotto il profilo del pregiudizio subito dall'interesse del fanciullo a veder riconosciuta anche in Italia la doppia genitorialità, sussistente secondo la sua legge nazionale; ancora con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della medesima Convenzione, sotto il profilo della lesione del diritto a vedere immediatamente riconosciuto in Italia lo status di figlio di entrambe le madri, legittimamente acquisito sulla base della legge nazionale.

1.1.– Nel motivare la questione così sollevata il Tribunale ordinario di Pisa muove da una ferma, e sotto più profili argomentata, premessa: quella per cui nel nostro ordinamento è «allo stato escluso che genitori di un figlio possano essere due persone dello stesso sesso».

Il che, a suo avviso, non impedirebbe che un atto di nascita formato all'estero, che riconosca la filiazione con genitori dello stesso sesso, possa essere trascritto in Italia, ove se ne escluda la contrarietà con l'ordine pubblico.

Diverso – egli aggiunge – è però il caso cui l'atto di nascita debba essere “formato in Italia”.

In questo caso, l'ufficiale di stato civile non potrebbe «applicare [...] disposizioni straniere», ostandovi, appunto, la norma che lo stesso Tribunale “desume” dal combinato contesto delle plurime disposizioni denunciate e che presuppone essere «di applicazione necessaria», quale norma interna che debba essere applicata nonostante il richiamo alla legge straniera, ai sensi dell'art. 17 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

Ciò che poi induce il rimettente a sospettare il contrasto della norma così desunta con i parametri costituzionali evocati, con riguardo ad una fattispecie – come quella sub iudice – in cui la madre biologica ed il minore sono cittadini di uno Stato (lo Stato federato degli Stati Uniti d'America del Wisconsin) per il quale «la madre intenzionale, che [...] è sposata con la madre gestazionale, e ha dato per iscritto il proprio consenso alla procreazione medicalmente assistita, è [anch'essa] genitore del minore». Per cui in base alla propria legge nazionale – che dovrebbe trovare applicazione anche in Italia, ex art. 33 della predetta legge n. 218 del 1995 – quel minore avrebbe diritto alla genitorialità delle due donne che hanno consensualmente avviato e portato a compimento il progetto di fecondazione eterologa che ha dato luogo alla sua nascita.

2.– Preliminarmente va confermata l'allegata ordinanza, pronunciata in udienza, con la quale è stata esclusa l'ammissibilità degli interventi del Centro Studi “Rosario Livatino”, della libera associazione di volontariato “Vita è” e dell'Avvocatura per i diritti LGBTI.

3.– In via ancora preliminare vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità – ostative, in tesi, all'esame del merito della questione – rispettivamente formulate dalle due ricorrenti nel procedimento principale e dall'ivi nominato curatore speciale del minore.

3.1.– Precede, sul piano logico, l'eccezione con cui la difesa delle suddette ricorrenti sostiene l'erroneità della interpretazione da cui muove il rimettente, relativamente al «contesto giuridico italiano e [ai] principi in materia di filiazione derivata dall'applicazione di tecniche di fecondazione assistita».

Non pertinentemente – sostiene detta difesa – il Tribunale pisano avrebbe richiamato le disposizioni codicistiche che disciplinano la filiazione nell'ambito del matrimonio, poiché sarebbe solo in quello specifico contesto che i figli non possono che avere un «padre» e una «madre», mentre non sarebbe possibile «[senza] compiere una petizione di principio dedurre [...] che ogni figlio [comunque nato] debba avere un padre e una madre [...]». Atteso che «[i]l matrimonio senz'altro mantiene delle peculiarità quanto alle regole di accesso alla genitorialità [...]. Tuttavia non ne mantiene più il monopolio».

Con riguardo alle nuove tecniche procreative l'ordinamento italiano imporrebbe, infatti, «un chiaro principio di responsabilità genitoriale, che dipende dalla sostanza (la responsabilità di determinare con la propria volontà la generazione di una vita, senza possibilità di resipiscenza) e non dalla forma».

In applicazione di un tale principio il rimettente avrebbe dovuto direttamente riconoscere che il diritto interno non impedisce la dichiarazione di nascita espressa congiuntamente dalle due donne, che a torto, dunque, l'ufficiale di stato civile avrebbe rifiutato di accogliere. Dal che l'irrelevanza della questione sollevata.

3.1.1.– L'eccezione non è fondata.

È pur vero che la genitorialità del nato a seguito del ricorso a tecniche di PMA è legata anche al «consenso» prestato, e alla «responsabilità» conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa.

Tanto, infatti, si desume sia dall'art. 8 della legge n. 40 del 2004 – per cui, appunto, i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo stato di «figli nati nel matrimonio» o di «figli riconosciuti» della coppia che questo percorso ha avviato – sia dal successivo art. 9 della stessa legge che, con riguardo alla fecondazione di tipo eterologo, coerentemente stabilisce che il «coniuge o il convivente» (della madre naturale), pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l'azione di disconoscimento della paternità né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità.

Ma tutto ciò sempreché quelle coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie «di sesso diverso». Per quanto espressamente disposto dall'art. 5 della predetta legge n. 40 del 2004, le coppie dello stesso sesso non possono accedere alle tecniche di PMA.

Con la recente sentenza n. 221 del 2019, questa Corte – nel respingere le censure di illegittimità costituzionale rivolte al predetto art. 5 e all'art. 12, commi 2, 9 e 10, nonché gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40 del 2004, per asserito contrasto con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 11, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e con altre disposizioni sovranazionali – ha, tra l'altro, affermato che «[l']esclusione dalla PMA delle coppie formate da due donne non è [...] fonte di alcuna distonia e neppure di una discriminazione basata sull'orientamento sessuale». Ha, inoltre, ricordato come in questo senso si sia espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, per la quale una legge nazionale che riservi il ricorso all'inseminazione artificiale a coppie eterosessuali sterili, attribuendole una finalità terapeutica, non può essere considerata fonte di una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti delle coppie omosessuali, rilevante agli effetti degli artt. 8 e 14 CEDU: ciò proprio perché la situazione delle seconde non è paragonabile a quella delle prime (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).

Ha, conclusivamente, quindi, considerato come la scelta espressa dal legislatore del 2004 si riveli «non eccedente il margine di discrezionalità del quale il legislatore fruisce in subiecta materia, pur

rimanendo quest'ultima aperta a soluzioni di segno diverso, in parallelo all'evolversi dell'apprezzamento sociale della fenomenologia considerata».

Ad opposte conclusioni neppure può poi condurre la successiva legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze), che – pur riconoscendo la dignità sociale e giuridica delle coppie formate da persone dello stesso sesso – non consente, comunque, la filiazione, sia adottiva che per fecondazione assistita, in loro favore.

Dal rinvio che il comma 20 dell'art. 1 di detta legge opera alle disposizioni sul matrimonio (cosiddetta clausola di salvaguardia) restano, infatti, escluse, perché non richiamate, quelle, appunto, che regolano la paternità, la maternità e l'adozione legittimante.

Resiste, dunque, a censura l'affermazione, assunta in premessa dal Tribunale pisano, che «allo stato», nel nostro ordinamento, è «escluso che genitori di un figlio possano essere due persone dello stesso sesso».

3.2.– Sotto altro subordinato profilo, la stessa difesa delle ricorrenti sostiene che il Tribunale ordinario di Pisa – nel ritenere che all'ufficiale di stato civile, che forma un atto di nascita, sia preclusa la possibilità di applicare leggi di altro Stato – sia incorso in una «errata interpretazione della interazione delle norme internazionalprivatistiche con quelle sostanziali che reggono l'ordinamento dello stato civile».

«Il vulnus dell'interpretazione proposta dal giudice rimettente risiede[rebbe] nella ricostruzione non condivisibile di ciò che costituisce una norma di applicazione necessaria». Tale infatti sarebbe quella che definisce la tipologia degli atti che l'ufficiale di stato civile può compiere, e la procedura correlativa, mentre, quanto al contenuto dell'atto, questo dipenderebbe da norme sostanziali, anche di provenienza straniera, quando ne ricorrano i presupposti secondo le norme di diritto internazionale privato.

3.2.1.– Questa seconda eccezione – sostanzialmente replicata anche dal curatore speciale del minore – resta assorbita, poiché, con riguardo al rapporto tra norma interna e norma di diritto internazionale privato, sussistono motivi di inammissibilità che attengono alla stessa individuazione dell'oggetto della questione, prima ancora che ad una erroneità delle sue premesse interpretative.

Il collegio rimettente, pur, infatti, ritiene che «alla luce del diritto vivente [...], si deve escludere che l'applicazione della legge del Wisconsin sia contraria all'ordine pubblico internazionale».

Afferma anche che «il giudizio sulla contrarietà all'ordine pubblico della legge straniera non è diverso a seconda che si tratti di recepire un atto straniero, o di fare diretta applicazione della legge straniera».

Ma dalle plurime disposizioni (di fonte anche meramente regolamentare), che elenca in dispositivo, desume poi – come detto – una “norma di applicazione necessaria” che impedirebbe che, nell'atto di nascita di un minore in Italia, possa farsi applicazione di una legge straniera, ancorché legge nazionale del minore stesso.

«Norme di applicazione necessaria», per testuale definizione dell'art. 17 della legge n. 218 del 1995, sono appunto le «norme italiane che, in considerazione del loro oggetto e del loro scopo, debbono essere applicate nonostante il richiamo alla legge straniera».

Il Tribunale ordinario di Pisa non chiarisce, però, se la “norma desunta” – della quale auspica la caducazione, «nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge applicabile in base all'art. 33 legge 218/95» – sia: (a) la stessa norma interna sulla eterogenitorialità, di cui egli presupponga, e chiedi a questa Corte di rimuovere, la necessaria applicabilità in sede di formazione (ma non anche, peraltro, di trascrizione) dell'atto di nascita di un minore cittadino straniero; ovvero (b) una norma sulla “azione amministrativa”, regolatrice dell'attività dell'ufficiale di stato civile, che gli impedirebbe di formare l'atto di nascita di un minore straniero in cui si riconosca al medesimo uno status previsto dalla sua legge nazionale, ma non da quella italiana.

A rendere non superabile tale irrisolta alternatività dell'oggetto della questione sta poi il fatto che il rimettente si limita a denunciare il solo frammento – ritenuto in contrasto con i parametri evocati – di una norma virtuale che, però, non indica nella sua interezza e che potrebbe, nella sua parte residua, essere appunto egualmente ricondotta sia all'una che all'altra delle due ipotesi normative sopra considerate.

Mentre, per di più, le disposizioni, maggiormente attinenti al tema dell'incidente di costituzionalità, con le quali il legislatore ha individuato le norme di applicazione necessaria nella specifica materia della filiazione (artt. 33, comma 4, e 36-bis della legge n. 218 del 1995), non sono prese in esame dal giudice a quo.

Da qui appunto l'inammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della «norma che si desume» dagli artt. 250 e 449 del codice civile; 29, comma 2, e 44, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127); 5 e 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sollevata dal Tribunale ordinario di Pisa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2019.

SENTENZA N. 194 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nonché dell'intero decreto-legge, promossi con ricorsi della Regione autonoma Sardegna e delle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria, notificati il 31 gennaio-4 febbraio, l'1-6 febbraio, il 29 gennaio, l'1-6 febbraio, il 31 gennaio-4 febbraio e l'1 febbraio 2019, depositati in cancelleria l'1, il 4, il 5, il 6 e l'8 febbraio 2019, iscritti rispettivamente ai numeri 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18 del registro ricorsi 2019 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 10, 11, 12 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nella camera di consiglio del 18 giugno 2019 e nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019 i Giudici relatori Marta Cartabia, Daria de Pretis, Nicolò Zanon e Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione Umbria, Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Marche, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo e Vincenzo Cannizzaro per la Regione Calabria e gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Ilia Massarelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria e la Regione autonoma Sardegna hanno promosso plurime questioni di legittimità costituzionale con riguardo all'intero decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nonché ad alcune sue disposizioni, fra le quali gli artt. 1, 12 e 13.

2.– Riservata a separata pronuncia la decisione delle questioni vertenti sulle altre disposizioni impugnate con i ricorsi indicati in epigrafe, i giudizi aventi a oggetto gli artt. 1, 12 e 13, nonché l'intero decreto-legge, devono essere riuniti, in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità delle questioni all'esame della Corte.

3.– Nelle more del giudizio, la Regione autonoma Sardegna e la Regione Basilicata, rispettivamente in data 5 e 10 giugno 2019, hanno depositato atto di rinuncia al ricorso, accettata, per entrambe le Regioni, dal Presidente del Consiglio dei ministri con atto depositato il 13 giugno 2019.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale deve essere pertanto dichiarata l'estinzione dei giudizi promossi dalle anzidette Regioni (ex plurimis, sentenza n. 201 del 2018).

4.– Quanto alle questioni promosse dalle altre ricorrenti, questa Corte è chiamata preliminarmente a verificare le ragioni addotte dalle Regioni a giustificazione della lamentata incidenza diretta o indiretta di siffatte questioni sulle competenze legislative e amministrative di cui sono titolari esse stesse e gli enti locali, a tutela delle cui attribuzioni le prime possono agire dinanzi a questa Corte (sentenze n. 205 e n. 29 del 2016, n. 220 del 2013, n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005, n. 196 del 2004).

5.– Devono essere anzitutto esaminate le censure relative all'art. 77 Cost., avanzate dalla Regione Marche in relazione all'intero testo del decreto-legge, poiché l'eventuale accoglimento di esse assorbirebbe ogni altra censura.

In particolare, ad avviso della Regione Marche, mancherebbe nel preambolo un'adeguata motivazione in grado di giustificare il ricorso alla decretazione d'urgenza per una così ampia riforma a carattere ordinamentale. Inoltre, il decreto-legge in esame avrebbe un contenuto eterogeneo. Infine, l'immigrazione viene ritenuta, dalla Regione Marche, un fenomeno ormai ordinario, in relazione al quale non potrebbero ricorrere i presupposti di straordinaria necessità e urgenza legittimanti l'intervento governativo in base all'art. 77 Cost. La mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza vizierebbe l'intero decreto rendendo illegittima per vizio in procedendo anche la relativa legge di conversione.

5.1.– In via preliminare, questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulle eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa statale.

5.2.– In primo luogo, l'Avvocatura generale ritiene inammissibile l'impugnazione dell'intero decreto-legge, perché verrebbe «sottoposto a censura l'intero testo normativo, adottato dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze, e censurato ex adverso in dettaglio solo per alcuni profili».

L'eccezione non è fondata. Questa Corte ritiene ammissibili le questioni, avanzate in via principale, avverso interi atti legislativi, purché l'impugnativa non «comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», e sempre che le leggi impugnate siano «caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure» (sentenze n. 247 del 2018, n. 14 del 2017 e n. 195 del 2015).

Poiché la Regione Marche ha contestato diversi profili del decreto-legge n. 113 del 2018, tutti riconducibili alla violazione dell'art. 77 Cost, non vi è dunque contraddizione, né disomogeneità rispetto all'oggetto dell'impugnazione regionale dell'intero decreto. La ricorrente ha, infatti, ampiamente motivato in ordine alle possibili ragioni di incostituzionalità dell'atto impugnato in relazione alla carenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

5.3.– In secondo luogo, la difesa statale ritiene inammissibile l'impugnazione dell'intero decreto-legge perché la ricorrente non avrebbe adeguatamente motivato la asserita lesione delle competenze regionali derivante dalla pretesa insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza. Non sarebbe stata dimostrata, quindi, la ridondanza del vizio sulle attribuzioni che la Costituzione riserva alle Regioni.

L'eccezione è fondata.

In più occasioni, questa Corte ha avuto modo di affermare che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito» (ex multis, sentenza n. 198 del 2018). L'esigenza di

evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata.

5.4.– Il ricorso della Regione Marche appare carente sotto il profilo della motivazione.

Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale.

Nel caso di specie, non è sufficiente sostenere, come fa la Regione ricorrente, che le disposizioni del decreto-legge «incidono sull'esercizio delle funzioni proprie delle Regioni nei settori della “tutela della salute”, della “tutela del lavoro”, dell’“istruzione”, della “formazione professionale”, del “governo del territorio”, con riferimento all’edilizia residenziale pubblica, e dell’“assistenza sociale”, nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative regionali e locali». Di fronte a un atto legislativo, quale il d.l. n. 113 del 2018, a contenuto normativo differenziato, che incide su diversi settori dell'ordinamento giuridico, tutti riferibili, come si vedrà a breve, alla competenza esclusiva dello Stato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso a obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali.

6.– Occorre ora passare allo scrutinio delle altre questioni promosse nei confronti degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. n. 113 del 2018.

7.– L'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 reca «[d]isposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario». Per effetto di tale articolo, il legislatore ha soppresso l'istituto generale e atipico del permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e in sua vece ha contestualmente previsto alcuni «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario».

Secondo le Regioni ricorrenti la sostituzione di un permesso di soggiorno di carattere generale con alcune fattispecie tipizzate determinerebbe una restrizione dell'ambito di applicazione della protezione per motivi umanitari, con conseguente violazione di numerosi parametri costituzionali (artt. 2, 3, 10, 31, 32, 34, 35 e 97 Cost., oltre all'art. 77 Cost.), europei e internazionali (e quindi anche degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e con ricadute, sia pure indirette, sulle competenze concorrenti e residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale e sanitaria, di formazione e politiche attive del lavoro, di istruzione ed edilizia residenziale pubblica, oltre che sulle funzioni degli enti locali, in violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

7.1.– Lo scrutinio delle censure prospettate nei confronti dell'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 impone, secondo la costante giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 116 e n. 100 del 2019, n. 246 e n. 148 del 2018), l'individuazione dell'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impuginate, tenendo conto della loro ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina. Allo scopo si rende dunque necessario ricostruire sinteticamente l'istituto della protezione umanitaria, prima e dopo l'impugnato intervento statale.

7.2.– Il sistema della protezione dello straniero in Italia è articolato su tre livelli: il riconoscimento dello status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria.

Mentre le prime due forme di protezione trovano fonte diretta nelle normative internazionali ed europee, la protezione umanitaria è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno.

Lo status di rifugiato è regolato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722, esplicitamente richiamata dalle rilevanti direttive dell'Unione europea come «pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa

alla protezione dei rifugiati» (direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, poi abrogata dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta). Tale status è riconosciuto a chi si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza o la dimora abituale e non voglia farvi ritorno «per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale» (art. 2, lettera d, della direttiva 2011/95/UE che riprende la Convenzione di Ginevra).

La «protezione sussidiaria» è regolata dalle citate direttive UE ed è accordata a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, correrebbe «un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2, lettera f, della direttiva 2011/95/UE), con ciò intendendosi la pena di morte o l'essere giustiziato, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 15 della direttiva 2011/95/UE).

Quanto alla «protezione umanitaria», l'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevede la possibilità – non già l'obbligo – per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere «motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura», rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno. A detta facoltà, gli Stati membri hanno dato attuazione nei modi più vari.

Dunque, lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, specificazione della medesima voce «protezione internazionale», sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali: il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione; la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno. Viceversa, la protezione umanitaria è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura.

Col decreto-legge in esame, il legislatore nazionale è intervenuto solo sull'istituto della protezione umanitaria, senza incidere su quella dovuta in base a obblighi europei e internazionali.

7.3.– Nell'ordinamento italiano, la protezione umanitaria fu immessa per la prima volta a opera dell'art. 14, comma 3, della legge 30 settembre 1993, n. 388, recante «Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i Governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990», che ha modificato le condizioni di soggiorno degli stranieri regolate dal decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39.

Il citato art. 14 della legge n. 388 del 1993 configurava la protezione umanitaria come ipotesi di deroga al rigetto (e alla revoca) della domanda di permesso di soggiorno, deroga consentita appunto quando ricorrerono seri motivi di carattere umanitario. Tale articolo, infatti, prevedeva che un provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno potesse essere adottato quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno applicabili nel territorio di uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrerono «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (art. 4, comma 12-ter, del d.l. n. 416 del 1989).

Questo originario riferimento alle esigenze di carattere umanitario, suscettibili di evitare il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno, è stato testualmente ripreso dall'art. 5, comma 6, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), per poi sedimentarsi nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, il cui testo prevedeva, fino all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno potessero essere adottati quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno salva la ricorrenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Il permesso di soggiorno per motivi umanitari era rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione.

A seguito dell'introduzione della protezione internazionale (a opera del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, intitolato «Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta»), nelle due forme del riconoscimento dello status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria, era altresì previsto che, in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale, le competenti commissioni territoriali trasmettessero gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, qualora sussistessero «gravi motivi di carattere umanitario» (art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, intitolato «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

Per completare il quadro normativo immediatamente precedente all'entrata in vigore della disposizione impugnata, occorre ancora menzionare che, accanto al permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, il t.u. immigrazione prevedeva altresì alcune fattispecie particolari di permesso di soggiorno (per motivi di protezione sociale, ex art. 18; per particolare sfruttamento lavorativo, ex art. 22, comma 12-quater; per le vittime di violenza domestica, ex art. 18-bis), in cui erano comunque evidenti le esigenze di carattere umanitario sottese alle singole fattispecie.

7.4.– La protezione umanitaria ha ricevuto ampia applicazione nella prassi giurisprudenziale, che ne ha via via precisato i contorni, grazie all'attività interpretativa della giurisprudenza di merito e di legittimità che ha assicurato l'effettività del quadro normativo ora brevemente descritto alla luce delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione e dagli altri strumenti di tutela europea e internazionale.

Secondo la Corte di cassazione, in particolare, il permesso di soggiorno per motivi umanitari si collega al diritto di asilo costituzionale, di cui all'art. 10, terzo comma, Cost., oltre che alla «protezione complementare» che la normativa europea consente agli Stati membri di riconoscere, anche per motivi umanitari o caritatevoli, alle persone che non possono rivendicare lo status di rifugiato e neppure beneficiare della protezione sussidiaria, benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel paese d'origine (così, tra le molte, Cassazione civile, sezioni unite, sentenze 11 dicembre 2018, n. 32177 e n. 32044). Inoltre, nella giurisprudenza di legittimità immediatamente anteriore alle modifiche introdotte dal decreto impugnato, i «seri motivi umanitari» erano tutti accomunati dallo scopo di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di

un'esigenza concernente la salvaguardia di diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 12 novembre 2018, n. 28996).

7.5.– In tale cornice normativa, è intervenuto l'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 che ha eliminato dall'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione il riferimento ai «seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» e, più in generale, ha espunto dall'ordinamento ogni riferimento al permesso di soggiorno «per motivi umanitari» contenuto in diversi testi normativi. Tuttavia, la medesima disposizione ha contestualmente delineato una serie di «casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario».

In sintesi, per effetto dell'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, che scompare come istituto generale e atipico, viene sostituito dai seguenti permessi di soggiorno: a) permessi di soggiorno per «casi speciali» (ipotesi di cui agli artt. 18, 18-bis e 22, comma 12-quater, del t.u. immigrazione); b) permesso di soggiorno per «cure mediche» (ipotesi di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis); c) permesso di soggiorno per calamità (ipotesi di cui all'art. 20-bis); d) permesso di soggiorno per motivi di particolare valore civile (ipotesi di cui all'art. 42-bis).

I permessi di soggiorno per «casi speciali» (ipotesi di cui agli artt. 18, 18-bis e 22, comma 12-quater, del t.u. immigrazione), sostituiscono i precedenti permessi di soggiorno «per motivi di protezione sociale», «per vittime di violenza domestica» e «per particolare sfruttamento lavorativo», dei quali mantengono sostanzialmente invariata la portata.

In particolare, lo speciale permesso di cui all'art. 18 del t.u. immigrazione è rilasciato dal questore quando siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'organizzazione criminale dedicata allo sfruttamento della prostituzione, al fine di consentirgli di sottrarsi alla violenza e a detti condizionamenti nonché di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Il permesso di cui al successivo art. 18-bis è rilasciato dal questore a fronte di accertate situazioni di violenza o abuso per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza domestica, con ciò intendendosi «uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

Il permesso di cui all'art. 22, comma 12-quater, è rilasciato dal questore nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

Il permesso di soggiorno per «cure mediche» (di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis) è rilasciato dal questore agli stranieri che versino in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione proveniente da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, e tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi in caso di rientro nel paese di origine o di provenienza.

Il permesso di soggiorno per calamità (di cui all'art. 20-bis) è rilasciato dal questore quando il paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza.

Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (di cui all'art. 42-bis), infine, deve essere autorizzato dal Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, ed è rilasciato nei casi in cui lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile.

Accanto a dette ipotesi, il legislatore, modificando l'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, ha poi introdotto un nuovo permesso di soggiorno per «protezione speciale» per i casi in cui non si accolga la domanda di protezione internazionale dello straniero e al contempo ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia

protetto dalla persecuzione» (art. 19, comma 1, del t.u. immigrazione), oppure esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura (art. 19, comma 1.1., del t.u. immigrazione).

In sintesi, con l'impugnato art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 il legislatore è intervenuto sulle qualifiche che danno titolo ai permessi di soggiorno sul territorio nazionale specificando, in un ventaglio di ipotesi nominate, i «seri motivi di carattere umanitario» prima genericamente enunciati all'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione.

7.6.– Non vi è alcun dubbio che tale intervento sia esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Come osservato dalle stesse ricorrenti, viene innanzitutto in rilievo la materia «immigrazione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. Essa infatti comprende, come la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito, non solo gli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» (sentenza n. 2 del 2013, così come sentenze n. 61 del 2011, n. 299 del 2010 e n. 134 del 2010), ma, ed è ciò che qui rileva, le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (sentenza n. 156 del 2006).

Questa Corte ha anche più volte precisato che il legislatore statale gode di «ampia» discrezionalità nella disciplina di detta materia (sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012), dato che essa è «collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici» (tra le molte, sentenze n. 172 del 2012 e n. 250 del 2010); e che, pur disponendo di tale ampia discrezionalità, il legislatore naturalmente resta sempre tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., e costituzionali (sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012 e n. 245 del 2011), compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca (tra le altre, sentenza n. 172 del 2012).

Le medesime disposizioni impugnate, peraltro, sono anche espressione della competenza legislativa statale in materia di «diritto di asilo», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che nell'ordinamento costituzionale italiano copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla citata Convenzione di Ginevra. Per la definizione del contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'art. 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il «diritto d'asilo nel territorio della Repubblica» come diritto fondamentale dello straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

A favore di un inquadramento delle disposizioni impugnate nella materia «diritto di asilo» depone la consolidata giurisprudenza di legittimità che, in riferimento alla disciplina previgente, aveva ritenuto che il diritto di asilo costituzionale ex art. 10, terzo comma, Cost. avesse ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria (tra le molte, Corte di Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 maggio 2019, n. 13082; sezione sesta civile, ordinanza 19 aprile 2019, n. 11110; sezione sesta civile, ordinanza 4 agosto 2016, n. 16362). Di conseguenza, ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida, come quello oggetto delle presenti questioni di costituzionalità, sull'uno o sull'altro dei tre istituti che danno vita nel loro complesso alla disciplina dell'asilo costituzionale deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata «diritto di asilo», di esclusiva competenza dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost.

7.7.– La circostanza che si tratti di disposizioni adottate dallo Stato nell'esercizio di proprie competenze legislative esclusive fa sì che non siano configurabili violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione; tuttavia ciò non implica che le Regioni non possano denunciare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite (sentenze n. 139, n. 73 e n. 17 del 2018, e n. 412 del 2001).

Con riguardo alle disposizioni in esame, in effetti, le Regioni prospettano lesioni indirette alle loro competenze, lamentando che le modalità attraverso le quali lo Stato ha esercitato le proprie competenze legislative, in quanto asseritamente viziate da illegittimità costituzionale, per la violazione dei parametri costituzionali e internazionali sopra richiamati, condizionerebbero l'esercizio di numerose competenze legislative regionali sia di tipo concorrente che di tipo residuale,

in materia di assistenza sociale, tutela della salute, formazione e politiche attive del lavoro, istruzione ed edilizia residenziale pubblica. In particolare, le ricorrenti ritengono che la disposizione impugnata restringerebbe illegittimamente la platea delle persone regolarmente soggiornanti sul territorio e con essa anche quella dei destinatari delle prestazioni sociali garantite dalle Regioni, costringendo queste ultime, al pari degli enti locali di cui esse affermano essere sostituti processuali, a esercitare le loro competenze in contrasto con la Costituzione.

Come già ricordato, questa Corte ha costantemente affermato che le questioni sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto (tra le altre, sentenze n. 5 del 2018, n. 287 e n. 244 del 2016). Tuttavia, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, affinché una censura basata sulla violazione indiretta delle competenze regionali sia ammissibile, occorre che essa sia adeguatamente argomentata.

7.8.– Alla luce dei suddetti criteri, le questioni aventi a oggetto l'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018 non sono ammissibili.

Il vizio di incostituzionalità della legge statale lamentato dalle ricorrenti consisterebbe in una illegittima restrizione dei titoli di soggiorno e nella conseguente illegittima esclusione di una quota di persone dal novero della popolazione regolarmente residente sul territorio e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni (e dagli enti locali). Tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impugnate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno. Tuttavia tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali, alla luce del dato normativo come sopra illustrato. Gli argomenti addotti dalle ricorrenti si basano sull'assunto indimostrato che il passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico, per «seri motivi di carattere umanitario», a una serie di «casi speciali», comporti di per sé una restrizione della protezione complementare contraria a Costituzione.

Invero, l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. In proposito, è appena il caso di osservare che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'esplicito riferimento agli «obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» precedentemente contenuto nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione.

In questo senso, del resto, si è espresso, in sede di emanazione del decreto impugnato, il Presidente della Repubblica il quale, nella lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2018, ha sottolineato che «restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia». Anche la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione conferma che l'intervento legislativo si muove nel solco tracciato dagli obblighi costituzionali e internazionali della Repubblica, da esso, appunto, in nessun modo menomati.

La doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili. Diversamente questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame.

Dato quindi il carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni, così come prospettate dalle ricorrenti, non può dirsi dimostrato l'illegittimo condizionamento indiretto delle competenze regionali denunciato nei ricorsi.

7.9.– Va ricordato, infine, che, anche qualora le norme statali impugnate producessero l'effetto di escludere una parte delle persone che in precedenza avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali, non sarebbe comunque impedito oggi alle Regioni di continuare a offrire alle medesime persone le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di «immigrazione» e «diritto di asilo» (in particolare le sentenze n. 61 del 2011 e n. 269 del 2010). Le Regioni, del resto, non offrono elementi concreti «in relazione all'entità della compressione finanziaria» (sentenza n. 79 del 2018) che potrebbe derivare da scelte di questo tipo.

Anche sotto questi profili, dunque, le ragioni addotte dalle ricorrenti a sostegno della «ridondanza» non consentono di superare il vaglio di ammissibilità.

8.– Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche e Calabria promuovono questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, avanzando censure variamente articolate, illustrate nel Ritenuto in fatto.

8.1.– Come già evidenziato in relazione all'art. 1 del d.l. n. 113 del 2018, lo scrutinio di tali censure impone l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata.

Ciò implica la necessità di una, sia pur sintetica, ricostruzione della disciplina normativa del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo.

8.2.– Prima delle modifiche apportate dal cosiddetto decreto sicurezza, l'accoglienza dei richiedenti asilo – all'esito di un percorso evolutivo caratterizzato dalla necessità di gestire “in emergenza” afflussi massicci di cittadini stranieri sul territorio nazionale – era imperniata, in forza delle previsioni del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), su un sistema articolato in più fasi e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (d'ora innanzi: FNPSA), istituito dall'art. 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successivamente modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

Una fase iniziale, dedicata al soccorso, all'assistenza immediata e all'identificazione, si svolgeva nell'ambito di centri governativi situati in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati dagli afflussi (art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 142 del 2015). A essa seguiva una fase di prima accoglienza, riservata alla verbalizzazione della domanda di protezione e all'avvio della procedura di esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del cittadino straniero: pure tale fase si svolgeva in centri governativi (art. 9 del d.lgs. n. 142 del 2015), anche istituiti in via straordinaria (art. 11 del d.lgs. n. 142 del 2015). La procedura contemplava, infine, il passaggio alla fase di cosiddetta seconda accoglienza: gli stranieri che avessero formalizzato la domanda di asilo e fossero privi di mezzi di sussistenza adeguati, venivano avviati (ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 142 del 2015) nelle strutture territoriali che costituivano il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (d'ora innanzi: SPRAR), previsto dall'art. 1-sexies del d.l. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato. Tale sistema era affidato agli enti locali, aderenti a esso su base volontaria, previa approvazione di progetti finanziati quasi per intero dal Ministero dell'interno e finalizzati all'inclusione ed integrazione sociale dei soggetti ospitati, grazie ad attività e servizi la cui erogazione era comunque limitata nel tempo, anche per la scarsità dei posti a disposizione rispetto ai soggetti in accoglienza.

L'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 modifica tale sistema, con un complesso reticolo di innovazioni incidenti sia sul d.l. n. 416 del 1989 sia sul d.lgs. n. 142 del 2015.

In linea generale, può affermarsi che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di riservare i progetti di integrazione e inclusione sociale, attivati nell'ambito della cosiddetta seconda fase del sistema di accoglienza territoriale previsto dall'articolo 1-sexies del d.l. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato, esclusivamente ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno individuati dal cosiddetto decreto sicurezza, che hanno sostituito, come si è visto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

L'accoglienza dei richiedenti asilo, invece, è assicurata esclusivamente dai centri governativi attivati ai sensi degli articoli 9 e 11 del d.lgs. n. 142 del 2015.

Il comma 1 dell'art. 12 interviene sull'art. 1-sexies del d.l. n. 416 del 1989, modificandone, in particolare, il primo comma, nel senso di restringere la platea di coloro che possono accedere ai servizi territoriali locali (cosiddetti di seconda accoglienza), ora limitata agli stranieri che abbiano un titolo tendenzialmente stabile e definitivo a permanere sul territorio dello Stato.

Viene riformulato anche il comma 2 dell'art. 1-sexies del citato d.l. n. 416 del 1989, che disciplina il finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali: la nuova disposizione stabilisce, in particolare, che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata (che si specifica debba esprimersi entro trenta giorni) sono definiti i criteri e le modalità per la presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti di accoglienza; sempre con decreto del Ministro dell'interno si provvede poi all'ammissione al finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali, nei limiti delle risorse disponibili del FNPSA.

Si provvede, inoltre, a ridenominare lo SPRAR in «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati» (d'ora innanzi: SIPROIMI).

Il comma 2 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 interviene invece sul d.lgs. n. 142 del 2015, in modo da ristrutturare l'impianto complessivo del sistema di accoglienza, nel senso di espungere i frammenti normativi che facevano riferimento ai richiedenti asilo in relazione alle strutture ex SPRAR, alle quali tali soggetti non hanno più accesso.

Per quanto d'interesse in questa sede, viene eliminata, sempre rispetto ai richiedenti asilo, la distinzione tra la fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture governative e la fase di seconda accoglienza nelle strutture gestite dagli enti locali, alle quali ultime i richiedenti protezione internazionale non hanno più accesso.

Viene riformulato l'art. 14 del d.lgs. n. 142 del 2015, sin dalla sua rubrica, che non è più dedicata alla disciplina del «Sistema di accoglienza territoriale», ma alle «Modalità di accesso al sistema di accoglienza». Vengono puntualmente abrogate le parti concernenti l'ex SPRAR e, all'esito delle modifiche introdotte, la disposizione prevede che il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata al sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con questi ultimi, alle misure di accoglienza disciplinate dal medesimo decreto (ossia a quelle garantite dai centri governativi di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11).

Dell'art. 22 del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplina il lavoro e la formazione professionale per i richiedenti asilo, viene abrogato il comma 3, che prevedeva, per questi ultimi, la possibilità di frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale nell'ambito del servizio territoriale di accoglienza.

Infine, ed analogamente, l'art. 22-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplina la partecipazione ad attività di utilità sociale, viene novellato, con la sostituzione nei commi 1 e 3 dell'espressione «richiedenti protezione internazionale» con l'espressione «titolari di protezione internazionale».

I commi 5, 5-bis e 6 dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 contengono disposizioni transitorie, dedicate a coloro che fossero già accolti nell'ambito del sistema SPRAR alla data di entrata in vigore del cosiddetto decreto sicurezza.

Nel caso dei richiedenti asilo (comma 5) si prevede che essi rimangano nel sistema ex SPRAR fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso già finanziato. Viene ribadita la continuità dell'accoglienza per i neo maggiorenni richiedenti asilo (comma 5-bis) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. Infine, quanto ai titolari di protezione umanitaria (comma 6), si prevede che essi restino all'interno dell'ex SPRAR fino alla scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.

Il comma 7 dell'art. 12, infine, prevede una clausola di neutralità finanziaria.

8.3.– Le Regioni ricorrenti, in generale, ascrivono la disciplina impugnata alla materia «immigrazione», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., di competenza esclusiva statale.

Si è già osservato che la giurisprudenza di questa Corte riconduce alla materia «immigrazione», tra l'altro, gli interventi pubblici connessi alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale.

Come illustrato in precedenza – e come confermato dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge – la normativa in esame non già si occupa dei flussi di ingresso degli stranieri sul territorio nazionale, né semplicemente regola le condizioni del loro soggiorno su di esso. Essa ha invece di mira l'esigenza di riservare prioritariamente l'accesso al sistema finalizzato all'integrazione a quei soggetti la cui condizione è connotata da una tendenziale stabilità, derivante dall'accoglimento della richiesta di protezione internazionale.

Il filo conduttore delle molteplici disposizioni di cui si compone il censurato art. 12, in particolare, è ravvisabile nella rimodulazione della platea di soggetti legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali, in base ai progetti finanziati, quasi per l'intero, con le risorse del FNPSA.

L'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018, dunque, presenta alcune connessioni con il fenomeno migratorio, e le Regioni ricorrenti non errano quando individuano, come ambito materiale parzialmente coinvolto, quello dell'«immigrazione» (art. 117, secondo comma, lettera b, Cost.). Tuttavia, l'intervento normativo di cui si ragiona deve essere inquadrato soprattutto nelle materie «diritto d'asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» contemplate dall'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., sempre di competenza esclusiva statale. Con ogni evidenza, la disposizione censurata disciplina, infatti, il trattamento di coloro che – una volta fatto ingresso nel territorio dello Stato – richiedono all'Italia protezione internazionale.

8.4.– La riconducibilità dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 a materie comunque attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato esclude anche in questo caso la configurabilità di violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 2 del 2013), in linea di principio, è riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, in relazione ad ambiti materiali – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Come si è chiarito, tuttavia, si è nel caso di specie al cospetto di un intervento normativo pienamente ascrivibile all'esercizio di plurime competenze esclusive statali, come, del resto, riconosciuto dalle stesse Regioni ricorrenti.

Ne consegue che le censure mosse nei confronti dell'art. 12 prospettano, a ben vedere, lesioni indirette di competenza, in conseguenza della violazione di parametri estranei al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Tale ricostruzione è, del resto, coerente con l'impianto dei ricorsi regionali. Tutte le Regioni ricorrenti hanno, infatti, individuato, in primo luogo, ambiti di propria competenza (o di competenza degli enti locali, le cui attribuzioni esse sono abilitate a tutelare nel giudizio costituzionale), nei quali avrebbero concretamente esercitato funzioni legislative e amministrative. In ciò risiede la ragione dell'evocazione dei parametri di cui agli artt. 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118, 119 e 120

Cost. In secondo luogo, lamentano che tali ambiti sarebbero stati indirettamente incisi dalla normativa impugnata, ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione di parametri estranei al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

I parametri costituzionali evocati sono, oltre all'art. 77, gli artt. 3 e 97 Cost., che presidiano i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione; l'art. 2 Cost., che garantisce tutela ai diritti fondamentali delle persone; gli artt. 4 e 35 Cost., sul diritto al lavoro; gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. in riferimento al rispetto degli obblighi internazionali ed europei, e in relazione a diversi parametri interposti, costituiti da norme della CEDU e da norme di diritto dell'Unione.

8.5.– Ciò posto, tutte le questioni sollevate sono inammissibili, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

Secondo la già menzionata giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 145 del 2016; in senso analogo, successivamente, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018), le questioni sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali «sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (ex plurimis, sentenze n. 83 e n. 65 del 2016, n. 251 e n. 89 del 2015); e, in secondo luogo, la Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 219 del 2013). Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto».

Pertanto, come pure già detto, affinché una censura siffatta sia ammissibile, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, occorre che venga enunciata e adeguatamente argomentata la compressione degli spazi di autonomia pur sempre spettanti alle Regioni nell'ambito del complesso fenomeno di governo dell'immigrazione.

Negli odierni giudizi, le Regioni ricorrenti hanno prospettato, come effetto delle disposizioni impuginate, la lesione indiretta delle proprie competenze (e di quelle degli enti locali), in particolare in relazione a una determinata categoria di soggetti, costituita dai richiedenti asilo, oggi esclusi dal sistema territoriale di accoglienza. Esse asseriscono che l'esercizio di tali competenze, in relazione a tale categoria di soggetti, sarebbe del tutto «impedito», ovvero «condizionato» – nel senso che sarebbe loro imposto di esercitare le suddette funzioni in modo costituzionalmente illegittimo, con lesione di parametri appunto non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali – oppure, ancora, «aggravato» sul piano finanziario.

Tuttavia, la motivazione che esse adducono a sostegno delle censure non appare adeguata, alla luce dello stesso dato normativo come in precedenza illustrato.

Come sottolineato anche dalla difesa statale, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il sistema territoriale di accoglienza resta, infatti, sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l'ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali.

Oggetto di modifica risulta essere la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale. Va da sé che questo dato è tutt'altro che secondario o irrilevante, poiché, ora, i richiedenti asilo non accedono, alle stesse condizioni precedenti, alla seconda fase del sistema di accoglienza. Su questo aspetto, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale resta ovviamente impregiudicata. Quel che in questa sede rileva è che nessuna delle norme impuginate importa obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo – al di fuori del sistema territoriale di accoglienza – le proprie attribuzioni legislative o amministrative, nelle (più sopra indicate) materie di competenza concorrente

o residuale, ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali.

Restano pienamente in vigore, infatti, tutte le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 che consentono, ed anzi auspicano, interventi siffatti in favore dei cittadini stranieri in genere.

L'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, ad esempio, autorizza Regioni, Province e Comuni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, ad adottare provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

L'art. 40 del medesimo decreto, ancora, dispone che le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati a ospitare, anche in strutture per ospitare cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono appunto i richiedenti asilo) per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza; in tali centri di accoglienza le Regioni provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti.

Il successivo art. 42, dal canto suo, prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento nella società italiana degli stranieri medesimi, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli extracomunitari regolarmente soggiornanti.

È ben vero che Regioni e Comuni, se riterranno di intervenire, dovranno reperire ulteriori risorse. Da un lato, tuttavia, ciò non sorprende, poiché si tratterebbe del necessario ricorso al potere di spesa, sulla base di scelte di priorità di natura politica compiute in ambito regionale; dall'altro, non possono che corrispondentemente sottrarsi alle censure regionali le pertinenti scelte di priorità di spesa compiute dal legislatore statale, in settori di sua esclusiva competenza.

In ogni caso, anche ad ammettere che scelte statali di questa natura possano incidere negativamente sulle Regioni, la motivazione dei ricorsi non raggiunge la soglia che consente l'accesso allo scrutinio di merito. Anche sotto questo specifico profilo, infatti, la motivazione che nei ricorsi dovrebbe giustificare la ridondanza, in termini di lesione dell'autonomia finanziaria presidiata dall'art. 119 Cost., non assurge al livello di completezza sufficiente a superare la soglia dell'ammissibilità.

Questa Corte, ancora di recente (sentenza n. 79 del 2018), ha ritenuto ben possibile motivare anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost. la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Tuttavia, ha ritenuto necessario che, in questi casi, la Regione ricorrente «argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale». Ha perciò dichiarato inammissibili questioni promosse attraverso censure che lamentavano effetti negativi sulle finanze regionali meramente «generici e congetturali», poiché ciò rendeva solo astrattamente configurata e del tutto immotivata in concreto la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Stante l'assenza, in ciascuno dei ricorsi, di idonee considerazioni in materia, tali affermazioni sono agevolmente estensibili anche agli odierni giudizi, sicché le questioni promosse nei confronti dell'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

9.– Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria impugnano l'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 113 del 2018; le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Calabria anche le lettere b) e c) del comma 1 dell'art. 13; la Regione Marche anche la lettera c) dello stesso comma. Le ricorrenti formulano censure variamente articolate sia rispetto a parametri relativi al riparto di competenze tra Stato e Regioni sia in relazione a parametri ulteriori, per la cui illustrazione si rinvia a quanto riportato nel Ritenuto in fatto.

Anche in questo caso si rende preliminarmente necessario individuare l'ambito materiale di pertinenza delle norme impugnate, al fine di verificare l'ammissibilità delle censure promosse in relazione a parametri diversi da quelli relativi al riparto di competenze. È dunque opportuna una, sia pure sintetica, ricostruzione del quadro normativo in cui le disposizioni impugnate si inseriscono.

9.1.– L'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018 apporta una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), e ne abroga l'art. 5-bis.

In particolare, l'art. 13 impugnato si compone di un solo comma, che è articolato, al suo interno, in tre lettere (a, b e c).

La lettera a) modifica l'art. 4 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2): con la prima (che non è oggetto di impugnazione) è aggiunto il seguente periodo al comma 1 del citato art. 4: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.» (numero 1); con la seconda (che è impugnata da tutte le Regioni ricorrenti) è inserito, dopo il comma 1 del citato art. 4, il comma 1-bis del seguente tenore: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.» (numero 2).

La lettera b) modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2, espressamente impugnate dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Calabria ma implicitamente anche dalle altre ricorrenti): con la prima è così sostituito il comma 3 del citato art. 5: «L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2.» (numero 1); con la seconda è così modificato il comma 4 del citato art. 5: «le parole “un luogo di residenza” sono sostituite dalle seguenti: “un luogo di domicilio”» (numero 2).

Infine, la lettera c) dispone l'abrogazione dell'art. 5-bis del d.lgs. n. 142 del 2015, che disciplinava le modalità di iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale.

9.2.– Dal contenuto sopra descritto delle disposizioni recate dall'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, e in particolare di quelle fatte oggetto di impugnazione, emerge con chiarezza che le stesse devono essere lette congiuntamente, costituendo, ciascuna, un frammento di un quadro normativo unitario per ratio e per contenuto, come confermato dal fatto che le lettere a), b) e c) del comma 1 del citato art. 13 incidono su tre disposizioni (a loro volta consecutive) del d.lgs. n. 142 del 2015 (artt. 4, 5 e 5-bis).

Altrettanto chiaramente risulta che le stesse disposizioni vanno ricondotte agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativi a «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) e alle «anagrafi» (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.). Argomenti decisivi in tal senso sono: la *sedes materiae* (d.lgs. n. 142 del 2015, relativo, tra l'altro, all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) in cui si inseriscono le disposizioni impugnate; lo specifico tenore letterale dell'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), che richiama la disciplina dell'iscrizione anagrafica; l'interpretazione sistematica del Capo II del Titolo I del d.l. n. 113 del 2018, recante «Disposizioni in materia di protezione internazionale», oltre che dello stesso Titolo I, recante «Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché

in materia di protezione internazionale e di immigrazione». D'altra parte, che le norme impugnate siano da ricondurre a tali competenze legislative statali non è negato dalle ricorrenti (ed è anzi espressamente riconosciuto nel ricorso dell'Emilia Romagna).

Nemmeno è rinvenibile una incidenza delle stesse disposizioni sulle competenze amministrative proprie dei Comuni, posto che i servizi gestiti dai Comuni in materia di anagrafe restano pur sempre «servizi di competenza statale» (così la rubrica dell'art. 14 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») e le relative funzioni sono esercitate dal sindaco «quale ufficiale di Governo».

Ciò nondimeno, le ricorrenti ritengono che, anche volendo escludere la sussistenza di una violazione diretta delle competenze regionali e degli enti locali, le norme impugnate – in ragione del fatto che la legislazione regionale e quella statale prevedono la residenza come presupposto per l'accesso e il godimento di taluni servizi erogati dalle Regioni e dagli enti locali – comportino una indiretta lesione delle loro competenze e di quelle degli enti locali e su questo presupposto ne lamentano l'illegittimità in relazione all'art. 77 Cost., per quanto riguarda l'impugnazione della Regione Umbria, e agli artt. 2, 3, 5, 10, terzo comma, 32, 34, 35 e 97 Cost., oltre che alle norme del diritto dell'Unione europea e ai trattati internazionali richiamati sopra.

Le Regioni ricorrenti fondano, dunque, la loro legittimazione a ricorrere sulla ricaduta indiretta, su ambiti in cui le stesse hanno competenza, di una normativa, quella concernente le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, riconducibile a materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tale ricaduta si collegherebbe all'inevitabile condizionamento che le disposizioni censurate produrrebbero sulla platea dei destinatari dei servizi previsti dalla normativa regionale a favore dei residenti (dai quali dovrebbero essere esclusi i richiedenti asilo).

La motivazione svolta dalle ricorrenti si snoda, quindi, attraverso un doppio passaggio argomentativo: il primo è volto a rappresentare una ricaduta indiretta della normativa impugnata sulle competenze regionali in materia di salute, istruzione, formazione professionale, servizi e politiche sociali; il secondo a dimostrare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze.

Con riferimento a tale profilo dei gravami regionali – e ribadita l'impossibilità di ascrivere le disposizioni censurate ad ambiti materiali rimessi in tutto o in parte alle Regioni – si deve richiamare quanto osservato supra con riferimento alle impugnazioni già esaminate, e cioè che, in astratto, non può escludersi che, nei casi in cui sussista una lesione ancorché mediata delle loro attribuzioni costituzionali, le Regioni siano legittimate a contestare norme statali per violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze. Come più volte ricordato, questa Corte ha, infatti, variamente configurato le forme e i modi della «ridondanza» sulle competenze regionali di questioni aventi a oggetto una normativa statale, giungendo a ritenere ammissibili anche questioni promosse avverso disposizioni riconducibili ad ambiti materiali riservati allo Stato (tra le più recenti, sentenze n. 139, 73 e 17 del 2018, n. 170 del 2017).

In questi casi, tuttavia, come già precisato sopra, grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali.

Questo necessario passaggio argomentativo risulta carente nei ricorsi introduttivi del presente giudizio, che si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte. Né a tali fini risulta decisivo il fatto (ripetutamente messo in evidenza nei ricorsi) che numerose leggi delle Regioni ricorrenti prevedono l'erogazione di servizi a favore dei residenti, dando con ciò rilievo al requisito della residenza. Sebbene si tratti di normativa emanata nell'esercizio delle competenze legislative regionali in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali, resta indimostrata la ridondanza su tali attribuzioni delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali, come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale.

Da quanto precede deriva un difetto di motivazione sulla ridondanza delle prospettate censure sulle competenze regionali e degli enti locali, con la conseguenza che, restando impregiudicata ogni altra valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni contestate, le stesse censure non superano il vaglio dell'ammissibilità.

Le questioni promosse devono essere, quindi, dichiarate inammissibili.

10.– Dalle considerazioni che precedono consegue infine l'inammissibilità delle censure prospettate con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali (da ultima e per tutte, sentenza n. 161 del 2019).

Come risulta dall'analisi sin qui svolta, nel caso in esame il legislatore statale ha invece esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato.

Vero è che questa Corte ha affermato che l'accoglienza dei migranti prevede l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005). A tal fine, tuttavia, l'art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell'«immigrazione» contempla l'ipotesi di «forme di coordinamento fra Stato e Regioni», stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato.

In ogni caso, nella fattispecie in esame, il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge ed è appena il caso di sottolineare che la natura e le caratteristiche di tale atto, come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosse dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, secondo e terzo comma, 31, 32, 34, 35, 77, secondo comma, 97, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento: agli artt. 2, 3, 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; agli artt. 6, 10, comma 1, 12, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; all'art. 26 della

Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722; all'art. 5, comma 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio; agli artt. 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione); alla direttiva 2013/33 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), con i ricorsi indicati in epigrafe:

2) dichiara estinto il processo, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, promosse dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara estinto il processo, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 13 del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, promosse dalla Regione Basilicata, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2019.

SENTENZA N. 149 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, nel procedimento vertente tra V. P. e il Ministero dell'interno e altro, con ordinanza del 9 ottobre 2018, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, solleva, in relazione all'art. 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Le due disposizioni citate sono censurate nella parte in cui non prevedono che il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza – rilasciato ai discendenti di persone nate e residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e prima di tale data emigrate all'estero – consenta lo svolgimento di attività di lavoro.

In primo luogo, l'impossibilità di utilizzare tale permesso ai fini dello svolgimento di attività lavorativa determinerebbe un trattamento diseguale di tali soggetti, in violazione dell'art. 3 Cost., rispetto a coloro che, ugualmente in attesa della cittadinanza italiana, siano in possesso di un permesso di soggiorno che, per sua natura o perché convertibile in un permesso di soggiorno per ragioni di lavoro, consentirebbe loro l'esercizio di attività lavorativa.

Sotto un secondo profilo, la violazione dell'art. 3 Cost. emergerebbe dal fatto che le disposizioni censurate comporterebbero, a carico dei soggetti in questione, pur ritenuti meritevoli di speciale considerazione dalla legge n. 379 del 2000, un trattamento irragionevolmente peggiore rispetto alla generalità di coloro che hanno richiesto la cittadinanza. Infatti, a differenza di tutti gli altri stranieri che hanno presentato richiesta di acquistare lo status civitatis, i destinatari della legge n. 379 del 2000,

pur titolari di un permesso di soggiorno, e nonostante il favor ad essi riservato da tale legge, risulterebbero consegnati all'impossibilità di lavorare.

2.– Le descritte questioni di legittimità costituzionale riguardano una peculiare disciplina legislativa, riferita a soggetti che – dopo essere nati e aver risieduto in territori appartenuti all'Impero austro-ungarico – sono da quei territori emigrati prima del 16 luglio 1920, data coincidente con l'entrata in vigore del Trattato di Saint Germain en Laye (d'ora in avanti: Trattato di Saint Germain), stipulato tra le potenze alleate e l'Austria alla fine del primo conflitto mondiale, in virtù del quale, a causa della dissoluzione dell'Impero austro-ungarico, alcuni territori già appartenenti a quest'ultimo furono trasferiti al Regno d'Italia.

Ai soggetti che da tali territori erano emigrati prima del 16 luglio 1920 – e oggi, in definitiva, ai loro discendenti – la legge n. 379 del 2000 concede la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana, qualora, entro il termine di cinque anni dall'entrata in vigore della legge stessa (termine successivamente prorogato di ulteriori cinque anni dall'art. 28-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante «Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51) abbiano reso dichiarazione di acquisto della cittadinanza stessa, con le modalità previste dall'art. 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza).

2.1.– La legge n. 379 del 2000 trae la propria giustificazione dagli eventi che si svolgono dalla metà del diciannovesimo secolo al termine della prima guerra mondiale. In quel non breve turno di tempo, accanto all'ampio fenomeno migratorio di cittadini italiani verso gli Stati Uniti d'America e diverse nazioni del Sudamerica, un significativo esodo interessò anche quanti, cittadini non già italiani ma dell'allora Impero austro-ungarico, abbandonarono il Trentino e i territori che componevano il cosiddetto "Litorale austriaco", corrispondenti alle attuali province di Gorizia e Trieste e alla penisola istriana.

Al termine della prima guerra mondiale, con il Trattato di Saint Germain, nell'ambito della ripartizione tra le nazioni vincitrici del conflitto dei territori appartenuti all'ormai disciolto Impero austro-ungarico, al Regno d'Italia vennero ceduti quelli corrispondenti al Trentino Alto-Adige, alla Venezia Giulia e all'Istria.

Lo stesso Trattato di Saint Germain disciplinò quello che, nella dottrina del tempo, venne definito un modo eccezionale di acquisto della cittadinanza. Secondo l'art. 70 del Trattato, chiunque avesse la «pertinenza» (peculiare istituto del diritto amministrativo austriaco, fonte di legami tra un individuo e un determinato Comune e distinto da cittadinanza, domicilio e residenza) in un territorio facente parte dell'antica monarchia austro-ungarica, avrebbe acquisito «di pieno diritto, ad esclusione della cittadinanza austriaca, la cittadinanza dello Stato che esercita la sovranità sul territorio predetto».

Coerentemente, gli art. 72 e 78 del Trattato dettavano una disciplina speciale per coloro che in quel momento risiedevano all'estero, ma avevano avuto una pertinenza nei territori poi trasferiti all'Italia. Costoro, se maggiori di diciotto anni, avrebbero potuto ugualmente eleggere la cittadinanza italiana, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, mentre, in mancanza di tale opzione, avrebbero conservato la cittadinanza straniera medio tempore eventualmente acquisita.

Alla fine della prima guerra mondiale, però, la grande maggioranza di quanti erano emigrati tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento non poterono avvalersi di tale possibilità, per mancanza di informazioni o per difficoltà logistiche o economiche. Di conseguenza, nonostante il permanere di vincoli familiari e culturali con territori ormai divenuti italiani, rimasero privi di qualsiasi legame giuridico con l'Italia, così come i loro discendenti.

Tali soggetti si trovarono pertanto in una condizione diseguale rispetto a quella degli appartenenti a comunità di emigrati provenienti da varie zone d'Italia, in possesso della cittadinanza italiana *jure sanguinis* e senza limite di generazione. Sarebbero potuti diventare cittadini italiani se, alla data di entrata in vigore del Trattato di Saint Germain, avessero continuato a risiedere nei territori del dissolto Impero austro-ungarico ceduti all'Italia, ma, proprio perché già precedentemente emigrati, tale possibilità risultò di fatto loro preclusa.

2.2.– Il legislatore prende in considerazione la condizione di tali soggetti, una prima volta, nell'art. 18 della legge n. 91 del 1992, equiparandoli agli stranieri di origine italiana o nati nel territorio della Repubblica e prevedendo che essi avrebbero potuto acquisire la cittadinanza italiana dopo aver risieduto legalmente in Italia da almeno tre anni.

Pochissimi, tra i destinatari delle ricordate disposizioni, vollero o poterono trasferire la propria residenza in Italia, avendo stabilito la propria vita e i propri interessi, nella grande maggioranza dei casi, in un altro continente. Questa disciplina non raggiunse, perciò, l'obiettivo che si prefiggeva.

Permaneva dunque, e veniva percepita come iniqua, la già ricordata diversa situazione di tali comunità rispetto a quelle sorte all'estero in seguito alla emigrazione da varie zone di Italia, i cui componenti erano e sono in possesso della cittadinanza italiana, trasmessa jure sanguinis di genitore in figlio.

Alla luce di ciò, nell'unanime consenso delle forze presenti in Parlamento, venne approvata la legge n. 379 del 2000. In virtù di essa, viene disposta l'abrogazione del citato art. 18 della legge n. 91 del 1992, e ai soggetti originari dei territori già appartenuti all'Impero austro-ungarico ed emigrati all'estero prima del 16 luglio 1920 e ai loro discendenti «è riconosciuta la cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione in tal senso con le modalità di cui all'articolo 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Nei confronti dei soggetti in questione viene così meno l'obbligo di residenza triennale in Italia, già previsto quale condizione per l'acquisto della cittadinanza. Sussistendone i requisiti soggettivi, essa è riconosciuta a seguito della sola dichiarazione che l'art. 23 della legge n. 91 del 1992 richiede in via generale in tutti i casi in cui gli interessati vogliano procedere all'acquisto, alla conservazione, al riacquisto o alla rinuncia della cittadinanza.

Secondo quanto previsto dallo stesso art. 23, in caso di residenza all'estero, la dichiarazione deve essere resa davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza, oppure, in Italia, all'ufficiale dello stato civile del Comune in cui il dichiarante risiede o intende risiedere.

A fronte di decine di migliaia di richieste, l'esame della documentazione da prodursi a corredo delle dichiarazioni per il riconoscimento della cittadinanza è stato affidato a una apposita commissione interministeriale, che non risulta aver ancora concluso i propri lavori, nonostante il termine previsto per rendere le dichiarazioni sia scaduto nel dicembre del 2010, e benché, in generale, la durata dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza italiana sia stabilita in un massimo di due anni (innalzati ora a quattro per alcune specifiche ipotesi: art. 9-ter della legge n. 91 del 1992, inserito dall'art. 14, comma 1, lettera c, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», convertito, con modificazioni, in legge 1 dicembre 2018, n. 132).

Il protrarsi di queste operazioni di verifica è circostanza che ha non poco aumentato le difficoltà di quanti, venuti in Italia in vista del riconoscimento della cittadinanza disposto dalla legge n. 379 del 2000, si sono trovati nella medesima situazione lamentata dal ricorrente nel giudizio a quo.

3.– In via preliminare, va osservato che la fattispecie relativa ai soggetti in questione non appare compiutamente inquadrabile entro le coordinate normative generalmente vigenti in tema di permessi di soggiorno.

Tali coordinate sono tratteggiate nell'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), peraltro fonte di natura regolamentare e perciò sottratta al controllo accentrato di legittimità costituzionale. Esso prevede che il permesso di soggiorno per l'acquisto della cittadinanza (o per il riconoscimento dello stato di apolide) può essere rilasciato «a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento».

Nella generalità dei casi, pertanto, questo diverso permesso di soggiorno costituisce il titolo “presupposto”, necessariamente preesistente all’ottenimento di quello per attesa cittadinanza. Quest’ultimo permesso solitamente si aggiunge, per tutta la durata del procedimento di riconoscimento dello status civitatis, al permesso di soggiorno “originario”. In definitiva, l’ottenimento del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza presuppone la titolarità di altro permesso, che consente la regolare permanenza sul territorio italiano e ne disciplina facoltà ed obblighi.

Diversa appare la situazione nel caso che dà origine alla presente questione di legittimità costituzionale, poiché, a quanto si desume dall’ordinanza di rimessione, al soggetto, venuto in Italia al fine di vedersi riconosciuta la cittadinanza ai sensi della legge n. 379 del 2000, è stato concesso direttamente il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, pur in assenza del titolo di soggiorno presupposto, sulla base di una non implausibile interpretazione dell’art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999 alla luce della stessa legge n. 379 del 2000.

Nessuna norma, peraltro, disciplina specificamente facoltà e obblighi collegati al possesso del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza. Tale lacuna può giustificarsi proprio in ragione del fatto che lo straniero richiedente la cittadinanza, in tutti i casi disciplinati dal d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto presente sul territorio italiano deve essere titolare di un altro e diverso permesso, cui appunto ineriscono gli specifici obblighi e facoltà di volta in volta stabiliti. Di conseguenza, lo straniero che, avendone maturato i requisiti, vorrà richiedere la cittadinanza, se presente in Italia per svolgere attività lavorativa, avrà dovuto necessariamente seguire il procedimento a questo scopo previsto dallo stesso d.lgs. n. 286 del 1998.

Una tale lacuna, viceversa, sembra assai meno comprensibile nel caso disciplinato dalla legge n. 379 del 2000. Si tratta qui non già di uno straniero che intende entrare in Italia al fine di svolgervi attività di lavoro, ma di un soggetto cui la legge espressamente riconosce la cittadinanza italiana, e si trova sul territorio italiano, come la stessa legge n. 379 del 2000 gli consente, in attesa che si concluda il procedimento di verifica dei prescritti requisiti.

Deve altresì aggiungersi che, in linea generale, in mancanza di una apposita disposizione che ciò preveda, il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non può essere convertito in altro permesso che consenta lo svolgimento di attività lavorativa. Si versa, del resto, in un ambito – quello della regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale – in cui la discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia (ex plurimis, sentenze n. 277 del 2014 e n. 172 del 2012, con riferimento alla «fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenersi e lavorare nel territorio della Repubblica»). E come si desume dalla giurisprudenza amministrativa – che intende preservare la tassatività delle ipotesi di conversione per non incidere sul sistema delle quote di stranieri autorizzati all’ingresso in Italia per ragioni di lavoro – la conversione del permesso rilasciato per una determinata causa in altro genere di titolo può ammettersi solo laddove esista una espressa regolamentazione in tal senso, che ne precisi altresì le relative condizioni (ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 24 gennaio 2018, n. 476; Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 12 ottobre 2017, n. 4738; si veda, inoltre, Consiglio di Stato, sezione prima, parere 25 agosto 2015, n. 1048).

4.– In tale contesto normativo, l’Avvocatura generale dello Stato eccepisce l’inammissibilità della questione, ritenendo eccentriche le due disposizioni censurate, ossia l’art. 1 della legge n. 379 del 2000 e l’art. 6 del d.lgs. n. 286 del 1998, rispetto al thema decidendum posto dall’ordinanza di rimessione, volta a censurare la mancata utilizzabilità a fini lavorativi del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza rilasciato ai destinatari della legge n. 379 del 2000.

È, in effetti, vero che il giudice rimettente ha rivolto le proprie censure nei confronti di disposizioni non del tutto conferenti nel caso di specie. Ciò, in particolare, perché il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, che non consentirebbe lo svolgimento di attività lavorativa, non è contemplato dalle due disposizioni censurate e, in particolare, non lo è dall’art. 1 della legge n. 379 del 2000, che pure riconosce ai soggetti ivi indicati la cittadinanza italiana. Ed è anche vero, come suggerisce la stessa Avvocatura generale dello Stato, che, per quanto scarna, la disciplina del

permesso di soggiorno per attesa cittadinanza è contenuta, come s'è visto, nell'art. 11, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 394 del 1999: ma si è già sottolineato che, trattandosi di fonte regolamentare, il giudice a quo non avrebbe comunque potuto farne oggetto di diretta censura dinnanzi a questa Corte.

Ciò posto, l'inammissibilità della questione, a ben vedere, discende da una ragione distinta da – e logicamente antecedente a – quella allegata dall'Avvocatura erariale.

Invero, anche alla luce della peculiare ratio della legge n. 379 del 2000, ispirata da un chiaro favor per la concessione della cittadinanza italiana a una particolare categoria di soggetti, il giudice a quo avrebbe dovuto verificare la esperibilità di una interpretazione volta a regolare ragionevolmente – in modo conforme a Costituzione – la situazione di quanti, in Italia per vedersi riconoscere la cittadinanza, si sono trovati ad attendere per lungo tempo la definizione del relativo procedimento, dovendo in particolare provvedere alle proprie necessità di vita attraverso l'indispensabile svolgimento di un'attività di lavoro.

Ribadita la non applicabilità a casi del genere della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 286 del 1998, poiché, come già detto, rispondente a una logica del tutto distinta da quella della legge n. 379 del 2000, va rilevato che non è sconosciuta all'ordinamento l'ipotesi di permessi di soggiorno che, pur non essendo convertibili in permessi abilitanti al lavoro, consentono comunque lo svolgimento di attività lavorativa per tutta la durata del permesso stesso, e la consentono, perciò, senza direttamente incidere né sulla tassatività delle ipotesi di conversione, né sulla regolamentazione dei flussi e delle quote di stranieri che entrano in Italia per ragioni di lavoro (si veda, ad esempio, il combinato disposto degli artt. 29, comma 6, e 31 del d.lgs. n. 286 del 1998; l'art. 20-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera h), del d.l. n. 113 del 2018; l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

Nell'assenza di una espressa disciplina che regoli la situazione di quanti, destinatari della legge n. 379 del 2000, hanno ottenuto il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza pur senza avere un precedente titolo abilitante alla permanenza in Italia, e in Italia aspettano la conclusione del procedimento volto alla verifica dei prescritti requisiti, il giudice rimettente avrebbe perciò dovuto verificare la praticabilità, in base alla ratio della legge n. 379 del 2000 e alla luce della Costituzione, di un'interpretazione che non trasformi l'imprevisto ritardo della procedura di verifica (anche considerando i termini generalmente previsti per la conclusione dei procedimenti per l'acquisto e la concessione della cittadinanza) in una lesione di diritti costituzionali essenziali, quale il diritto al lavoro. Lesione che assume connotati peculiari considerando, altresì, che essa avviene ai danni di un soggetto cui la legge, oltretutto, riconosce la cittadinanza, in caso di esito positivo della verifica, a decorrere dal giorno successivo in cui è stata resa la dichiarazione richiesta (art. 15 della legge n. 91 del 1992).

Non è senza significato, del resto, che proprio nella direzione qui indicata si fossero in prima battuta orientate le stesse amministrazioni locali, che avevano inizialmente consentito al ricorrente nel giudizio principale di svolgere attività lavorativa, come si desume dall'ordinanza di rimessione.

Il non aver svolto la verifica illustrata è causa d'inammissibilità delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 14 dicembre 2000, n. 379 (Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti) e dell'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina

dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto-Adige, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2019.

ORDINANZA N. 52 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. E.A. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e altro, con ordinanza del 13 dicembre 2016, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di S. E.A.;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 dicembre 2016 (r.o. n. 178 del 2017), il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), nonché dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui limitano ai soli cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e a quello di maternità, per contrasto con gli artt. 3, 10, secondo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – e 38 della Costituzione;

che il rimettente ha premesso di dover decidere in merito alle controversie instaurate da una cittadina marocchina, legalmente soggiornante nel territorio italiano in via continuativa da più di cinque anni, titolare di un permesso di soggiorno per motivi familiari, ossia per coesione con il marito, madre di tre figli, tutti nati a Torino e muniti di regolare permesso di soggiorno, alla quale, in base alle disposizioni qui denunciate, erano state negate le provvidenze sopradette a causa del mancato possesso del «permesso di soggiorno CE di lungo periodo»;

che, in punto di rilevanza, il giudice osserva che la ricorrente ha dimostrato di possedere tutti i requisiti fondanti il diritto al percepimento di entrambi gli assegni, ad eccezione del titolo di soggiorno richiesto dalle disposizioni censurate, le quali, pertanto, costituiscono l'unico ostacolo all'accoglimento della domanda della ricorrente nel giudizio a quo;

che, ad avviso del giudice rimettente, non sarebbe possibile procedere alla disapplicazione delle disposizioni in questione «in quanto il contrasto che parte ricorrente rileva con la normativa comunitaria riguarda norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con la legge 97/2013), anche se, secondo l'interpretazione attrice, in modo non completo ed insufficiente»;

che non vi sarebbe spazio per un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità sono chiare nel richiedere espressamente, per i cittadini di paesi terzi, il possesso del titolo di soggiorno di lungo periodo;

che, prosegue il Tribunale di Torino, non sarebbe possibile ritenere la normativa italiana superata dall'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato a Bruxelles il 26 febbraio 1996, il quale, all'art. 65, prevede l'estensione ai lavoratori marocchini e ai loro familiari conviventi degli istituti di previdenza sociale, in quanto gli assegni richiesti dalla cittadina straniera attengono all'area dell'assistenza sociale e sono da questa pretesi, non in qualità di familiare convivente di un lavoratore marocchino, bensì come titolare di un autonomo diritto a godere di una prestazione assistenzialistica;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice a quo richiama la giurisprudenza di questa Corte, la quale «si è pronunciata più volte in merito al diritto dei cittadini stranieri a godere di previdenze il cui riconoscimento è stato limitato dalla legge dello Stato al possesso dell'allora carta di soggiorno», e a tal fine ricorda, in particolare, le sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008;

che, secondo il rimettente, la normativa censurata violerebbe anzitutto i principi di cui all'art. 3 Cost., poiché, da un lato, avrebbe introdotto «un'ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, entrambi legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, laddove soltanto per i secondi è previsto l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo» e, dall'altro, sarebbe affetta da un vizio di irragionevolezza laddove subordina «il diritto alla ricezione di tali assegni al possesso del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, per ottenere il quale, come emerge dalla normativa, è necessario il possesso di un certo reddito minimo», con un'ulteriore ingiustificata discriminazione tra cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia, titolari di carta o «permesso di soggiorno CE di lungo periodo», e cittadini stranieri legalmente soggiornanti per il medesimo periodo, ma privi di tale certificazione;

che sarebbe altresì violato l'art. 10, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, che vieta ogni discriminazione fondata sull'origine nazionale, in quanto introdurrebbe un trattamento diversificato tra cittadini italiani e stranieri in ordine al godimento del diritto degli assegni richiesti, subordinandolo, solo per questi ultimi, al possesso della carta o del «permesso di soggiorno CE di lungo periodo»;

che anche l'art. 38 Cost. sarebbe leso, in quanto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino straniero, legalmente soggiornante in Italia da più di cinque anni (parametro che, secondo il rimettente, appare ragionevole alla luce della giurisprudenza costituzionale citata), verrebbe limitato dal possesso di una certificazione di tipo amministrativo;

che nel giudizio si è costituita la parte ricorrente dinanzi al Tribunale di Torino, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente inammissibili per insufficienza della motivazione in punto di rilevanza;

che, ad avviso della parte, il giudice a quo non avrebbe infatti sufficientemente spiegato le ragioni per cui la controversia non si sarebbe potuta risolvere applicando la normativa europea e pattizia, atteso che un esame più approfondito della normativa europea avrebbe permesso al giudice di risolvere la controversia applicando il principio di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale previsto dagli artt. 3 e 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato

membro, ovvero il divieto di discriminazione in materia di previdenza sociale previsto dall'art. 65 del già citato Accordo euromediterraneo con il Regno del Marocco;

che la difesa della parte richiama, in primo luogo, l'ordinanza di questa Corte n. 95 del 2017, con cui sono state dichiarate inammissibili due analoghe questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Bergamo e di Reggio Calabria per omessa considerazione della direttiva 2011/98/UE, e, successivamente, illustra le ragioni a sostegno dell'immediata applicabilità al giudizio a quo sia della normativa dell'Unione europea, sia dell'accordo euromediterraneo sopra citati.

Considerato che, con ordinanza del 13 dicembre 2016 (r.o. n. 178 del 2017), il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), nonché dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui limitano ai soli cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e a quello di maternità, per contrasto con gli artt. 3, 10, secondo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – e 38 della Costituzione;

che le presenti questioni di legittimità costituzionale hanno origine da un giudizio nel quale una cittadina marocchina, titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ha chiesto l'accertamento del diritto a ottenere l'assegno di maternità (ai sensi dell'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001) e l'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori (ai sensi dell'art. 65, comma 1, della legge n. 448 del 1998 e s.m.);

che l'ordinanza di rimessione riferisce che la ricorrente ha dimostrato di possedere tutti i requisiti necessari al percepimento di entrambi gli assegni, ad eccezione del possesso della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno per lungo residenti, disciplinato dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo;

che il citato titolo di soggiorno è esplicitamente richiesto dalle disposizioni censurate;

che il giudice rimettente ravvisa nel requisito del possesso della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo, una discriminazione ai danni dei cittadini di paesi terzi nel godimento di prestazioni assistenziali, quali l'assegno di maternità e l'assegno per nuclei familiari numerosi, in violazione degli artt. 3, 10, secondo comma – in relazione all'art. 14 CEDU – e 38 Cost.;

che l'ordinanza di rimessione si basa su una inesatta e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, all'interno del quale deve essere compreso il problema del diritto alla titolarità dell'assegno di maternità e dell'assegno per nuclei familiari con più di tre figli, da parte di cittadini di paesi terzi;

che, più specificamente, quanto ai profili di diritto dell'Unione europea, l'ordinanza si riferisce genericamente ed erroneamente a «norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con la legge 97/2013)», richiamando così indirettamente e impropriamente solo la normativa relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, non riferibile alla controversia in esame in quanto la ricorrente è sprovvista proprio di detto status;

che il rimettente ha per contro del tutto ignorato la direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, e, in particolare, la disciplina dettata dal suo art. 12, che riconosce

a determinate categorie di cittadini di paesi terzi il diritto alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della «sicurezza sociale», come definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;

che, a mente dell'art. 3, paragrafo 1, lettera b), la medesima direttiva 2011/98/UE si applica anche «ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002»;

che il titolo di soggiorno posseduto dalla ricorrente potrebbe rientrare nella categoria di beneficiari individuata dall'art. 3, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/98/UE, atteso che il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, indicato nelle premesse dell'ordinanza di rimessione, è un titolo che non preclude al cittadino di un paese terzo di lavorare in Italia;

che, quanto alla individuazione degli ambiti della «sicurezza sociale» a cui si applica il principio di parità di trattamento disposto dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, occorre fare riferimento al regolamento (CE) n. 883/2004;

che l'art. 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento include «le prestazioni di maternità» (lettera b) e «le prestazioni familiari» (lettera j);

che il rimettente ha altresì del tutto trascurato la copiosa giurisprudenza di merito espressasi in materia e, soprattutto, ha ignorato le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, più volte intervenuta sulla portata del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE;

che quindi, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare in relazione ad un'analogia questione, decisa con ordinanza n. 95 del 2017, il giudice rimettente avrebbe dovuto prendere in esame la suddetta direttiva 2011/98/UE – e in particolare il principio di parità di trattamento, come interpretato dalla Corte di giustizia – e valutarne l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio;

che le argomentazioni spese nella specie dal Tribunale rimettente non sono quindi sufficienti a soddisfare l'onere motivazionale richiesto nei giudizi di costituzionalità in via incidentale ai fini dell'ammissibilità della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma – quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2019.

SENTENZA N. 50 ANNO 2019

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», promossi dal Tribunale ordinario di Torino e dal Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanze del 27 gennaio e del 26 settembre 2016, iscritte rispettivamente ai numeri 255 e 275 del registro ordinanze 2016 e pubblicate, rispettivamente, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016, e n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di V. M. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI);

udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per V. M., Clementina Pulli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 27 gennaio 2016 (r.o. n. 255 del 2016), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), in riferimento agli artt. 3, 38 e 10, secondo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

A sua volta, il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 26 settembre 2016 (r.o. n. 275 del 2016), ha denunciato la medesima disposizione, sotto analogo profilo, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

La disposizione censurata testualmente dispone che «[a]i sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero], l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno [...]».

La carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (id est, soggiornanti da almeno cinque anni), di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e ha, quindi, assunto la denominazione di «[p]ermesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», a seguito della modifica in tal senso apportata alla rubrica dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 dalla disposizione finale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12 (Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale).

L'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, ha poi stabilito che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 [Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare], è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno 10 anni nel territorio nazionale».

2.– Con due distinte ordinanze – che, per la sostanziale coincidenza del petitum, possono riunirsi per essere congiuntamente decise – i giudici a quibus dubitano della legittimità costituzionale del predetto art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui la concessione dell'assegno sociale agli stranieri (che abbiano compiuto 65 anni e si trovino nelle condizioni reddituali previste dalla legge), legalmente e continuativamente (ora, da almeno dieci anni) soggiornanti in Italia è subordinata al requisito “ulteriore” della titolarità della carta di soggiorno, divenuta permesso CE (ora UE) per soggiornanti di lungo periodo.

2.1.– Per entrambi i rimettenti la disposizione denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., e con l'art. 14 CEDU, quest'ultimo richiamato come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 10, secondo comma, e dell'art. 117, primo comma, Cost., rispettivamente, dal Tribunale di Torino e dal Tribunale di Bergamo.

Sarebbero, inoltre, violati l'art. 38 Cost., secondo il Tribunale di Torino, e l'art. 10, primo comma, Cost. secondo il Tribunale di Bergamo.

2.2.– In entrambi i giudizi si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che ha contestato l'ammissibilità e la fondatezza della questione; ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che ne ha, a sua volta, chiesto una declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza.

2.3.– Nel giudizio promosso dal Tribunale di Bergamo si è costituita la parte privata per aderire, in via principale, alla prospettazione del giudice a quo e per eccepire, in via subordinata, l'inammissibilità della questione «per omessa interpretazione costituzionalmente orientata» ovvero «per omessa considerazione del diritto comunitario applicabile».

3.– Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum proposto dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI). Ciò in quanto detta associazione fa valere, a tal fine, un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a «promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano, alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia»; e non è, quindi, titolare di un interesse direttamente riconducibile al presente giudizio, quale unicamente potrebbe legittimarne l'intervento, come soggetto terzo, nel giudizio stesso, senza contraddirne l'incidentalità.

4.– Ancora in via preliminare vengono in esame le eccezioni – formulate, in entrambi i giudizi, sia dall'INPS, sia dal Presidente del Consiglio dei ministri – di inammissibilità delle questioni sollevate, per difetto di motivazione sulla loro rilevanza e non manifesta infondatezza.

4.1.– Quanto al dedotto difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni formulate dal Tribunale di Torino, esso deriverebbe dal fatto che il giudice a quo non avrebbe motivato in ordine

alla sussistenza degli ulteriori requisiti previsti ai fini della concessione dell'assegno sociale, sicché l'accoglimento del dubbio di costituzionalità potrebbe non produrre effetti concreti nel giudizio principale. L'eccezione non appare fondata in punto di rilevanza, giacché il Tribunale di Torino ha accertato la ricorrenza dei requisiti, con particolare riferimento alle pregresse condizioni reddituali (di poche centinaia di euro annui), peraltro non più esistenti all'epoca della richiesta delle provvidenze in questione. È altresì adeguatamente motivata la non manifesta infondatezza delle questioni.

4.2.– Infondate sono anche le analoghe eccezioni proposte con riguardo alle questioni sollevate dal Tribunale di Bergamo.

4.2.1.– In punto di rilevanza, il rimettente – con riferimento ad un cittadino serbo che, dopo l'ingresso in Italia con permesso di soggiorno per motivi familiari, ha qui «vissuto stabilmente da quasi vent'anni» – non ha mancato, infatti, in questo caso, di motivare, in primo luogo, in ordine al requisito dell'attuale condizione di indigenza dell'interessato e, in secondo luogo, in ordine all'interpretazione dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2018, uniformandosi al diritto vivente secondo il quale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 6 dicembre 2016, n. 24981 e 30 ottobre 2015, n. 22261) la permanenza continuativa in Italia per dieci anni con permesso di soggiorno rappresenta un requisito aggiuntivo e non sostitutivo rispetto al fondamentale requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Aggiunge il Tribunale di Bergamo che l'immigrato non aveva mai lavorato, per cui non poteva certamente essere qualificato come un lavoratore e ciò agli effetti della tutela di cui all'art. 12 della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, che impone la parità di trattamento fra i «lavoratori» stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita, per quanto riguarda la sicurezza sociale.

4.2.2.– Nel merito, il Tribunale di Bergamo ritiene che l'assegno sociale sia da ritenersi comunque una prestazione assistenziale analoga alle provvidenze riconosciute per effetto della giurisprudenza di questa Corte ai cittadini stranieri, prescindendo dal requisito costituito dalla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Ritiene, conseguentemente, «non condivisibile il recente orientamento della Corte di cassazione [...], che con la sentenza 22261/2015 ha ritenuto non irragionevole subordinare il godimento dell'assegno sociale per gli stranieri alla titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo». E prospetta che l'irragionevolezza della disposizione denunciata, che ne comporterebbe il contrasto con l'art. 3 Cost., «risied[a] nel subordinare la prestazione al possesso di un requisito che presuppone l'esistenza di un minimo reddituale, alla cui mancanza la prestazione stessa dovrebbe sopperire».

Sarebbe, ad avviso del Tribunale di Bergamo, violato anche l'art. 10, primo comma, Cost., «dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti inviolabili indipendentemente dalle appartenenze a determinate entità politiche, vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato», per cui «al legislatore è consentito dettare norme non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma, una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona».

E violato sarebbe, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, «in quanto l'assegno sociale è comunque subordinato sia allo stato di bisogno del richiedente e della sua famiglia, che allo stabile soggiorno ultradecennale in Italia, sicché l'ulteriore requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo (ineliminabile in via interpretativa, ad avviso di [esso] giudice), [sarebbe] ridondante e quindi ancor più discriminatorio in quanto richiesto per i soli stranieri».

4.2.3.– Analoghe censure, stavolta con riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, e 38 Cost., sono sviluppate dal Tribunale di Torino.

5.– La difesa dell'INPS ha posto l'accento sulla differenza sostanziale tra il titolo di legittimazione ad essere equiparato ad un cittadino ai fini dell'accesso al sistema di assistenza sociale,

a seguito di provvedimento amministrativo, e il mero requisito anagrafico della residenza continuativa e si è riportato alle sopra ricordate sentenze della Corte di cassazione, sezione lavoro.

L'Avvocatura dello Stato ha sottolineato la diversità ontologica della prestazione dell'assegno sociale rispetto alle altre di cui alla ricordata giurisprudenza di questa Corte, tutte implicanti la prova dell'esistenza di minorazioni psicofisiche.

6.– Tutte le questioni non sono fondate.

Va innanzitutto chiarita la portata della norma dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, che dispone che l'assegno sociale, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è corrisposto «agli aventi diritto, a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale».

Si è posto il problema se tale norma detti un criterio sostitutivo rispetto al possesso del requisito del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) previsto dal censurato comma 19 dell'art. 80 della legge n. 388 del 2000, nel senso che la legale permanenza in Italia per dieci anni potrebbe essere considerata sostitutiva della titolarità del permesso di soggiorno UE.

La risposta a tale quesito, da cui dipende la rilevanza stessa delle questioni, deve essere negativa, essendo i requisiti cumulativi.

Il riferimento agli «aventi diritto» presuppone la ricorrenza, in capo a questi ultimi, di tutti i requisiti espressamente previsti dalla legge, tra i quali la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, cui si aggiunge la condizione del soggiorno continuativo per almeno dieci anni.

7.– I ricorrenti reputano discriminatorio e irragionevole che la disposizione impugnata subordini il godimento per gli stranieri dell'assegno sociale alla titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

La questione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che «entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 [...], e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore [può] riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza» (sentenza n. 222 del 2013).

Ne segue che la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale» (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona.

Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.).

Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo.

In tal modo, le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo.

A tale proposito, la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, è subordinata a requisiti (la produzione di un reddito; la disponibilità di un alloggio; la conoscenza della lingua italiana: art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998) che sono in sé indici non irragionevoli di una simile partecipazione. Essa perciò rappresenta l'attribuzione di un peculiare status che comporta diritti aggiuntivi rispetto al solo permesso di soggiorno; infatti, consente (art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 286 del 1998) di entrare in Italia senza visto, di svolgervi qualsiasi attività lavorativa autonoma o subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale.

Il permesso di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che ha durata indeterminata, consente l'inclusione dello straniero nella comunità nazionale ben distinguendo il relativo status dalla provvisorietà in cui resta confinato il titolare di permesso di soggiorno di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Non è perciò né discriminatorio, né manifestamente irragionevole che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età. Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.).

Rientra dunque nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano. Pertanto sotto nessun profilo può ritenersi violato l'art. 3 Cost. con riferimento a quegli stranieri che invece tale status non hanno.

8.– Neppure è convincente il rilievo, secondo il quale sarebbe manifestamente irragionevole subordinare il conseguimento dell'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, posto che quest'ultimo viene ottenuto solo se si ha un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso. Non è infatti detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, che è di regola permanente (art. 8 della direttiva 2003/109/CE), sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito. In tali casi, la vocazione solidaristica dell'assegno sociale torna a manifestarsi, in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza.

È di tutta evidenza che l'assegno sociale, in questi casi, presuppone la perdita di quel reddito la cui esistenza aveva concorso al perfezionamento dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

9.– Un obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno non deriva neppure dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, che, ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori.

10.– La questione relativa all'art. 38 Cost., che sarebbe violato perché la norma impugnata subordina il godimento del diritto all'assegno sociale al «possesso di una certificazione di tipo amministrativo», è anch'essa infondata.

Si è già infatti posto in luce che la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo comporta la ricorrenza di requisiti ai quali non è manifestamente irragionevole legare il riconoscimento della prestazione assistenziale.

11.– Quanto appena detto comporta l'infondatezza anche delle ulteriori censure, riferite agli artt. 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, e sviluppate sulla base dell'erronea premessa che la cittadinanza italiana ed europea non costituisca un elemento idoneo per selezionare gli aventi diritto alla prestazione, escludendone gli stranieri privi del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

In particolare, non risulta violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, essendo non discriminatorio, per le ragioni enunciate, il criterio adottato quanto alla parificazione dei cittadini stranieri a quelli italiani in una prestazione di welfare sganciata dallo status lavorativo.

Come si è detto, l'assegno sociale per chi abbia 65 anni (che dal 1° gennaio 2019 spetta a coloro che abbiano raggiunto l'età di 67 anni) è una prestazione sociale riservata a coloro che, privi di reddito adeguato e di pensione, abbiano raggiunto un'età in linea di massima non più idonea alla ricerca di un'attività lavorativa e che mantengano comunque la effettiva residenza in Italia; tale prestazione è pertanto legittimamente riservata ai cittadini italiani, ai cittadini europei e ai cittadini extracomunitari solo se titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Nella giurisprudenza di questa Corte l'elemento di discriminazione basato sulla cittadinanza è stato ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 CEDU, solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla «garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto» (sentenza n. 187 del 2010) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008).

Come si è visto, l'assegno sociale non è equiparabile a tali prestazioni.

In conclusione, il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie, com'è appunto nella specie la considerazione dell'inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, come certificata dal permesso di soggiorno UE di lungo periodo, al quale l'ordinamento fa conseguire il riconoscimento di peculiari situazioni giuridiche che equiparano il cittadino extracomunitario – a determinati fini – ai cittadini italiani e comunitari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2018.

SENTENZA N. 218 ANNO 2018

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), promossi dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, con tre ordinanze del 19 ottobre 2017, iscritte rispettivamente ai numeri da 6 a 8 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con tre ordinanze di identico contenuto, il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento dubita della legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), che, in materia di minori stranieri non accompagnati, prevedono la nomina di un rappresentante del minore tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato, così escludendo «di fatto» l'applicabilità dell'art. 379, secondo comma, del codice civile, non avendo tali minori beni o denaro a disposizione.

Secondo il giudice rimettente il sistema così delineato si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento rispetto ai tutori delle persone incapaci italiane, alle quali spetta una pensione di invalidità, su cui può gravare l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ.

2.– In considerazione dell'identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– L'art. 11 della legge n. 47 del 2017 ha subito una modifica ad opera del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), che ha sostituito il richiamo normativo al Titolo IX, Libro I, cod. civ., relativo alla responsabilità genitoriale e ai diritti e doveri del figlio, con il richiamo alle disposizioni del Titolo X, riguardante appunto la tutela del minore, stabilendosi così che la relativa disciplina si applica anche ai minori stranieri non accompagnati.

3.1.– La modifica normativa intervenuta non ha inciso in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di censura di incostituzionalità, essendosi limitata a sostituire un erroneo richiamo normativo.

Pertanto, la restituzione degli atti al giudice a quo, per una nuova valutazione sulla rilevanza, sarebbe superflua e in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, comportando un inutile allungamento dei tempi dei giudizi a quibus (sentenza n. 186 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 125 del 2018, n. 33 del 2018, n. 253 del 2017, n. 86 del 2017 e n. 203 del 2016).

4.– In merito alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza – incentrate sull'assunto che il giudice a quo, quanto all'art. 11 della legge n. 47 del 2017, non avrebbe chiarito il collegamento esistente tra la norma censurata, i tutori nominati nell'ambito dei procedimenti sottoposti al suo esame e l'indennità di cui all'art. 379, secondo comma, cod. civ., e, quanto all'art. 21 della medesima legge, non avrebbe esplicitato le ragioni di conflitto rispetto al parametro costituzionale evocato – esse non sono fondate, poiché il rimettente ha invocato una pronuncia additiva che ponga a carico dello Stato le spese per la tutela dei minori stranieri non accompagnati per sanare la supposta disparità di trattamento rispetto ai tutori delle persone incapaci di nazionalità italiana.

5.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Il Tribunale rimettente ritiene che le norme censurate siano costituzionalmente illegittime, perché determinano una disparità di trattamento dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, a cui non è assicurata l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ. in ragione della situazione di nullatenenza degli assistiti, rispetto ai tutori degli italiani, a cui l'indennità sarebbe assicurata dalla pensione di invalidità di cui fruiscono gli incapaci affidati alle loro cure.

La dedotta disparità di trattamento non esiste, muovendo il rimettente da un presupposto interpretativo erroneo.

Nell'ordinamento italiano l'ufficio tutelare è sempre gratuito, a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato, e l'equa indennità è assegnata dal giudice tutelare solo nei casi in cui vi sono oneri derivanti dall'amministrazione di un patrimonio, in considerazione delle relative difficoltà, mentre non spetta per le cure dedicate alla persona dell'incapace.

All'ufficio del tutore, infatti, non corrisponde un impiego o una prestazione professionale, integrando il suo adempimento un dovere sociale di alto valore morale; l'equa indennità che, come si è detto, si riferisce ai casi di gestione di un patrimonio, «non ha natura retributiva, ma serve a compensare gli oneri e le spese non facilmente documentabili da cui è gravato il tutore a cagione dell'attività di amministrazione del patrimonio del pupillo, alla quale l'ufficio tutelare lo obbliga personalmente senza possibilità di nominare sostituti, i “coadiuvanti” previsti nell'ultima parte della norma in esame non essendo sostituti nel senso dell'art. 1717, secondo comma, cod. civ., bensì semplici ausiliari dell'obligato nel senso dell'art. 1228; [...] invece, l'obbligo di cura della persona non comporta oneri e spese quantificabili, sia pure forfettariamente, in denaro, e d'altra parte il contenuto di tale obbligo non implica la prestazione personale di servizi propri di un lavoratore domestico o di un infermiere, ben potendo il tutore, se il patrimonio lo consente, farsi autorizzare dal giudice ad assumere una o più persone di servizio oppure a collocare l'incapace in un istituto idoneo ad assisterlo, o altrimenti a chiedere il soccorso delle istituzioni pubbliche di assistenza» (ordinanza n. 1073 del 1988).

Ne deriva, pertanto, che il presupposto dell'indennità è costituito dall'esistenza di un patrimonio del minore (e non nella mera pensione d'invalidità) e il suo riconoscimento è legato all'attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute.

Infine, la pronuncia additiva richiesta dal Tribunale di Benevento sarebbe in contraddizione con la ratio specifica delle norme censurate, laddove richiedono un requisito ulteriore, rispetto a quelli previsti dal codice civile, per la nomina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, che devono essere tratti da un elenco di tutori volontari.

L'elemento della volontarietà si integra, dunque, con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, a cui la legge n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese: la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta. Pertanto, le ordinanze di rimessione muovono da un presupposto interpretativo errato che comporta il rigetto delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2018.

SENTENZA N. 166 ANNO 2018

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 7 novembre 2016 (r.o. n. 41 del 2017), la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

La norma censurata prevede che «[a]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Secondo la Corte rimettente questa previsione, a parità di condizioni di bisogno, discriminerebbe i cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, in quanto richiederebbe solo per i questi ultimi un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale, senza che sia ravvisabile alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e l'accesso alla misura di sostegno al pagamento del canone di locazione.

2.– In via preliminare deve rilevarsi che si sono costituite nel giudizio costituzionale V.C. L., ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Avvocati Per Niente Onlus e la Regione Lombardia. Trattandosi delle parti del giudizio a quo, risulta pacifica, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'ammissibilità della loro costituzione nel giudizio incidentale.

3.– La Regione Lombardia ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione riguardo alla qualificazione giuridica del contributo di cui alla disposizione impugnata. Secondo la ricostruzione della Regione, infatti, tale contributo non avrebbe natura assistenziale e non costituirebbe una prestazione essenziale inerente alla garanzia del diritto fondamentale all'abitazione, come invece presuppone il giudice a quo.

L'eccezione non è fondata.

Va osservato in proposito che il giudice rimettente, esponendo e richiamando svariate decisioni di questa Corte a sostegno della propria tesi, assume una precisa e argomentata posizione in ordine alla natura assistenziale del «sostegno alla locazione dei cittadini in grave disagio economico». L'ordinanza osserva che, nello stabilire i requisiti per l'accesso a tale prestazione e indipendentemente dal fatto che ad essa debba essere riconosciuto carattere «essenziale», il legislatore deve rispettare i canoni della ragionevolezza: tali canoni nella specie si ritengono violati, in quanto non si potrebbe ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dalla disposizione impugnata per i soli immigrati e la situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare. Inoltre, la Corte rimettente espone chiaramente che il requisito di durata della residenza, della cui legittimità si dubita, trova il proprio fondamento legislativo nella disposizione censurata, sicché solo in seguito alla (eventuale) dichiarazione di illegittimità

costituzionale di tale disposizione si potrà procedere alla disapplicazione degli atti amministrativi che tali requisiti riproducono.

L'ordinanza di rimessione non presenta, dunque, le lamentate carenze di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, di tal che le obiezioni della Regione Lombardia non attengono all'ammissibilità della questione, ma semmai alla sua fondatezza nel merito.

4.– Sempre in punto di ammissibilità, il Presidente del Consiglio dei ministri ha da parte sua eccepito difetti del *petitum*. Il giudice rimettente non avrebbe chiesto a questa Corte né un intervento additivo, né uno propriamente ablativo, prospettando semplicemente la necessità di una disciplina che «non presuma in termini assoluti che gli stranieri immigrati in Italia da meno di dieci anni e nella Regione da meno di cinque [...] versino in uno stato di disagio e di difficoltà, ai fini delle fruizioni di quei contributi, minori rispetto a chi vi risieda da più anni». Sicché, da un lato l'ordinanza di rimessione lascerebbe indeterminato il contenuto dell'intervento richiesto alla Corte costituzionale; e dall'altro, una disciplina sostitutiva non potrebbe essere introdotta dalla Corte in assenza di contenuti costituzionalmente obbligati, dato che l'intervento inciderebbe in una materia riservata alla discrezionalità e alla responsabilità politica del legislatore.

Anche questa eccezione non è fondata.

Il giudice a quo, infatti, non sollecita un intervento sostitutivo di questa Corte che introduca una nuova disciplina in tema di requisiti di accesso al citato fondo di sostegno ai canoni di locazione. L'ordinanza lamenta, invece, una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata reca una irragionevole discriminazione tra gli aspiranti alla provvidenza, a danno dei soli cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, per i quali soltanto è richiesta una residenza qualificata: la richiesta rivolta a questa Corte è chiara e prospetta un *petitum* che mira ad eliminare tale discriminazione attraverso una mera ablazione.

5. Nel merito la questione è fondata per le ragioni di seguito precisate.

5.1.– Il sostegno alle abitazioni in locazione è stato istituito dall'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) e consiste in un contributo destinato al pagamento del canone, da erogarsi a soggetti che si trovino in una situazione di indigenza qualificata.

Più precisamente, l'art. 11, legge n. 431 del 1998 stabilisce che «[p]resso il Ministero dei lavori pubblici è istituito il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, la cui dotazione annua è determinata dalla legge finanziaria [...]» (comma 1) e che «[l]e somme assegnate al Fondo di cui al comma 1 sono utilizzate per la concessione, ai conduttori aventi i requisiti minimi individuati con le modalità di cui al comma 4, di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata, nonché, qualora le disponibilità del Fondo lo consentano, per sostenere le iniziative intraprese dai comuni anche attraverso la costituzione di agenzie o istituti per la locazione o attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione, tese a favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (comma 3).

Il richiamato comma 4 dell'art. 11 della medesima legge n. 431 del 1998 precisa che «[i]l Ministro dei lavori pubblici, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce, con proprio decreto, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi di cui al comma 3 e i criteri per la determinazione dell'entità dei contributi stessi in relazione al reddito familiare e all'incidenza sul reddito medesimo del canone di locazione».

In esecuzione della disposizione da ultimo richiamata, il decreto del Ministero dei lavori pubblici e delle infrastrutture, 7 giugno 1999, recante appunto i «[r]equisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi», prevede, all'art. 1, la compilazione di una graduatoria comunale secondo determinati criteri reddituali, costituiti per ciascun nucleo familiare richiedente da: «a)

reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 14 per cento; b) reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 24 per cento». L'ammontare dei redditi da assumere a riferimento è quello risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi ed il valore dei canoni è quello risultante dai contratti di locazione regolarmente registrati, al netto degli oneri accessori. All'art. 2, si stabilisce poi che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed i Comuni, qualora concorrano con propri fondi ad incrementare le risorse attribuite dal fondo nazionale, possono stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenze del canone più favorevoli (comma 1); che «i comuni fissano l'entità dei contributi secondo un principio di gradualità che favorisca i nuclei familiari con redditi bassi e con elevate soglie di incidenza del canone» (comma 3); e che si tenga conto della presenza nel nucleo familiare di «ultra sessantacinquenni, disabili o [...] altre analoghe situazioni di particolare debolezza sociale» (comma 4).

5.2.– In origine, dunque, i destinatari del contributo erano tutti i «conduttori», titolari di un contratto di locazione registrato, che, per basso reddito ed elevate soglie di incidenza del canone, potessero ritenersi in una situazione di indigenza tale da non disporre di risorse sufficienti a sostenere l'onere del pagamento dell'ammontare dovuto per l'abitazione. Né la legge, né il decreto ministeriale prevedevano distinzioni tra cittadini e stranieri e neppure menzionavano requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale, ma individuavano solo criteri di carattere economico, tali da riservare la distribuzione del fondo a soggetti seriamente disagiati.

Il legislatore intendeva, dunque, rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l'abitazione.

È pur vero che il contributo in oggetto si distingue da altre misure affini, quale ad esempio l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, che soddisfa direttamente ed esclusivamente l'esigenza abitativa degli indigenti. Il sostegno al pagamento del canone di locazione di alloggi, di proprietà sia pubblica sia privata, qui in discussione, soddisfa varie esigenze e reca beneficio a vari soggetti: senz'altro al conduttore indigente e ai suoi bisogni abitativi, concorrendo alla spesa per la casa in situazioni di contingente povertà economica; al locatore, che viene tutelato dai rischi di morosità dei conduttori; alla pubblica amministrazione, sopperendo alle eventuali insufficienze nell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Si tratta, perciò di prestazione polifunzionale (sentenza n. 329 del 2011), suscettibile di essere finanziata in modo variabile e discontinuo, in ragione di valutazioni politiche circa la necessità della sua erogazione, nell'an e nel quantum.

La circostanza che plurime siano le esigenze che il contributo può soddisfare non esclude che tra queste ve ne siano di decisive per chi versi in una situazione di indigenza, sì da incontrare gravi difficoltà nel corrispondere il canone di locazione per la casa.

Non è di ostacolo a riconoscere che il sostegno al canone è volto a sostenere gli indigenti e a contrastare la povertà il fatto che tale beneficio sociale sia destinato a soggetti già titolari di un contratto di locazione (art. 11, comma 2, legge n. 431 del 1998): le difficoltà economiche possono manifestarsi successivamente alla locazione e in ogni caso l'erogazione del contributo è subordinata al verificarsi di documentate situazioni di povertà.

Si tratta, quindi, di una misura polifunzionale la cui ratio è quella di sostenere gli indigenti al fine di consentire loro di soddisfare le esigenze abitative mediante ricorso al mercato e prevenire il rischio di sfratti per morosità.

5.3.– Dieci anni dopo l'istituzione del fondo, il d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008, ha introdotto una distinzione tra i conduttori beneficiari, richiedendo requisiti ulteriori, per accedere ai fondi, ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi. In particolare, il censurato art. 11, comma 13, del citato d.l. stabilisce che «[a]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge n. 431 del 1998, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi

come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione».

Il requisito aggiuntivo della residenza qualificata è dunque richiesto, come si desume dall'inequivoco testo letterale della disposizione, per i soli «immigrati», vale a dire per i cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea e per gli apolidi: la nozione di immigrato e di immigrazione si ricava dal relativo testo unico – decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), anteriore alla stessa legge istitutiva del Fondo nazionale in esame – e, segnatamente, dal Titolo I, contenente i «Principi generali» e dallo stesso art. 1, che definisce l'ambito di applicazione della disciplina sull'immigrazione come rivolta «ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri».

Per quanto riguarda, infatti, i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea si applica, a seguito degli Accordi di Schengen e del Trattato di Maastricht, l'istituto della «cittadinanza europea», che comprende il diritto di soggiorno e circolazione in tutto il territorio dell'Unione europea – secondo le condizioni stabilite con la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE – e non il testo unico sull'immigrazione.

Il censurato art. 11, comma 13, prevede, dunque, solo per gli «immigrati» una certa durata della residenza, tanto a livello nazionale quanto in territorio regionale; per i cittadini italiani ed europei tale requisito non è richiesto, mentre restano fermi i criteri di carattere economico e l'attestazione di un contratto di locazione registrato, come si desume dall'art. 2 della citata legge n. 431 del 1998.

6.– Alla luce di quanto sopra esposto, risulta che la disposizione censurata introduce una irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di paesi non appartenenti all'Unione europea, richiedendo solo ad essi il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Invero, secondo la giurisprudenza di questa Corte, consolidatasi a partire dalla sentenza n. 432 del 2005, il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento (sentenza n. 133 del 2013). Tuttavia, la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale.

La legge deve anzitutto rispettare gli obblighi europei che, anche per quanto riguarda le prestazioni sociali, esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo. In particolare, la direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4); prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11). Con l'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) è stato poi modificato l'art. 9 d.lgs. n. 286 del 1998, che ora riconosce al cittadino di un paese terzo la possibilità di ottenere, nel rispetto dei requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), con ciò acquisendo il diritto di partecipare alle prestazioni di assistenza in condizioni di parità con i cittadini.

Inoltre, ogni norma che imponga distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Come ha recentemente ribadito questa Corte, tale principio può ritenersi rispettato solo qualora esista una «causa normativa» della differenziazione, che sia «giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione

del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 107 del 2018). Una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato: anche in questi casi, peraltro, occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste (sentenza n. 133 del 2013).

Infine, ma non è questo il caso, occorre che la distinzione non si traduca mai nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini (come precisato in progresso di tempo, ad esempio, dalle sentenze n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 2, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107 del 2018).

Più specificamente, in relazione al requisito della residenza qualificata, questa Corte con la sentenza n. 222 del 2013 ha ritenuto che le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza, purché contenuto in limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli.

7.– Alla luce di tali principi, deve ritenersi che dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale – richiesti dal censurato art. 11, comma 13, d.l. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133 del 2008 – costituiscano una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei, al fine dell'accesso al contributo al pagamento del canone di locazione da parte degli stranieri cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione europea, così da violare il dedotto parametro costituzionale di cui all'art. 3 Cost.

In primo luogo, la disposizione attinge gli estremi dell'irrazionalità intrinseca nella parte in cui esige una residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale, dato che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza). In ogni caso, tale previsione contrasta con la richiamata direttiva 2003/109/CE che prevede come regola l'equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo, condizione quest'ultima che – come si è detto – si può ottenere dopo cinque anni di permanenza sul territorio di uno Stato membro.

In secondo luogo, anche il termine di cinque anni nel territorio regionale risulta palesemente irragionevole e sproporzionato, considerato che i fondi sono stati istituiti dal legislatore in un contesto normativo volto anche a «favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati» (art. 11, comma 3, legge n. 431 del 1998) e, dunque, per esigenze transitorie, relative a periodi limitati, che sarebbero frustrate dalla richiesta di una permanenza addirittura quinquennale.

Inoltre, trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizioni di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale (sentenze n. 222 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 187 del 2010). D'altra parte, questa Corte ha recentemente dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che richiedeva una residenza di lunga durata (dieci anni) per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (sentenza n. 106 del 2018).

Tutti questi indici normativi e giurisprudenziali, relativi e attuativi anche di precisi obblighi assunti dallo Stato nel contesto dell'Unione europea, confermano che la previsione di un requisito di residenza decennale nel territorio dello Stato e quinquennale in quello della Regione risulta sproporzionato e perciò irragionevole, oltre che non rispettoso dei predetti obblighi europei.

8.– Alle luce delle osservazioni che precedono, pertanto, il censurato art. 11, comma 13, deve essere dichiarato illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost.

Resta ferma ovviamente la possibilità che il legislatore individui altri indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l'erogazione del sostegno al canone di locazione ed altri sussidi

per l'alloggio, nei limiti imposti dal principio di non discriminazione e di ragionevolezza, come sopra enunciati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2018.

SENTENZA N. 107 ANNO 2018

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, spedito per la notificazione il 26 aprile 2017, depositato in cancelleria il 2 maggio 2017, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Per effetto della disposizione impugnata, l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «4. Hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità: a) i bambini portatori di disabilità; b) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».

Il ricorrente ritiene che il criterio di precedenza fissato alla lettera b) sia incostituzionale per violazione delle seguenti norme: a) art. 3 della Costituzione, con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza; b) art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata frustrerebbe il valore costituzionale della tutela dell'infanzia; c) artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata ostacolerebbe la libertà di circolazione; d) art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137, in materia di libertà di circolazione; l'art. 24 della

direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

2.– Prima di esaminare le questioni di costituzionalità sollevate nel ricorso, è opportuno definire l'esatto significato della disposizione impugnata.

In primo luogo, si deve osservare che l'interpretazione proposta dalla Regione nella memoria integrativa non risulta coerente con la portata della disposizione impugnata. Questa non prevede un criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti, ma fissa un «titolo di precedenza» che prevale sui criteri fissati dai singoli comuni. Ciò risulta dalla formulazione della disposizione, che non accenna al presunto carattere sussidiario del criterio, e dall'accostamento al titolo di precedenza rappresentato dalla disabilità, che certamente opera in via prevalente e non sussidiaria; trova inoltre conferma nei lavori preparatori della legge, che sono coerenti con l'interpretazione sostenuta dalla Regione nella memoria di costituzione e non offrono alcuno spunto a sostegno dell'interpretazione adeguatrice prospettata nella memoria integrativa.

Il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata opera a favore del complesso dei bambini figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo. Il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia, e il termine «genitori» è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto. Un'interpretazione estensiva si giustificerebbe qualora la lettera della disposizione non esprimesse in modo sufficiente la sua ratio, ma non è questo il caso, dal momento che la ratio della disposizione converge con la sua lettera nel privilegiare le coppie (da lungo tempo) venete. Pur non avendo valore decisivo, i lavori preparatori confermano l'interpretazione letterale, visto che da essi emerge che lo scopo era quello di favorire le giovani coppie venete e le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. L'estensione della precedenza alle famiglie in cui un solo genitore è radicato in Veneto da più di quindici anni amplierebbe i beneficiari del titolo di precedenza, vanificando l'obiettivo del legislatore.

Occorre precisare, peraltro, che, se la disposizione impugnata non intende privilegiare le famiglie in cui un genitore su due possiede i requisiti, ad essa non si può attribuire l'intento di discriminare i bambini orfani (o comunque privi) di un genitore o di entrambi, sicché in base ad essa, nei casi in cui la responsabilità genitoriale è esercitata da una sola persona radicata in Veneto da lungo tempo, il titolo di precedenza spetta.

Da ultimo, è opportuno rilevare che la norma impugnata, benché non disciplini un requisito di accesso, fissa un titolo di precedenza a favore di un'ampia categoria di persone e produce così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto da almeno quindici anni (data la notoria scarsità di asili nido pubblici), essendo dunque paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso.

3.– La questione relativa all'art. 3 Cost. è fondata.

Per vagliare la ragionevolezza del titolo di precedenza fissato dalla norma impugnata, è preliminarmente necessario soffermarsi sulla funzione degli asili nido.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (Piano quinquennale per l'Istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato), ha istituito gli asili nido come «servizio sociale di interesse pubblico» (art. 1, primo comma). All'epoca il servizio era incentrato maggiormente sui bisogni dei genitori, avendo soprattutto il fine di facilitare l'accesso della donna al lavoro (art. 1, secondo comma).

L'art. 6 della legge n. 1044 del 1971 affidava alle regioni il compito di fissare, «con proprie norme legislative, [...] i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido». Le leggi regionali adottate in sua attuazione hanno attribuito una funzione educativa agli asili nido, nella cui disciplina ha dunque assunto peso crescente l'interesse del bambino. Ciò è attestato, ad esempio, dalla citata legge reg. Veneto n. 32 del 1990 (modificata dalla legge impugnata), che definisce gli asili nido «attività educativo-assistenziale» (art. 1) e nella quale, anzi, è il bambino il

destinatario principale del servizio degli asili nido («L'asilo nido è un servizio di interesse pubblico rivolto alla prima infanzia e ha finalità di assistenza, di socializzazione e di educazione nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia», art. 5, comma 1).

La doppia valenza degli asili nido (sociale ed educativa) si conferma nella successiva legislazione statale: da un lato, la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), dedica l'art. 16 alla «[v]alorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari» e dispone, all'art. 22, comma 2, che «gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali [...] d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare [...]» (il decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, recante «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003», considera il sostegno delle responsabilità familiari come il primo fra gli obiettivi prioritari e tratta degli asili nido nel punto 1.2); dall'altro, l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», definisce gli asili nido «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori», e la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), prevede l'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori» (art. 1, comma 181, lettera e), comprendendo in particolare i «servizi educativi per l'infanzia» gli asili nido (art. 2, comma 3, lettera a del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, recante «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, della legge 13 luglio 2015, n. 107»). La doppia valenza degli asili nido emerge anche nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 1259), e nella legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» (art. 2, commi 458 e 460), che, con riferimento agli asili nido, parlano di servizi socio-educativi.

In definitiva, gli asili nido hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l'asilo nido privato o una baby-sitter; dalla disciplina legislativa emerge soprattutto l'intento di favorire l'accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, primo comma, Cost.).

3.1.– Chiarita la funzione del servizio degli asili nido, è opportuno ricordare che questa Corte ha affermato «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)”» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, questa Corte ha anche osservato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, “un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

3.2.– Tenuto conto di quanto esposto sopra sulla funzione degli asili nido e alla luce della giurisprudenza costituzionale appena rammentata, la norma impugnata risulta lesiva dell’art. 3 Cost.

La configurazione della residenza (o dell’occupazione) protratta come titolo di precedenza per l’accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall’art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un’attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l’uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese.

Per questa ragione, il servizio degli asili nido dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale, come era previsto dall’art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990, nella sua previgente formulazione («Hanno titolo di precedenza all’ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale»), in coerenza con la disciplina statale, che sancisce il principio dell’accesso prioritario ai servizi sociali a favore dei soggetti in condizioni di difficoltà economico-sociale (art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000). La norma impugnata, invece, prescinde totalmente dal fattore economico e, favorendo le persone radicate in Veneto da lungo tempo, adotta un criterio che contraddice anche lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità e di evitare discriminazioni (art. 1, comma 1, della legge n. 328 del 2000).

In definitiva, il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla vocazione “universalistica” dei servizi sociali.

Quanto alla funzione educativa degli asili nido, l’estraneità ad essa del “radicamento territoriale” risulta ugualmente evidente, e tanto più risulta tale nella norma impugnata che riferisce il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell’attività educativa, essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri.

3.3.– Quanto alla vocazione universalistica dei servizi sociali, a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l’accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente). Le norme che introducono tale requisito vanno dunque vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell’accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza.

L’argomento utilizzato dalla Regione Veneto a sostegno dell’infondatezza della questione (ossia che la norma impugnata darebbe la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia») non convince. In primo luogo, nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma impugnata (residenza prolungata in Veneto o occupazione prolungata in Veneto) assicura che

i genitori abbiano pagato tributi in Veneto per un lungo periodo (la residenza può non essere coincisa con un periodo lavorativo e l'occupazione prolungata in Veneto non implica necessariamente la residenza in Veneto). L'argomento si presenta opinabile anche alla luce dell'effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido, dato che le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale (gli artt. 8 e 12 del citato d.lgs. n. 65 del 2017 prevedono finanziamenti statali, e la stessa legge reg. Veneto n. 32 del 1990 menziona «contributi statali» all'art. 32, comma 1), e che, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza "propria" e "derivata". E ciò senza contare che, sotto un profilo più generale, l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno.

Si può osservare infine che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura).

In conclusione, poiché il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata non ha alcun collegamento con la funzione degli asili nido né può essere giustificato con l'argomento del contributo pregresso, il suo scopo, che si esaurisce nel riconoscere una preferenza nell'accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto da lungo tempo, è incompatibile con l'art. 3 Cost.

4.– Anche la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 21 del TFUE è fondata.

L'art. 21, paragrafo 1, del TFUE dispone che «[o]gni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler).

La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36). La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito (come visto nel punto precedente) ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata – eccezionalmente lunga: quindici anni – del legame richiesto. Il fatto che discriminino anche cittadini italiani (non radicati in Veneto da più di quindici anni) non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41).

Questa Corte ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dell'art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»: «la norma

regionale in esame li pone [i cittadini dell'Unione europea] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario [...], in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

4.1.– Possono considerarsi assorbite le altre questioni sollevate con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con cui si lamenta la violazione dell'art. 24 della citata direttiva 2004/38/CE e dell'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della citata direttiva 2003/109/CE.

5.– La questione relativa all'art. 120, primo comma, Cost. è anch'essa fondata.

Occorre premettere che la questione concernente l'art. 16 Cost. è da ritenere ricompresa in quella riguardante l'art. 120, primo comma, Cost., che risulta il parametro più pertinente con riferimento al caso di specie («La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»).

La norma impugnata, non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione e di svolgere l'attività lavorativa, non viola direttamente i divieti posti dall'art. 120, primo comma, Cost. Essa pone tuttavia un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti, per le stesse ragioni illustrate con riferimento all'art. 21 TFUE. È evidente, infatti, che un genitore che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro può trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se non ha i mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, visto che la norma impugnata lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.

Il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost. è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati, come si può ricavare sia dalla lettera della disposizione costituzionale («in qualsiasi modo»), sia dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., che “codifica” il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà, sia ancora dalla giurisprudenza europea che, come visto, ha ravvisato un limite alla libertà di circolazione in certe discipline limitative dell'accesso a prestazioni pubbliche.

Così definita la portata del divieto fissato all'art. 120, primo comma, Cost., occorre verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata sia costituzionalmente tollerabile, stante che il divieto stesso non va inteso in modo “assoluto”, dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti. Questa Corte ha individuato a tale fine i seguenti criteri: «occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

La norma impugnata è inidonea a superare il primo e il terzo passaggio del test, dal momento che, come visto sopra (punto 3), essa non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo (in violazione dell'art. 3 Cost., come visto), e che la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), se può considerarsi proporzionata a tale illegittimo obiettivo, certamente non lo è a quello di garantire un legame tra il richiedente e la Regione.

6.– È fondata infine anche la questione riferita all'art. 31, secondo comma, Cost., in base a cui la Repubblica «[p]rotegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». La norma impugnata fissa un titolo di precedenza che tradisce il senso dell'art. 31, secondo

comma, Cost.: essa, cioè, non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo. La norma impugnata, dunque, persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

SENTENZA N. 106 ANNO 2018

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3-7 agosto 2017, depositato in cancelleria l'8 agosto 2017, iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2017

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Barbara Baroli per la Regione Liguria.

[...]

Considerato in diritto

1.– L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo), modifica, tra l'altro, l'art. 5, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 10 del 2014, stabilendo che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la norma modificata individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa) sia ora, invece, sostituito dalla regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale».

2.– Nell'impugnare, con il ricorso in epigrafe, detta norma regionale, il Presidente del Consiglio dei ministri ne denuncia il contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

3.– La questione è fondata.

3.1.– La direttiva 2003/109/CE, come sopra recepita – evocata dal ricorrente come norma interposta ai fini della violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., addebitata all’impugnata legge regionale – riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4); prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l’altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11), tra i quali rientra l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come testualmente conferma la lettera f) del suo art. 11, con il riferirsi alla «procedura per l’ottenimento di un alloggio».

La direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 3 del 2007, che ha modificato l’art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, in senso conforme a quello indicato dalla direttiva. Per l’effetto, anche nell’ordinamento italiano, il cittadino di paese terzo, che sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risieda nello Stato per almeno cinque anni, può acquistare, nel concorso degli altri requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), ed acquista, con ciò, anche il diritto all’assegnazione degli alloggi di ERP in condizioni di parità con i cittadini.

3.2.– Diversamente, la disposizione censurata prescrive – per i soggiornanti di lungo periodo nella Regione Liguria (che possono comunque divenire tali in base ad un periodo quinquennale di residenza in Italia) – un ben più esteso requisito temporale (dieci anni) ai fini dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

E ciò, appunto, ne innesca il manifesto contrasto con le richiamate disposizioni della direttiva 2003/109/CE, come recepita dal d.lgs. n. 3 del 2007 e, per relationem, con l’art. 117, primo comma, Cost.

3.3.– È pur vero che, come osservato in contrario dalla resistente, lo stesso novellato art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 contiene una espressa riserva di “diversamente disporre” in tema di accesso dei soggiornanti di lungo periodo alla procedura di ottenimento di alloggi di ERP e richiede, a tal fine, che «sia dimostrata l’effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale». Ed è altresì vero che questa Corte, in altre occasioni, ha affermato che le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 432 del 2005; ordinanza n. 32 del 2008); e, in linea con tale affermazione, ha argomentato che l’accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l’abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell’ambito dell’assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l’azione amministrativa e riducendone l’efficacia. Ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell’accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli (sentenza n. 222 del 2013).

3.4.– Con riguardo ad una legge della Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la previsione dell’obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un’irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell’Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell’art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l’accesso alla procedura per l’ottenimento di un alloggio» (sentenza n. 168 del 2014).

Una tale valutazione di irragionevolezza e di mancanza di proporzionalità (risolventesi in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari) è tanto più riferibile alla disposizione in esame, la quale – ai fini del diritto sociale all’abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato –

richiede, per questi ultimi, un periodo di residenza ancor più elevato (dieci anni consecutivi). E ciò (diversamente dalla legge valdostana) senza neppure prevedere che tale decennale residenza sia trascorsa nel territorio della Regione Liguria, facendo non coerentemente riferimento alla residenza nell'intero territorio nazionale, ancorché sia poi la stessa legge impugnata, per quanto riguarda la prova del "radicamento" con il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando», a fissare un requisito di residenza di «almeno cinque anni» (art. 5, comma 1, lettera b, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, come, a sua volta, modificato dalla legge reg. Liguria n. 13 del 2017).

3.5.– Non maggior pregio, ha, da ultimo, anche il riferimento comparativo che la difesa della Regione fa al cosiddetto "Piano Casa", di cui all'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Tale normativa, nell'includere gli «immigrati regolari a basso reddito» tra le categorie di soggetti che possono beneficiare del "Piano casa", richiede bensì, per gli stessi, una residenza «da almeno dieci anni nel territorio nazionale», ma ciò – diversamente dalla odierna legge della Regione Liguria – come requisito (non già cumulativo, bensì) solo "alternativo" rispetto al requisito, di per sé sufficiente, della residenza «da almeno cinque anni nella medesima regione» (art. 11, comma 2, lettera g, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito).

4.– L'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria, n. 13 del 2017 è, dunque, costituzionalmente illegittimo per non superabile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli evocati parametri interposti.

Poiché la norma dichiarata incostituzionale aveva come unico contenuto la sostituzione testuale di alcune parole nella lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 10 del 2014, il precetto in tale disposizione espresso rimane in vigore nel testo originario (sentenza n. 58 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 2018.

SENTENZA N. 275 ANNO 2017

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, nel procedimento vertente tra M. F. e il Ministero dell'interno e altra, con ordinanza del 17 novembre 2016, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI);

udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

La disposizione censurata disciplina due ipotesi di respingimento, cosiddetto differito, dello straniero, entrambe con accompagnamento coattivo alla frontiera. Essa prevede che il questore adotti tale provvedimento nei confronti degli stranieri che, «entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo» (lettera a) e degli stranieri che, presentatisi ai valichi di frontiera senza avere i requisiti legali per l'ingresso nel territorio dello Stato, vi sono temporaneamente ammessi per necessità di pubblico soccorso (lettera b).

Davanti al giudice a quo è impugnato un provvedimento di respingimento adottato in base a tale disposizione.

Il rimettente ritiene che l'accompagnamento coattivo alla frontiera comporti una restrizione della libertà personale e che sotto più aspetti la disposizione censurata violi l'art. 13 Cost.

In primo luogo essa sarebbe in contrasto con il secondo comma dell'art. 13 Cost., perché attribuisce la potestà di provvedere all'autorità di pubblica sicurezza, anziché all'autorità giudiziaria, senza che ricorra un caso eccezionale di necessità ed urgenza.

In secondo luogo la norma, nel consentire l'esercizio del potere «subito dopo» l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato, impiegherebbe un'espressione indeterminata, in violazione delle

riserve di legge poste dall'art. 13, secondo comma, Cost., sui casi e modi di restrizione della libertà personale, e dall'art. 10, secondo comma, Cost., sulla condizione giuridica dello straniero.

Inoltre sarebbe leso l'art. 13, terzo comma, Cost., perché non è prevista la convalida del provvedimento del questore da parte dell'autorità giudiziaria.

Infine, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., «non essendo prevista alcuna norma nazionale» che assicuri allo straniero, in caso di respingimento, un livello di protezione non meno favorevole di quello garantito dall'art. 4, paragrafo 4, della direttiva n. 2008/115/CE.

2.- È intervenuta nel giudizio incidentale l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e ha chiesto l'accoglimento delle questioni.

L'intervento è inammissibile, perché l'ASGI non è parte del giudizio a quo, né è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che la legittimi a intervenire. L'ASGI non vanta infatti una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale (ex plurimis, ordinanza n. 227 del 2016).

3.- Il giudice a quo riferisce che lo straniero ricorrente nel processo principale, dopo essere stato raggiunto dal provvedimento di respingimento differito lì impugnato, ha ricevuto dal questore l'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni, in base all'art. 14, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate perché quest'ultima circostanza impedirebbe di portare ad esecuzione il respingimento mediante accompagnamento alla frontiera e priverebbe perciò tali questioni di rilevanza.

L'eccezione è fondata, nei termini che ora si diranno.

L'art. 14, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che il questore, dopo aver disposto il respingimento con accompagnamento alla frontiera, per «porre fine al soggiorno illegale», può ordinare allo straniero «di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni».

Al contrario di quanto ritiene il giudice rimettente questo provvedimento non affianca il precedente, per quanto concerne l'accompagnamento coattivo, ma lo supera, sostituendo tale forma esecutiva con l'ordine di lasciare entro un breve termine il territorio dello Stato. In questo modo viene ugualmente perseguito lo scopo di porre fine al soggiorno illegale dello straniero, senza però operare una restrizione della sua libertà personale.

L'accompagnamento coattivo e l'ordine di lasciare il territorio dello Stato sono chiaramente alternativi, e non può ritenersi che per effetto del secondo provvedimento il primo, in attesa del volontario allontanamento dello straniero, rimanga temporaneamente sospeso, per riprendere poi vigore ed essere eseguito a discrezione dell'autorità di polizia.

Un ordine di accompagnamento coattivo alla frontiera da eseguire non immediatamente, ma in un momento successivo, dopo l'emissione dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato, avrebbe un'incidenza priva di attualità, e solo eventuale, sulla libertà personale, e in questo caso la convalida produrrebbe l'anomalo effetto di dare all'autorità di polizia, sulla base di proprie valutazioni, anche a distanza di tempo dall'ingresso nel territorio dello Stato, la facoltà di eseguire l'accompagnamento senza alcun ulteriore controllo da parte dell'autorità giudiziaria.

L'ordine di accompagnamento coattivo, che assiste il respingimento, deve invece, per la sua natura di atto urgente, essere eseguito con immediatezza, e per questa ragione fondatamente il giudice rimettente ha ritenuto che il provvedimento dia luogo, con la sua emissione, a una restrizione della libertà personale dello straniero, tutelata dall'art. 13 Cost.

Il giudice rimettente però non ha considerato che nel caso in esame già al tempo dell'adozione dell'ordinanza di rimessione era venuta meno l'efficacia coercitiva dell'atto impugnato nel giudizio principale, e che, di conseguenza, con riferimento all'accompagnamento coattivo alla frontiera, la disposizione censurata non avrebbe più potuto avere applicazione.

Errando nel valutare tale profilo e asserendo invece che il censurato art. 10, comma 2, avrebbe continuato a regolare interamente la fattispecie, anche con riferimento all'«effetto obbligatorio e

inderogabile» dell'accompagnamento alla frontiera, il giudice a quo non ha tenuto conto del difetto di rilevanza che rende le questioni inammissibili.

4.- L'inammissibilità delle questioni non può esimere la Corte dal riconoscere la necessità che il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), dal Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2017.

SENTENZA N. 258 ANNO 2017

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORE LLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), dell'art. 7, comma 1 [recte: 2], del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), e dell'art. 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promosso dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena sul ricorso proposto da A. S. nella qualità di amministratore di sostegno di S. K., con ordinanza del 6 dicembre 2016, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), 7, comma 1 (recte: comma 2), del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza) e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nelle parti in cui non prevedono l'esenzione dall'obbligo del giuramento della persona affetta da disabilità la quale, per le sue condizioni, si trovi nell'impossibilità di adempiere tale obbligo.

2.– Secondo il rimettente, in virtù delle norme censurate, il decreto presidenziale di concessione della cittadinanza non potrebbe essere trascritto nei registri dello stato civile in assenza del giuramento: l'adempimento di tale obbligo sarebbe determinante ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, acquisto che non risulterebbe possibile nel caso in cui la persona non sia in grado di prestare il prescritto giuramento a causa di disabilità psichica. Le disposizioni censurate contrasterebbero, dunque, con l'art. 2 della Costituzione, perché «non permettere al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale», quale sarebbe lo status di cittadino, significherebbe non «garantire» tale diritto, escludendo l'infermo di mente dalla collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale.

2.1.– Le norme impugnate violerebbero, poi, l'art. 3, secondo comma, Cost.: l'impossibilità di prestare giuramento costituirebbe infatti un «significativo “ostacolo”», che impedirebbe di fatto la piena libertà ed eguaglianza del disabile affetto da infermità psichica. Sussisterebbe, quindi, una disparità di trattamento tra individui sani, in grado di prestare giuramento, e «quanti sani non siano

in quanto affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo status civitatis».

2.2.– Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con la disciplina internazionale e sovranazionale e, in particolare, con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), nonché con gli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (indicata, per mero errore materiale, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione come «Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975»), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.2.1.– Il citato art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 dispone infatti che «il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità». La centralità della tutela dei diritti della persona sarebbe confermata dai richiamati artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che esigono il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini disabili di paesi terzi.

3.– Il giudice a quo ritiene di non potere offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate né fare proprio un orientamento della giurisprudenza di merito (è richiamato il decreto 9 gennaio 2009 del Tribunale di Bologna) che, sulla scorta di un parere emesso dal Consiglio di Stato con riferimento all'interdizione, ha ritenuto che l'interdetto non debba prestare giuramento (Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 13 marzo 1987, n. 261/85).

Ad avviso del rimettente, osta a detta esegesi l'impossibilità di applicare per analogia l'art. 411, ultimo comma, del codice civile, il quale estende all'amministrazione di sostegno effetti, limitazioni o decadenze previste dalle norme che disciplinano l'interdizione e l'inabilitazione. La norma del codice civile – osserva il rimettente – renderebbe applicabile all'amministrazione di sostegno gli istituti disciplinati dalla legge, non da «atti amministrativi quali sono i pareri espressi dal Consiglio di Stato».

Secondo il giudice a quo, il giuramento tradurrebbe un impegno morale ed una partecipazione consapevole alla comunità statuale da parte del dichiarante: l'assunzione dello status di cittadino implicherebbe un'adesione consapevole e cosciente all'esercizio dei diritti e all'adempimento dei doveri. La natura personalissima del giuramento comporterebbe che la cittadinanza non potrebbe essere acquisita da colui il quale difetta della naturale capacità di comprendere le conseguenze giuridiche e morali del giuramento, e il significato che tale atto assume di fronte alla collettività.

4.– Preliminarmente, va ribadita la legittimazione del giudice tutelare, nei procedimenti di volontaria giurisdizione, concernenti l'amministrazione di sostegno, a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenza n. 440 del 2005).

5.– Va in proposito osservato che l'amministratore di sostegno ha richiesto al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza emesso a favore della figlia. Questa Corte ha già affermato che, nel giudizio in via incidentale, il riscontro della giurisdizione e della competenza dell'autorità rimettente – più in generale, dei presupposti di esistenza del giudizio principale – è riservato al giudice a quo nell'ambito della valutazione della rilevanza, e non è sindacabile dalla Corte a meno che detti presupposti non risultino «manifestamente o incontrovertibilmente carenti» (sentenza n. 262 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 34 del 2010, n. 241 del 2008, n. 163 del 1993), ciò che nella specie non è dato riscontrare.

6.– La questione concernente gli artt. 7, comma 2, del d.P.R. n. 572 del 1993 e 25, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, è inammissibile, avendo ad oggetto disposizioni di rango regolamentare, prive di forza di legge, sottratte, quindi, al sindacato di legittimità di questa Corte (ex plurimis, ordinanze n. 254 e n. 81 del 2016, n. 156 del 2013).

7.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 91 del 1992, sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., è fondata.

Il citato art. 10, in seguito alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana, avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica sulla base dei requisiti previsti dalla legge n. 91 del 1992, ne subordina la trascrizione nei registri dello stato civile alla prestazione del giuramento di esseri fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. L'acquisizione dello status di cittadino non risulta possibile, perciò, nel caso in cui la persona non sia in grado di prestare detto giuramento a causa di grave disabilità psichica.

7.1.– L'art. 54, comma primo, Cost., che impone al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, trova concreta espressione, per lo straniero, nella prestazione del giuramento, manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Il giuramento richiesto dalla disposizione impugnata è quindi atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione. In quanto tale, non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell'interessato, secondo le norme del codice civile.

7.2.– Appare pertanto corretta la premessa del rimettente, secondo il quale non è possibile fornire della norma censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata.

L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione deve, infatti, cedere il passo all'incidente di legittimità costituzionale, laddove essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione. Come questa Corte ha avuto modo di affermare, infatti, quando non sia in grado di «trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale» (sentenza n. 36 del 2016).

8.– La natura del giuramento di cui all'art. 54 della Costituzione richiama direttamente i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

L'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona.

In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona.

Tale lettura si collega, anche se non espressamente evocato nell'ordinanza del rimettente, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali». Come questa Corte ha già più volte statuito, sebbene l'art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero «quando trattisi di rispettare [...] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa.

8.1.– Fra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si colloca indubbiamente la condizione di disabilità. Tale fenomeno è espressamente considerato dalla Costituzione: assume esplicito rilievo nell'art. 38 Cost. che, al primo comma, riconosce il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, mentre al terzo comma riconosce agli «inabili» e ai «minorati» il diritto all'educazione e alla formazione professionale.

I summenzionati principi sono stati attuati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che disegna il fondamentale quadro normativo in materia di disabilità, volto non solo a prestare assistenza ma anche a favorire l'integrazione sociale del disabile. Tale disciplina, come ha avuto modo di sottolineare questa Corte, ha segnato un «radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività» (sentenza n. 167 del 1999). Le condizioni invalidanti, come dispone l'art. 1 della citata legge, sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la «massima autonomia possibile» del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali.

Su tale compito promozionale, imposto dalla Costituzione ai pubblici poteri, è tornata questa Corte la quale, con riferimento al diritto all'istruzione del portatore di disabilità, ha rimarcato che sul tema

della condizione giuridica dello stesso «confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987), in vista del processo di inserimento nella società (sentenza n. 80 del 2010).

9.– Tale inserimento, ove siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla legge che regola l'acquisizione della cittadinanza, è evidentemente impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo. La necessità di esso, e la mancata acquisizione della cittadinanza che, in sua assenza, ne consegue, può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale. Può inoltre determinare una ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

10.– L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal "tipo" di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile e fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale di stato civile, ai sensi dell'art. 95, comma secondo, del d.P.R. n. 396 del 2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento.

Sono assorbite le censure prospettate in relazione agli evocati parametri internazionali e sovranazionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza) e dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevata dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2017.

SENTENZA N. 142 ANNO 2017

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa, nel procedimento penale a carico di J. J. e M.L. J., con ordinanza del 21 aprile 2016, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 21 aprile 2016, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede sanzioni pecuniarie fisse per il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri nel territorio dello Stato: segnatamente nella misura di una somma per ogni persona trasportata pari a euro 15.000 di multa, nell'ipotesi base di cui al comma 3, e a euro 25.000 di multa, nell'ipotesi aggravata di cui al comma 3-ter.

1.1.– Il rimettente dubita che tali previsioni violino l'art. 3 della Costituzione, sotto diversi profili.

In primo luogo, esse prevederebbero un automatismo sanzionatorio irragionevole, che non permetterebbe di adeguare la misura della pena alla personalità dell'autore del fatto e al caso concreto, attesa anche l'estrema diversificazione delle fattispecie sussumibili nelle disposizioni citate.

La pena fissa determinerebbe, poi, una irrazionale sperequazione rispetto ai parametri elastici di qualsiasi pena pecuniaria, quali stabiliti dall'art. 24 del codice penale, e non consentirebbe al giudice di operare quel necessario adeguamento della sanzione alle condizioni economiche del reo, come previsto dall'art. 133-bis cod. pen.

Le disposizioni censurate stabilirebbero, inoltre, pene sproporzionate, più severe rispetto a quelle previste per condotte analoghe dall'art. 3, numero 6), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui).

1.2.– Secondo il giudice a quo sarebbe altresì violato l'art. 27 Cost., in quanto la pena pecuniaria in misura fissa prescinderebbe dalla gravità del fatto e dall'intensità del dolo, non salvaguardando così alcuna delle istanze (retributive, di prevenzione generale o speciale) sottese, secondo Costituzione, all'irrogazione al colpevole della pena.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nel giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità delle questioni.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente non avrebbe esplorato la possibile applicazione di istituti di parte generale del codice penale – segnatamente la continuazione e il concorso formale di reati – che avrebbero consentito quell'individualizzazione della pena, la cui pretesa mancanza egli ha posto a fondamento delle censure di illegittimità costituzionale. Inoltre, le questioni sarebbero inammissibili perché poste in relazione a scelte normative frutto dell'esercizio, non arbitrario e non irragionevole, della discrezionalità legislativa.

3.– Entrambe le eccezioni di inammissibilità non sono fondate.

3.1.– Con riferimento alla omessa considerazione della continuazione e del concorso formale, occorre osservare che tali istituti di parte generale disciplinano sì il trattamento sanzionatorio, fissandone i tetti massimi e le modalità applicative in modo da impedire un aumento eccessivo della pena; tuttavia, essi riguardano solo le ipotesi di cumulo delle pene dovute a condotte che integrano più reati. Il rimettente, invece, ravvisa un vizio del trattamento sanzionatorio, indipendentemente dalla possibilità che l'azione dia luogo a una pluralità di reati, ciascuno con la propria pena, e dagli eventuali aumenti che possano conseguire alla loro applicazione cumulativa. Pertanto, l'omessa considerazione dei due citati istituti di carattere generale non determina alcuna carenza di motivazione, né assurge a vizio di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

Del resto, la preoccupazione centrale del rimettente, che attraversa tutti i profili delle questioni sollevate, è focalizzata sulla impossibilità, implicita nella disposizione censurata, di adeguare la pena alla concretezza del fatto e alla personalità del suo autore. Proprio in tale prospettiva, l'ordinanza di remissione esamina le possibilità di adeguamento della pena pecuniaria mediante la concessione di attenuanti (in particolare, delle attenuanti generiche ai sensi dell'art. 62-bis cod. pen.) o attraverso le diminuzioni applicabili per le condizioni economiche del reo, di cui all'art. 133-bis cod. pen. L'ordinanza di remissione non presenta, dunque, le carenze lamentate dall'Avvocatura generale dello Stato.

3.2.– Quanto alla seconda eccezione di inammissibilità, incentrata sull'ampio margine di discrezionalità che deve essere riservato al legislatore in materia di determinazione della misura della pena, deve osservarsi che il rimettente ha censurato la manifesta arbitrarietà e irragionevolezza della disciplina sanzionatoria, adducendo ampie argomentazioni e mostrando piena consapevolezza della giurisprudenza consolidata di questa Corte, secondo la quale le valutazioni sulla dosimetria della pena sono assoggettate al giudizio di legittimità costituzionale solo a fronte di scelte palesemente arbitrarie del legislatore che, per la loro manifesta irragionevolezza, evidenzino un uso distorto della discrezionalità a esso spettante (ex multis sentenze n. 236, n. 148 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, e n. 394 del 2006; ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, n. 169 e n. 45 del 2006).

L'Avvocatura generale dello Stato, quindi, nel prospettare l'inammissibilità delle questioni, invero finisce per contestare la fondatezza delle argomentazioni del rimettente, adducendo considerazioni che attengono al merito delle questioni sollevate e che, pertanto, in tale sede debbono essere esaminate.

4.– Nel merito le questioni non sono fondate.

4.1.– In ordine alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., non è ravvisabile alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà del trattamento sanzionatorio previsto dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Il rimettente lamenta che le disposizioni censurate prevedano pene pecuniarie «fisse», tali da non consentire quell'individualizzazione della pena che rappresenta il «volto costituzionale» del sistema penale (sentenza n. 50 del 1980).

Deve tuttavia osservarsi che le sanzioni stabilite dall'impugnato art. 12, commi 3 e 3-ter, per il delitto di procurato ingresso illegale di cittadini stranieri, non sono «fisse», ma «proporzionali».

L'art. 27 cod. pen. distingue nettamente le due ipotesi: «[l]a legge determina i casi nei quali le pene pecuniarie sono fisse e quelli in cui sono proporzionali», soggiungendo che «[l]e pene pecuniarie proporzionali non hanno limite massimo».

Le norme censurate, diversamente da quanto ritenuto dal giudice rimettente, rientrano nella seconda ipotesi. Le pene pecuniarie ivi previste, infatti, non sono stabilite in misura predeterminata, invariabile e insensibile alle circostanze di fatto, ma, al contrario, sono commisurate alla gravità di queste ultime. Il legislatore ha prescritto un metodo di computo della multa basato sulla moltiplicazione di un importo fisso per un coefficiente variabile, costituito dal numero di cittadini stranieri di cui il soggetto responsabile ha procurato l'ingresso illegale nel territorio italiano.

La struttura delle pene pecuniarie oggetto del presente giudizio è, dunque, di tipo "proporzionale" e si distingue da quella delle pene «fisse» poiché la sua misura è correlata alla fattispecie concreta e al grado di offensività della stessa, a sua volta calcolata in ragione del numero di persone coinvolte, proprio per assicurare la sua modulazione aderente ai principi di ragionevolezza e di proporzione desumibili dagli artt. 3 e 27 Cost.

Tali precisazioni rendono, pertanto, inconferente la giurisprudenza costituzionale formatasi sulle pene «fisse» in senso proprio, richiamata dal rimettente a sostegno delle questioni di legittimità costituzionale dedotte nel presente giudizio.

4.2.– La giurisprudenza costituzionale pertinente è, invece, quella relativa alle pene pecuniarie «proporzionali», le quali, in quanto commisurate alla gravità dell'offesa, si accordano – in linea generale – ai principi di uguaglianza, legalità, personalità e individualizzazione della pena e rispondono alle prescrizioni dell'art. 27 Cost., il quale esige che le pene tendano alla rieducazione del condannato (sentenze n. 167 del 1971 e n. 15 del 1962; ordinanze n. 91 del 2008, n. 475 del 2002 e n. 200 del 1993).

La proporzionalità della pena pecuniaria consente di evitare inaccettabili "livellamenti sanzionatori", che contrasterebbero con il principio di individualizzazione della pena, insito nell'ordinamento costituzionale (sent. n. 50 del 1980). Neppure la mancanza di un tetto massimo alla multa applicabile risulta incompatibile con i richiamati principi costituzionali posti a presidio della ragionevole entità della pena. Vero è che la previsione di un tale limite massimo consentirebbe di evitare l'irrogazione di sanzioni eccessivamente elevate; ma è altresì vero che essa potrebbe pregiudicare l'effetto dissuasivo della sanzione pecuniaria nei casi in cui commettere il reato risulta vantaggioso e profittevole sul piano economico, anche a rischio di subire la sanzione penale. Ciò rende ragione della previsione contenuta nell'art. 27 cod. pen., poco sopra richiamata – e peraltro non menzionata dal giudice a quo – secondo cui le pene proporzionali non hanno tetto massimo.

Naturalmente, neppure le pene pecuniarie «proporzionali» sfuggono al sindacato di legittimità costituzionale. Esse, infatti, come le altre sanzioni penali, potrebbero, in virtù dei parametri quantitativi e moltiplicativi previsti per i singoli casi, imporre un eccessivo e irragionevole sacrificio pecuniario, per ciò stesso censurabile da questa Corte, chiamata a garantire l'osservanza dei principi costituzionali in ogni settore dell'ordinamento. L'eventuale illegittimità delle pene pecuniarie proporzionali non deriverebbe, però, dalla lamentata, ma insussistente, loro fissità strutturale; né si ricollegerebbe alla mancata previsione di un valore massimo; essa, semmai, potrebbe derivare dalla irragionevolezza o dalla sproporzione dei fattori da considerare nel computo della pena: del valore-base o dell'elemento moltiplicatore prescelti dal legislatore in relazione alla fattispecie di reato alla quale si devono applicare.

Il controllo sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità dei fattori che determinano l'entità della pena rappresenta, dunque, il contenuto del sindacato di costituzionalità che questa Corte è chiamata a effettuare anche nel presente giudizio.

4.3.– Nel solco di tale orientamento, va osservato che, sia il comma 3, sia il comma 3-ter del censurato art. 12, individuano, quali fattori da considerare nel computo della pena, elementi non irragionevoli, pertinenti e adeguati alla gravità del reato di procurato ingresso illegale dello straniero nel territorio dello Stato: nell'ipotesi base, di cui al comma 3, la multa si calcola in ragione di 15.000 euro per ogni persona trasportata; nelle ipotesi aggravate di cui al comma 3-ter, l'entità si eleva a 25.000 euro per ogni persona.

Deve osservarsi, in particolare, che le disposizioni denunciate sono volte anzitutto, anche se non esclusivamente, a tutelare le persone trasportate, che spesso versano in stato di bisogno, anche

estremo. Ne consegue che il numero delle persone coinvolte – individuato come moltiplicatore variabile della pena pecuniaria – appare idoneo a rappresentare la misura del disvalore espresso dalla condotta tenuta in concreto, considerato che si tratta di reati lesivi della dignità di ciascuna persona, oltre che di interessi generali.

Quanto al valore-base della multa, gli importi fissati non esorbitano in modo manifestamente irragionevole dalla discrezionale determinazione delle sanzioni da parte del legislatore, dal momento che i beni giuridici tutelati non si limitano a quelli dell'ordine pubblico e della sicurezza dei confini, ma abbracciano anche i diritti fondamentali delle persone trasportate o illegalmente introdotte nel territorio dello Stato italiano, le quali non di rado sono esposte a pericolo di vita e di incolumità fisica nonché a trattamenti inumani e degradanti, a scopo di profitto.

Si deve, perciò, escludere quella evidente irragionevolezza o arbitrarietà della scelta legislativa sulla misura della pena che può giustificare l'esercizio dei poteri di annullamento della Corte costituzionale.

4.4.– Ciò precisato, va altresì osservato che il complessivo trattamento sanzionatorio, previsto dai censurati commi 3 e 3-ter dell'art. 12, è composto da una pena pecuniaria proporzionale e da una detentiva variabile, che il rimettente trascura.

In proposito, si deve ribadire il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte che ha escluso l'illegittimità delle pene pecuniarie fisse, se accanto a esse il legislatore ha previsto pene detentive dotate di una forbice edittale di ampiezza significativa, da irrogare congiuntamente alle prime (ordinanze n. 91 del 2008 e n. 475 del 2002). Tali principi valgono, a maggior ragione, quando a essere accompagnate da pene detentive modulabili sono le sanzioni pecuniarie proporzionali, come quelle prescritte dalle disposizioni in esame, che a differenza di quelle fisse sono di per se stesse caratterizzate da un certo grado di variabilità in ragione dell'offensività del fatto.

Nella specie, la reclusione da cinque a quindici anni (comminata dal comma 3 del citato art. 12), aumentata da un terzo alla metà nel caso delle aggravanti previste dal comma 3-ter della stessa disposizione, costituisce un intervallo edittale che assicura un ragionevole spazio alla valutazione discrezionale del giudice, al quale è così consentito di ponderare aspetti ulteriori rispetto al dato strettamente quantitativo del numero delle persone illegalmente trasportate, al fine di pervenire ad una adeguata individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Per tali ragioni, non può ritenersi sussistente alcun *vulnus* ai principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità delle pene.

4.5.– Né conduce a diverse conclusioni il confronto, prospettato dal giudice remittente, tra la disposizione censurata e l'art. 3, numero 6), della legge n. 75 del 1958 che punisce «chiunque induca una persona a recarsi nel territorio di un altro Stato o comunque in luogo diverso da quello della sua abituale residenza, al fine di esercitarvi la prostituzione ovvero si intrometta per agevolarne la partenza». Infatti, il giudice rimettente prospetta una comparazione asimmetrica e incongrua, ponendo a raffronto due fattispecie disomogenee: una fattispecie base – quella prevista dalla legge n. 75 del 1958 – e un'ipotesi aggravata – quella di cui all'art. 12, comma 3-ter, lettera a), del testo unico sull'immigrazione. Inoltre, nella suddetta ipotesi aggravata la persona trasportata si trova in situazione di illegalità, e quindi di maggiore vulnerabilità. Ciò che ragionevolmente giustifica il trattamento più severo o, comunque, diversificato rispetto alla fattispecie posta a raffronto.

4.6.– Per le ragioni sopra esposte non sono fondate neppure le censure relative alla violazione dell'art. 27 Cost., posto che tale violazione viene dedotta e fondata proprio sulla pretesa, ma in realtà inesistente, irragionevolezza e sproporzione della pena comminata dalle disposizioni censurate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 3-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina

dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ragusa, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

SENTENZA N. 45 ANNO 2017

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra L.O.O. e il Ministero dell'interno ed altro, con ordinanza del 16 novembre 2015, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Dette norme sono censurate nella parte in cui impedirebbero al cittadino extracomunitario, che abbia ottenuto la regolarizzazione della propria posizione lavorativa irregolare, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, di ottenere il permesso di soggiorno, qualora abbia riportato condanna per uno dei reati indicati dal citato art. 4, comma 3, rientrante tra quelli previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza che occorra previamente accertarne la pericolosità sociale.

1.1.– Secondo il TAR, il ricorrente nel giudizio principale ha riportato condanna per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che rientra tra quelli previsti dall'art. 381, comma 1, cod.proc.pen. Egli ha presentato domanda di emersione del lavoro irregolare, ai sensi del citato art. 1-ter, ed il procedimento si è concluso positivamente, con il rilascio del nulla-osta da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione e la convocazione delle parti per la stipula del contratto di soggiorno. Tale condanna, in virtù della dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 172 del 2012, non è, infatti, di per sé sola ostativa al rilascio di detto nulla osta. In virtù del «combinato disposto» degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, i quali stabiliscono il cosiddetto automatismo espulsivo (giudicato non irragionevole dalla Corte, con la sentenza n. 148 del 2008), detta condanna sarebbe invece ostativa al rilascio del permesso di soggiorno, senza che occorra accertare la pericolosità sociale del richiedente.

A suo avviso, «il dubbio di costituzionalità deriva dal raffronto» di dette sentenze. Non sarebbe, infatti, ragionevole che il cittadino extracomunitario, il quale abbia riportato condanna per un reato riconducibile all'art. 381 cod.proc.pen., da un canto, può «ottenere (per il passato) il nulla osta all'emersione dal lavoro irregolare», poiché, in virtù della sentenza n. 172 del 2012, il rigetto dell'istanza di regolarizzazione è condizionato all'accertamento che il medesimo rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Dall'altro, egli non potrebbe invece ottenere «(per il futuro)» il permesso di soggiorno, a causa dell'automatismo espulsivo stabilito dalle norme censurate, ritenuto non irragionevole dalla sentenza n. 148 del 2008.

Secondo il giudice a quo, sussisterebbe dunque «una irragionevolezza intrinseca di sistema», dato che il procedimento di emersione del lavoro irregolare ex art. 1-ter, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009 «è sostanzialmente unitario ed unitaria ne è la ratio». Nondimeno, egli non ritiene possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dei censurati artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, «così come applicati alla procedura di emersione», valorizzando la «natura unitaria» del relativo procedimento, che reputa impedita dal diritto vivente. La presunzione assoluta di pericolosità sociale, desunta dalla condanna per uno dei reati indicati nel citato art. 4, comma 3, applicata alla fattispecie di emersione del lavoro irregolare, sarebbe inoltre irragionevole, arbitraria e lesiva dell'art. 3 Cost.

2.– La questione è inammissibile, essendo fondata, nei limiti e nei termini di seguito indicati, l'eccezione in tal senso proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.– Il giudizio principale ha ad oggetto il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno, richiesto in relazione ad un procedimento di emersione del lavoro irregolare, ai sensi del citato art. 1-ter, che, come indicato dal TAR, «si concludeva positivamente». La premessa dell'ordinanza, in ordine alla riconducibilità del reato ritenuto ostativo a tale permesso tra quelli contemplati dall'art. 381 cod.proc.pen. ed all'applicabilità di detta norma, nel testo risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata dalla sentenza n. 172 del 2012, è corretta. Il sopravvenuto accertamento dell'incostituzionalità parziale della norma costituisce, infatti, un profilo invalidante dell'atto che, alla data della sentenza, era ancora *sub iudice*. Nondimeno, proprio la correttezza di tale premessa evidenzia carenze e contraddizioni della motivazione della sollevata questione.

2.2.– Il rimettente formula la censura, muovendo dalla considerazione che il procedimento di emersione del lavoro irregolare «è sostanzialmente unitario ed unitaria ne è la ratio», ma non approfondisce gli effetti di tale configurazione. Il TAR avrebbe dovuto, infatti, verificare se questa permetta di ritenere che le cause ostative alla regolarizzazione ed i requisiti del permesso di soggiorno siano soltanto quelli previsti da detta norma (distintamente rispetto alla disciplina generale), con la conseguenza che, una volta ritenuti sussistenti i requisiti dell'emersione, il permesso di soggiorno non potrebbe essere negato, sulla scorta di cause ulteriori e diverse e, nella fattispecie oggetto del giudizio principale, senza quindi accertare in concreto la pericolosità del richiedente.

2.3.– Tale verifica è imposta dalla constatazione che, anche con riguardo alla disciplina dell'emersione del lavoro irregolare recata dall'art. 5 del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, recante «Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» (alla quale è possibile fare riferimento, in considerazione della sostanziale identità della regolamentazione stabilita da questa norma e dal citato art. 1-ter), un orientamento della giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che «il procedimento di emersione (...) è comunque unico» e regolamentato esclusivamente dalla «disciplina speciale» (TAR Piemonte, Torino, sezione prima, sentenza 16 aprile 2014, n. 612; in senso sostanzialmente analogo, con riguardo ai requisiti dell'emersione in riferimento al citato art. 1-ter, TAR Piemonte, Torino, sezione seconda, sentenza 12 febbraio 2016, n. 193).

Secondo questo indirizzo, la disciplina dell'emersione «fissa in via autonoma le condizioni di accesso alla procedura di sanatoria per emersione, di cui il permesso di soggiorno costituisce uno degli snodi indefettibili». È dunque «nel suddetto, speciale ambito normativo – da intendersi conchiuso – che vanno individuate, in via esclusiva, le ragioni ostative (all'emersione, ma anche) al rilascio del titolo di soggiorno, senza che, una volta esaurito il primo snodo (emersione), sia possibile

smarrire il nesso di pregiudizialità/dipendenza che lega ad esso le ulteriori fasi di un procedimento complesso ma sostanzialmente unitario» (TAR Campania, Napoli, sezione sesta, sentenza 15 luglio 2015, n. 3778; analogamente, tra le altre, TAR Campania, Napoli, sezione sesta, sentenza 16 gennaio 2015, n. 334). Peraltro, alcune pronunce, che pure hanno ritenuto l'autonomia dei procedimenti (di emersione e di rilascio del permesso di soggiorno), hanno tuttavia rimarcato l'esistenza tra gli stessi di un rapporto di «presupposizione/conseguenzialità», ponendo in rilievo le ricadute del primo sul secondo (TAR Lazio, Roma, sezione seconda quater, sentenza 7 febbraio 2013, n. 1373; si veda anche Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 14 novembre 2012, n. 5736, secondo cui, «il permesso di soggiorno che consegue all'emersione altro non è che l'effetto dell'emersione stessa»).

Detta configurazione è stata desunta anche dalla considerazione che non sarebbe altrimenti giustificabile la previsione da parte del citato art. 1-ter (nel comma 13) delle cause ostative alla procedura di emersione e (nel comma 7) della previa acquisizione da parte dello SUI del «parere della questura sull'insussistenza di motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno», ai fini della stipula del contratto di soggiorno, mentre la specificità della disciplina dell'emersione è stata puntualmente sottolineata dalla sentenza n. 172 del 2012.

2.4.— La motivazione dell'ordinanza di rimessione è altresì contraddittoria e lacunosa, nella parte in cui il rimettente sostiene di non potere offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate. Secondo il giudice a quo, questa sarebbe possibile valorizzando la «già rilevata natura unitaria del procedimento» dell'art. 1-ter, comma 7, che reputa tuttavia impedita dalla mancanza di «riscontri sicuri nel testo della legge», dal diritto vivente e dalla sentenza n. 148 del 2008.

2.5.— La pressoché contestuale affermazione e negazione della natura unitaria del procedimento evidenzia, già da sola, un profilo di insuperabile contraddizione, anche perché la seconda proposizione risulta enunciata in modo assertivo, senza darsi carico dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa dianzi richiamato.

2.6.— La deduzione in ordine all'asserita esistenza di un diritto vivente, nei termini indicati dall'ordinanza di rimessione, neppure è corretta. Il TAR non ha, infatti, considerato che la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata va verificata in riferimento non alle norme censurate, bensì al citato art. 1-ter (che disciplina l'emersione del lavoro irregolare), allo scopo di stabilire se, come puntualmente dedotto dall'Avvocatura generale, quest'ultimo regolamento in modo autonomo, completo ed esaustivo il procedimento, anche con riguardo ai requisiti del permesso di soggiorno.

Al riguardo, va rilevato che all'indirizzo richiamato dal TAR (non correttamente, come precisato di seguito, e tutt'altro che prevalente), secondo il quale è applicabile il censurato art. 4, comma 3, al permesso di soggiorno richiesto in relazione all'emersione del lavoro irregolare, si contrappone un orientamento che, anche a seguito della sentenza n. 172 del 2012, reputa invece che le cause ostative alla regolarizzazione siano quelle sole stabilite dalle norme che disciplinano (distintamente ed in modo completo) il procedimento di emersione del lavoro irregolare. A quest'ultimo vanno ricondotte le sentenze che hanno negato il cosiddetto automatismo espulsivo anche nel caso di condanna per il reato dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (in quanto riconducibile tra quelli previsti dall'art. 381 cod.proc.pen.), sia pure in relazione alla disciplina della regolarizzazione del lavoro oggetto dell'art. 5, comma 13, del d.lgs. n. 109 del 2012 (tra le altre, TAR Lombardia, Milano, sezione seconda, sentenza 21 luglio 2016, n. 1481; TAR Toscana, Firenze, sezione seconda, sentenza 4 maggio 2015, n. 703; TAR Campania, Napoli, sezione sesta, sentenza 16 gennaio 2015, n. 312; TAR Piemonte, Torino, sezione prima, sentenza 16 aprile 2014, n. 612). Quest'ultima norma, come sopra accennato, stabilisce infatti una disciplina che, nei profili qui rilevanti, è sostanzialmente omologa a quella prevista dal citato art. 1-ter, comma 13, e ciò rende utilmente richiamabile tale orientamento.

2.7.— Il rimettente non ha dunque adeguatamente motivato la premessa interpretativa, incorrendo in lacune e contraddizioni che minano la valutazione in ordine alla rilevanza della sollevata questione (per tutte, ordinanze n. 136 del 2016 e n. 362 del 2010).

Inoltre, non ha compiutamente dato conto dell'esistenza di un diritto vivente, nei termini dallo stesso ipotizzati, come sarebbe stato invece necessario (tra le più recenti, sentenze n. 240 e n. 203 del 2016, ordinanza n. 177 del 2016). Il TAR si è infatti limitato a richiamare quattro sentenze, ma ben tre di queste neppure riguardano il rilascio del permesso di soggiorno in relazione al procedimento di emersione del lavoro irregolare (TAR Puglia, Bari, sezione seconda, sentenza 21 maggio 2015, n. 763; TAR Toscana, Firenze, sezione seconda, sentenza 7 aprile 2015, n. 556; TRGA Trentino-Alto Adige, Bolzano, sentenza 16 aprile 2014, n. 101) e non ha affatto preso in considerazione l'ulteriore, dianozi richiamato, indirizzo della giurisprudenza amministrativa.

Pertanto, neppure è corretto l'assunto del giudice a quo, in ordine all'esistenza di un diritto vivente che lo avrebbe costretto necessariamente verso l'esegesi che egli sospetta affetta da incostituzionalità (ordinanza n. 194 del 2012), con conseguente inadempimento dell'onere di sperimentare la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (per tutte, sentenza n. 203 del 2016).

La sollevata questione è, pertanto, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

ORDINANZA N. 181 ANNO 2016

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dal Tribunale ordinario di Piacenza, nel procedimento vertente tra C.B. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 20 maggio 2015, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

[...]

Considerato che il Tribunale ordinario di Piacenza in funzione di giudice del lavoro dubita, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848 del 1955, della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di comunicazione prevista in favore dei sordomuti dall'art. 4, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti);

che, con la sentenza n. 230 del 2015, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione»;

che, pertanto, in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 230 del 2015, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, perché divenuta priva di oggetto (ex multis, ordinanze n. 173 e n. 129 del 2015, n. 252 e n. 83 del 2014, n. 321 e n. 177 del 2013).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con legge n. 848 del 1955, dal Tribunale ordinario di Piacenza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2016.

ORDINANZA N. 180 ANNO 2016

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dal Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento vertente tra H.J.J.N. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 13 marzo 2015, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2016 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato che il Tribunale ordinario di Bologna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dall'art. 3, comma 6°, della legge n. 335/1995 e successive integrazioni»;

che il giudice rimettente ha mostrato di non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso del ricorrente, della disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale»;

che, come questa Corte ha già chiarito, tale disciplina – le ragioni della cui eventuale inapplicabilità nel giudizio principale non risultano neppure accennate – «appare comunque indicativa dell'orizzonte entro il quale il legislatore ha ritenuto di disporre in una materia del tutto singolare come questa dell'assegno sociale, dal momento che il nuovo e più ampio limite temporale richiesto ai fini della concessione del beneficio risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei

Paesi UE e financo – stando allo stretto tenore letterale della norma – agli stessi cittadini italiani» (ordinanza n. 197 del 2013);

che, dunque, non vi sarebbe violazione dei principi enunciati dall'art. 14 della CEDU, e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, in quanto «da un lato, non risulterebbe evocabile alcun elemento di discriminazione tra cittadini extracomunitari, a seconda che risultino o no titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, e, dall'altro lato, neppure sussisterebbe una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, posto che il requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio» (ordinanza n. 197 del 2013, citata);

che, infine, la previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti «gli aventi diritto», di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza);

che, alla luce dei riferiti rilievi, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), sollevata, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dal Tribunale ordinario di Bologna con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2016.

SENTENZA N. 230 ANNO 2015

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra J.D.P. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 12 dicembre 2014, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Udito nella camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, solleva, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 32 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione».

Dopo aver richiamato e riportato la giurisprudenza di questa Corte – secondo cui, nei casi in cui si versi in tema di provvidenze destinate a fronteggiare esigenze di sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondata su requisiti diversi dalle condizioni soggettive per essere ammessi, «finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo», per come in più occasioni interpretato dalla Corte di Strasburgo (sentenza n. 187 del 2010) –, il giudice a quo deduce che la limitazione derivante dalla disposizione censurata risulterebbe adottata «in violazione delle norme poste a tutela del diritto alla salute nonché in relazione al principio di non discriminazione degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale».

2.– La questione è fondata.

2.1.– Come puntualmente rammentato dallo stesso giudice rimettente, questa Corte ha già avuto numerose occasioni di occuparsi, sotto diverse angolature ed in riferimento a differenti misure di carattere assistenziale, delle limitazioni previste per gli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, derivanti dalla disposizione ora nuovamente censurata: secondo questa l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, sono concessi agli stranieri soltanto se titolari della «carta di soggiorno», ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), per il cui rilascio viene, fra l'altro, richiesto il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

La lunga serie delle relative decisioni ha preso avvio con alcune pronunce che si occupavano dei limiti di reddito imposti ai cittadini extracomunitari al fine di poter fruire della carta di soggiorno. In particolare, con la sentenza n. 306 del 2008, la disposizione in esame venne dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui escludeva che l'indennità di accompagnamento per inabilità – di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) – potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché non in possesso dei requisiti di reddito per ottenere la carta di soggiorno. Identica soluzione venne poi adottata con la sentenza n. 11 del 2009, in riferimento alla pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

In entrambe le occasioni, la Corte ritenne irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali al possesso di un determinato livello minimo di reddito.

Con la sentenza n. 187 del 2010 – diffusamente evocata, come si è accennato, dal giudice a quo – la Corte ha poi iniziato a censurare la disposizione sotto il diverso versante dell'ingiustificata discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari in riferimento alle diverse tipologie di provvidenze volta a volta prese in considerazione.

Con la richiamata sentenza, infatti, la disposizione venne dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui subordinava al requisito del possesso della carta di soggiorno (e, quindi, delle condizioni di durata della permanenza per poterla ottenere) l'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della richiamata legge n. 118 del 1971.

Fece seguito la sentenza n. 329 del 2011, con la quale la disposizione venne, ancora una volta, dichiarata costituzionalmente illegittima in relazione all'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla L. 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi). Nel frangente, la Corte sottolineò la vasta gamma degli interessi costituzionalmente protetti che venivano coinvolti: la tutela dell'infanzia e della salute, nonché le garanzie da assicurare alle persone disabili e ancora la salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore disabile si trova inserito, insieme all'esigenza di agevolare il futuro ingresso dello stesso minore nel mondo del lavoro e la sua partecipazione attiva alla vita sociale. Da qui, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché la violazione dei principi di uguaglianza e dei diritti all'istruzione, alla salute ed al lavoro, tanto più gravi in quanto riferiti a minori in condizioni di disabilità.

Con la sentenza n. 40 del 2013, l'identica declaratoria di illegittimità costituzionale fu pronunciata in riferimento all'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della citata legge n. 18 del 1980 ed alla pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, già richiamata, trattandosi, anche in questo caso, di provvidenze destinate a favorire soggetti portatori di menomazioni fortemente invalidanti, la cui attribuzione era dunque destinata a soddisfare diversi valori di risalto costituzionale, e con una particolare evocazione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

Da ultimo, con la sentenza n. 22 del 2015, la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima – per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale – con riguardo alla pensione di invalidità – di cui all'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) – e alla speciale indennità in favore dei ciechi parziali, di cui all'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti). Si osservò che la specificità dei connotati invalidanti delle persone non vedenti rendeva ancora più arduo, rispetto alle altre invalidità, subordinare la fruizione del beneficio al possesso della carta di soggiorno, cioè a un requisito di carattere meramente temporale, del tutto incompatibile con la indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni.

2.2.– Alla luce degli evocati principi, l’epilogo della questione all’esame non può non consistere in un identico esito demolitorio: la natura, infatti, e la funzione della pensione di invalidità civile per sordi – di cui alla legge 26 maggio 1970, n. 381 (Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell’Ente nazionale per la protezione e l’assistenza ai sordomuti e delle misure dell’assegno di assistenza ai sordomuti), come successivamente modificata e integrata, tra l’altro, dalla legge 20 febbraio 2006, n. 95 (Nuova disciplina in favore dei minorati auditivi) (che, all’art. 1, comma 1, ha disposto la sostituzione, nelle disposizioni legislative vigenti, del termine «sordomuto» con il termine «sordo») – nonché dell’indennità di comunicazione, di cui alla richiamata legge n. 508 del 1988, impongono di estendere alla situazione di specie la ratio decidendi posta a base delle predette pronunce, per ciò che attiene alla riconoscibilità delle provvidenze anche ai cittadini extracomunitari regolarmente permanenti nel territorio dello Stato, ancorché non in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Si tratta, infatti, anche in questo caso, di prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull’esigenza di assicurare – in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), verso la tutela del diritto alla salute anche nel senso dell’accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.), nonché verso la protezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.) – un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l’ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento; benefici erogabili, quanto alla pensione, in presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa.

La discriminazione che la disposizione de qua irragionevolmente opera nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l’attribuzione di un non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato, risulta, d’altra parte, in contrasto con il principio costituzionale – oltre che convenzionale – di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.): essa, infatti, appare idonea a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci o formali; sempre che, naturalmente, venga accertata la sussistenza degli altri requisiti richiesti per il riconoscimento del beneficio e sempre che – nell’ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari, di cui all’art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) – il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale.

Su queste basi, la disposizione denunciata va, dunque, dichiarata costituzionalmente illegittima.

Deve da ultimo, ma non per ultimo, formularsi l’auspicio che il legislatore, tenendo conto dell’elevato numero di pronunce caducatorie adottate da questa Corte a proposito della disposizione ora nuovamente censurata, provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l’altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell’eguaglianza sostanziale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

ORDINANZA N. 207 ANNO 2015

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosso dal Giudice di pace di Verbania nel procedimento vertente tra R.M.T. e il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria territoriale dello Stato di Novara, Verbania, Cusio-Ossola, con ordinanza del 14 agosto 2014, iscritta al n. 252 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

[...]

Considerato che il Giudice di pace di Verbania ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), nella parte in cui non estende ai cittadini italiani il beneficio della irripetibilità delle somme erogate a norma dell'art. 1, commi 331 e 333, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), «ovvero nella parte in cui non ammette la ripetibilità di somme da chiunque indebitamente percepite senza distinzione di cittadinanza»;

che, nel sollevare la questione, il giudice rimettente si limita a riferire, in punto di fatto, che la ricorrente ha impugnato un'ingiunzione di pagamento relativa alla restituzione della somma erogata ai sensi di cui all'art. 1, comma 331, della richiamata legge n. 266 del 2005, senza nulla precisare a proposito, sia delle ragioni per le quali la ricorrente medesima sarebbe priva dei requisiti prescritti, sia delle pretese sulla cui base il ricorso è stato proposto, venendo così meno all'obbligo di fornire un'adeguata descrizione dei fatti di causa e delle motivazioni della domanda fatta valere, indispensabile ai fini dello scrutinio in ordine alla rilevanza della questione sollevata (ex plurimis, ordinanze n. 52 del 2015, n. 183 e n. 176 del 2014);

che, d'altra parte, l'ordinanza di rimessione prospetta il petitum in forma ancipite, proponendo quesiti collegati da un nesso di irrisolta alternatività;

che, infatti, sollecitando una pronuncia additiva, il giudice rimettente censura la disposizione, da un lato, «nella parte in cui non estende ai cittadini italiani il beneficio della irripetibilità delle somme erogate a norma dell'art. 1 commi 331 e 333 della Legge 266/2005» e, dall'altro lato, in alternativa («ovvero»), «nella parte in cui non ammette la ripetibilità di somme da chiunque indebitamente percepite senza distinzione di cittadinanza»;

che le due soluzioni additate risultano, peraltro, oltre che fra loro alternative, addirittura concettualmente antitetiche;

che, infatti, adottando la prima soluzione, il beneficio della irripetibilità verrebbe esteso anche nei confronti dei “non stranieri” e, adottando la seconda, esso verrebbe, invece, eliminato nei confronti

di tutti, dunque anche degli stranieri, senza, per di più, in questo secondo caso, che la soluzione possa risultare utile nel giudizio principale, essendo stata la ricorrente verosimilmente intimata della restituzione per ragioni diverse da quelle della cittadinanza;

che, d'altra parte, la disposizione oggetto di censura appare adottata, in deroga al generale principio della ripetizione dell'indebito di cui all'art. 2033 del codice civile, allo scopo – come traspare dai lavori parlamentari – di salvaguardare la buona fede di quanti, pur privi del requisito della cittadinanza, erano stati indotti a richiedere la concessione del beneficio sulla base di una lettera del Presidente del Consiglio dei ministri nella quale si segnalava il diritto alla percezione del relativo “bonus”;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non possono essere assunte quali *tertia comparationis* – come è stato fatto dal giudice rimettente in riferimento all'unico parametro di cui all'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra cittadini e stranieri – disposizioni eccezionali o derogatorie di principi generali (fra le tante, la sentenza n. 225 del 2014 e l'ordinanza n. 49 del 2013), quale, nella specie, il già richiamato principio sancito all'art. 2033 cod. civ.;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, della norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1287, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Verbania con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2015.

SENTENZA N. 119 ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64), promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, e APN - Avvocati per niente ONLUS, con ordinanza del 1° ottobre 2014, iscritta al n. 222 del registro ordinanze del 2014, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 13 maggio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

[...]

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 1° ottobre 2014, le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3 e 76 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64), nella parte in cui – prevedendo il requisito della cittadinanza italiana – esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dalla possibilità di essere ammessi a prestare il servizio civile.

2.- L'eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza è infondata.

2.1.- Al riguardo, si osserva che l'ordinanza di rimessione è stata emessa nell'ambito di un giudizio destinato ad essere definito con una pronuncia, in rito, di inammissibilità per sopravvenuto difetto di interesse. E tuttavia l'inammissibilità del ricorso e la particolare importanza della questione giustificano, ad avviso della Corte di cassazione, l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge ai sensi dell'art. 363, terzo comma, del codice di procedura civile.

In base a tale disposizione, in presenza di un ricorso inammissibile, la Corte di cassazione è investita del potere di decidere essa stessa se esaminare ugualmente la questione, enunciando – qualora la ritenga di interesse generale – il principio di diritto, ossia una regola di giudizio che – sebbene non influente nella concreta vicenda processuale – serva tuttavia come criterio di decisione di casi futuri.

Il potere conferito dall'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., esalta il ruolo nomofilattico che è proprio della Corte di cassazione. L'istituto delinea un tipo di giudizio svincolato dall'esigenza di composizione degli interessi delle parti, ed interamente rivolto alla soddisfazione dell'interesse – generale ed oggettivo – all'esatta interpretazione della legge.

2.2.– Nella preliminare verifica della tenuta di tale impostazione rispetto ai principi che regolano l'accesso al sindacato di costituzionalità, primo fra tutti il requisito della rilevanza della questione rispetto al giudizio a quo, va condivisa la motivazione con cui la Corte di cassazione assume di essere chiamata, nel peculiare ambito processuale disegnato dall'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., a fare necessaria applicazione della normativa della cui costituzionalità dubita.

La verifica dei limiti di accesso al servizio civile, come delineati dalla disposizione censurata, costituisce per la Corte di cassazione un passaggio ineludibile ai fini della formulazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., ossia ai fini della pronuncia di quella regola di giudizio che – sebbene non influente nella concreta vicenda processuale – è destinata a valere come criterio di decisione di casi futuri.

In ciò viene ravvisato il rapporto di pregiudizialità tra il quesito di costituzionalità rivolto a questa Corte e la definizione del giudizio mediante l'esercizio della funzione nomofilattica nell'interesse della legge.

2.3.– Al riguardo, non è un ostacolo l'astrazione del giudizio di cui all'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., rispetto alla composizione degli interessi sostanziali fatti valere nelle precedenti fasi del giudizio a quo, né rileva la circostanza che tale pronuncia nomofilattica sia improduttiva di effetti sui provvedimenti dei giudici dei precedenti gradi del giudizio. La nozione di concretezza cui è legata la rilevanza della questione non si traduce, infatti, nella necessità di una concreta utilità per le parti del giudizio di merito, come rilevato da questa Corte nella sentenza n. 10 del 2015.

Ciò discende dalla circostanza che il giudizio di legittimità costituzionale si svolge oltre che nell'interesse privato, anche e in primo luogo in quello pubblico e per questo non lo influenzano le vicende del processo che lo ha occasionato.

2.4.– E d'altra parte, va riconosciuta la legittimazione della Corte di cassazione, in sede di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., a sollevare la questione di costituzionalità.

Infatti, così com'è indubitabile che la Corte di cassazione sia organicamente inserita nell'ordine giudiziario, altrettanto indubitabile è l'inerenza alla funzione giurisdizionale dell'enunciazione del principio di diritto da parte del giudice di legittimità, quale massima espressione della funzione nomofilattica che la stessa Corte di cassazione è istituzionalmente chiamata a svolgere.

Va del resto esclusa la necessità che il procedimento a quo si concluda con una decisione che abbia tutti gli effetti usualmente ricondotti agli atti giurisdizionali. La funzione nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione con l'enunciazione del principio di diritto, ai sensi dell'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., costituisce, infatti, espressione di una giurisdizione che è (anche) di diritto oggettivo, in quanto volta a realizzare l'interesse generale dell'ordinamento all'affermazione del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto.

2.5.– L'accesso al sindacato di costituzionalità attraverso il giudizio di cui all'art. 363, terzo comma, cod. proc. civ., se non determina quindi alcun superamento del carattere pregiudiziale della questione, neppure modifica il modello incidentale del controllo di legittimità.

L'incidentalità, infatti, discende dal compito della Corte di cassazione di enunciare il principio di diritto sulla base della norma che potrà risultare dalla pronuncia di illegittimità costituzionale e che sarà, in ogni caso, "altro" rispetto ad essa. È in tal modo che si realizza l'interesse generale dell'ordinamento alla legalità costituzionale attraverso l'incontro ed il dialogo di due giurisdizioni che concorrono sempre – e ancor più in questo caso – alla definizione del diritto oggettivo. Ed è un dialogo che si rivela particolarmente proficuo, specie laddove sia in gioco l'estensione della tutela di un diritto fondamentale.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, in riferimento all'art. 76 Cost., è infondata.

3.1.– Il giudice a quo ravvisa il contrasto dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, con il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 3, lettera a), della legge delega 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale), il quale prevede l'ammissione al «servizio civile volontario di uomini e donne sulla base di requisiti oggettivi e non discriminatori».

Tuttavia, il tenore letterale della disposizione, la sua genesi e la collocazione sistematica concorrono a riferirne la ratio alla finalità di eliminare le differenze di genere ai fini dell'accesso al servizio civile. La novità della disposizione in esame è rappresentata, infatti, sia dal carattere volontario della prestazione, in quanto non più disciplinata in termini di alternatività rispetto al servizio di leva obbligatorio, sia dall'apertura dell'accesso alle donne. Essa risulta, quindi, espressamente volta ad escludere quei criteri selettivi per l'ammissione al servizio civile che possano introdurre una discriminazione sulla base dell'identità di genere dell'aspirante.

Non si ravvisa, pertanto, il contrasto della disposizione dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002 - nella parte in cui delimita l'accesso dei cittadini italiani al servizio civile - con tale criterio direttivo e, conseguentemente, con il parametro di cui all'art. 76 Cost.

4.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002 – in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. - è, invece, fondata.

4.1.– L'istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione a seguito dei ripetuti interventi legislativi che ne hanno modificato i contorni. Dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost., esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso. L'ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene.

In realtà, è lo stesso concetto di «difesa della Patria», nell'ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l'istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell'apertura a molteplici valori costituzionali.

Come già affermato da questa Corte, il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un'altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale (sentenza n. 228 del 2004).

In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell'art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. (sentenza n. 309 del 2013).

L'esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole.

Inoltre, sotto un diverso profilo, l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo - oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà - anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza.

Come già affermato da questa Corte, l'attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell'ambito del servizio civile «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013). Occorre sottolineare, d'altra parte, che il godimento «dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», è riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (art. 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»).

L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare

il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64), nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 77 del 2002, sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 2015.

SENTENZA N. 22 ANNO 2015

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), in combinato disposto con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), promosso dalla Corte d'appello di Bologna con ordinanza del 20 settembre 2012 e nel giudizio di legittimità costituzionale del predetto art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte di cassazione con ordinanza del 20 maggio 2014, iscritte rispettivamente al n. 4 del registro ordinanze 2013 e al n. 148 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2013 e n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);
udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;
udito l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS.

[...]

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), denunciato dalla Corte d'appello di Bologna, con ordinanza del 20 settembre 2012, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale – in «combinato disposto» con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e «in correlazione» con l'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e con l'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti) –; nonché dalla Corte di cassazione,

con ordinanza depositata il 20 maggio 2014, «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e della indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e dell'assegno sociale maggiorato».

2.– Avendo ad oggetto una medesima disposizione, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

La questione prospettata dalla Corte d'appello di Bologna relativamente all'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato, «in combinato disposto» con il predetto art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, appare priva di autonomia agli effetti del petitum perseguito, essendo quest'ultimo evidentemente diretto a rimuovere la preclusione prevista in linea generale per i cittadini extracomunitari e riferibile anche alle provvidenze in discorso.

3.– Va preliminarmente rilevato che l'ordinanza rimessa dalla Corte di cassazione presenta insuperabili carenze nella motivazione, tanto in ordine all'esatta e specifica individuazione dei parametri costituzionali che si assumono violati, quanto in merito alle ragioni della non manifesta infondatezza, ponendo, dunque, una questione che va dichiarata manifestamente inammissibile. Il giudice rimettente si limita, infatti, ad operare un semplice rinvio, per relationem, all'eccezione sollevata dalla parte ricorrente e ad una rievocazione, peraltro generica, dei principi posti a base di numerose pronunce di questa Corte relativamente alla stessa materia. Viene, in particolare, richiamata la sentenza n. 40 del 2013, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione qui all'esame, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), e della pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

Occorre ribadire, al riguardo, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che, ai fini del necessario scrutinio della rilevanza della questione sottoposta nonché dei profili della sua non manifesta infondatezza, il giudice rimettente non può esimersi dal fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione (ordinanza n. 33 del 2014): dovendosi, invece, escludere che il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali “quel” giudice reputi che la norma applicabile in “quel” processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale (nello stesso senso, sentenza n. 7 del 2014).

L'enunciata carenza, d'altra parte, non appare, nella specie, emendabile neppure attraverso una sorta di “interpretazione contenutistica” del provvedimento: se si esclude, infatti, un fugace accenno alla violazione del principio di solidarietà, non risultano additati, con autonomo apprezzamento, specifici “vizi” della normativa censurata, né risulta operata alcuna autonoma selezione di profili di illegittimità, in riferimento a specifici parametri, rispetto a quelli complessivamente rintracciati nelle “fonti” richiamate.

Nel dubitare della legittimità della norma denunciata, la Corte rimettente non sembra abbia, d'altra parte, considerato significativo, sotto alcun profilo, un eventuale problema di compatibilità – astrattamente riguardante i cittadini extracomunitari così come gli italiani – tra le varie misure assistenziali in discussione (e, in particolare, tra l'assegno sociale e la pensione di inabilità): le quali appaiono immotivatamente accomunate sul versante delle garanzie di “non discriminazione”, peraltro solo implicitamente evocate, nonostante le differenze nella ratio, nella disciplina positiva e nelle finalità – in ipotesi, appunto, perfino alternative – che le caratterizzano.

4.– È fondata, invece, la questione sollevata dalla Corte d'appello di Bologna e riferita alla previsione che subordina alla titolarità della carta di soggiorno la concessione, in favore dei ciechi extracomunitari, della pensione di cui all'art. 8 della legge n. 66 del 1962, a norma del quale «Tutti coloro che siano colpiti da cecità assoluta o abbiano un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, hanno diritto alla corresponsione della pensione a

decorrere dal compimento del 18° anno di età» nonché della speciale indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988, secondo cui «A decorrere dal 1° gennaio 1988, ai cittadini riconosciuti ciechi, con residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, è concessa una speciale indennità non reversibile al solo titolo della minorazione di L. 50.000 mensili per dodici mensilità».

Al riguardo, appare utile, anzitutto, muovere dal precedente specifico costituito dalla già richiamata sentenza n. 40 del 2013.

In questa decisione, prendendo in esame l'identica condizione ostativa della necessaria titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), ai fini del riconoscimento agli stranieri extracomunitari dell'indennità di accompagnamento (di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980) e della pensione di inabilità (di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971) (provvidenze del tutto simili a quelle in esame), la Corte rilevò in particolare, sulla scia di proprie analoghe precedenti pronunce, come, nell'ipotesi in cui vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, «qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU», per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questi principi dovevano trovare applicazione – si osservò – anche in riferimento alle misure assistenziali prese in considerazione nel frangente, in riferimento a benefici rivolti a soggetti in gravi condizioni di salute, portatori di impedimenti fortemente invalidanti, la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori di essenziale risalto e tutti di rilievo costituzionale, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art. 2 Cost. Del resto – si disse – anche le diverse convenzioni internazionali, che parimenti presidiano i corrispondenti valori, rendevano «priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (ratione temporis, così come ratione census) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico».

I rilievi appena richiamati debbono, a fortiori, essere riaffermati in riferimento allo stato delle persone non vedenti. La specificità, infatti, dei connotati invalidanti – resa evidente dalla particolare attenzione e dal favor che caratterizzano, da epoca ormai risalente, la normativa di settore, con la previsione di diverse provvidenze per le persone che risultino averne titolo – renderebbe ancora più arduo giustificare, nella dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute.

Ove così non fosse, d'altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale – inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) – verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente “temporale”, del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievoli rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona.

La disposizione denunciata, pertanto, risultando in contrasto con gli evocati parametri costituzionali e con i relativi principi – oltre che con quelli più volte affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo –, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di cui all'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti);

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2015.

SENTENZA N. 277 ANNO 2014

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento con ordinanze del 20 gennaio e del 17 marzo 2014, iscritte ai nn. 114 e 115 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 18 novembre 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

[...]

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, con due ordinanze di contenuto pressoché identico, censura gli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno del cittadino extracomunitario dalla pronuncia, nei suoi confronti, di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 del cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza, senza consentire che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato».

In particolare l'art. 4, comma 3, prevede quanto segue: «Fermo restando le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 4, l'Italia, in armonia con gli obblighi assunti con l'adesione a specifici accordi internazionali, consentirà l'ingresso nel proprio territorio allo straniero che dimostri di essere in possesso di idonea documentazione atta a confermare lo scopo e le condizioni del soggiorno, nonché la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e, fatta eccezione per i permessi di soggiorno per motivi di lavoro, anche per il ritorno nel Paese di provenienza. I mezzi di sussistenza sono definiti con apposita direttiva emanata dal Ministro dell'interno, sulla base dei criteri indicati nel documento di programmazione di cui all'articolo 3, comma 1. Non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia

verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Impedisce l'ingresso dello straniero in Italia anche la condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati previsti dalle disposizioni del titolo III, capo III, sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, relativi alla tutela del diritto di autore, e degli articoli 473 e 474 del codice penale. Lo straniero per il quale è richiesto il ricongiungimento familiare, ai sensi dell'articolo 29, non è ammesso in Italia quando rappresenti una minaccia concreta e attuale per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone».

A sua volta, l'art. 5, comma 5, dispone che: «Il permesso di soggiorno o il suo rinnovo sono rifiutati e, se il permesso di soggiorno è stato rilasciato, esso è revocato, quando mancano o vengono a mancare i requisiti richiesti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 22, comma 9, e sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio e che non si tratti di irregolarità amministrative sanabili. Nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell'articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale».

Secondo il rimettente, il combinato disposto di tali norme si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento, giacché le stesse riconnettono automaticamente il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno alla condanna penale, compresa quella adottata ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. (nella specie per violazione dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante il «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza») anche per reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, ex art. 381 cod. proc. pen.; così ponendo legislativamente, per i pari effetti "espulsivi", sull'identico piano di disvalore dette condanne con quelle riportate per reati più gravi, in cui l'arresto in flagranza è previsto come obbligatorio ex art. 380 cod. proc. pen.

Per il giudice a quo, la conseguente esclusione per la Pubblica amministrazione del potere di valutare in concreto la pericolosità sociale del cittadino extracomunitario - con riguardo ad una sua condizione complessiva, che non si esaurisca direttamente nel dato penale, ma innesti quest'ultimo su altre circostanze "compensative" (quali la condotta successiva, la situazione familiare e l'inserimento ed apprezzamento sociale) - contraddice la progressiva affermazione, fatta da questa Corte nelle sentenze n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012, di una tutela "rafforzata" dello "statuto" del soggetto extracomunitario, che ha portato ad un significativo approfondimento della valenza delle presunzioni assolute e generalizzate fissate dal legislatore in tema di pericolosità, attraverso la delimitazione ed il contenimento di detto automatismo in termini di ragionevolezza costituzionale.

2.- Le due ordinanze di rimessione sollevano (con le stesse motivazioni) identiche questioni, e pertanto i relativi giudizi di legittimità costituzionale vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- Le questioni sono inammissibili.

3.1.- Per porre rimedio al lamentato vulnus che le norme censurate arrecherebbero agli evocati principi di uguaglianza e ragionevolezza, il Collegio rimettente ha mutuato pedissequamente la sua formulazione da quella accolta nella sentenza n. 172 del 2012, la quale rispondeva alla diversa esigenza di ricondurre a costituzionalità una specifica disciplina della emersione dei lavoratori extracomunitari (di cui all'art. 1-ter, comma 13, lettera c, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini»), escludente dalla regolarizzazione coloro i quali risultassero «condannati, anche con sentenza non definitiva [...], per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381» del codice di procedura penale. Il Collegio chiede, pertanto, che

questa Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme medesime, «nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno del cittadino extracomunitario dalla pronuncia, nei suoi confronti, di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 del cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza, senza consentire che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato».

3.2.– Formulato in questi termini ed in riferimento all'oggetto del presente giudizio di costituzionalità, il petitum risulta connotato da un rilevante tasso di manipolatività.

La richiesta pronuncia additiva risulta, invero, espressamente diretta ad una auspicata e radicale innovazione dell'attuale sistema identificativo delle fattispecie ostative alla concessione o al rinnovo del permesso di soggiorno a seguito di condanna penale del richiedente. In sostituzione di quello censurato (strutturato dal legislatore sulla duplice individuazione, da un lato, dei «reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale»; e, dall'altro, dei «reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite») il rimettente chiede a questa Corte l'introduzione di tutt'altro criterio, che darebbe esclusivo rilievo alla condanna del soggetto solo per uno dei reati per i quali l'art. 381 cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza, con ciò eliminando qualunque possibile autonoma incidenza ostativa alla condanna per le singole fattispecie delittuose nominate dal censurato art. 4, comma 3 (tra cui, appunto, la categoria dei «reati inerenti gli stupefacenti»).

3.3.– Nel delineare le condizioni ostative collegate al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno in dipendenza di condanne penali (anche non definitive, a differenza di quanto domanda il giudice a quo il quale, enunciando il petitum in termini di "condanna" parrebbe evocare, invece, secondo l'ordinario lessico normativo, una condanna irrevocabile), la scelta del legislatore è stata quella di dar vita ad un sistema "bipartito" basato sulla enucleazione di due criteri concorrenti di natura composita. Il primo, di tipo misto, riferito ai casi per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; disciplina, quest'ultima, che, a sua volta, risulta costruita (art. 380, commi 1 e 2, cod. proc. pen.) su base in parte "quantitativa", raccordata, cioè, alla pena prevista dalla legge, e, in parte, qualitativa, ragguagliata, quindi, alla specificità dei titoli di reato. L'altro paradigma, del tutto peculiare, riferito non già ad una rassegna quantitativa, basata sulla pena, né ad una indicazione qualitativa fondata su specifiche fattispecie delittuose, ma calibrato in funzione di "tipologie" di reati, individuati *ratione materiae* e raggruppati, per così dire, all'interno di complessi normativi delineati solo attraverso il richiamo ai relativi "settori di criminalità".

La disamina delle "materie" evocate dalla normativa in questione (che riflette anche specifici impegni internazionali derivanti da convenzioni o trattati o normativa di rango comunitario) dimostra come sia evidente l'intendimento del legislatore di assumere a paradigma ostativo non certo la gravità del fatto, in sé e per sé considerata, quanto - e soprattutto - la specifica natura del reato, riposando la sua scelta su una esigenza di conformazione agli impegni di "inibitoria" di traffici riguardanti determinati settori reputati maggiormente sensibili.

Ne deriva, quindi, che la introduzione di un modello di tipo esclusivamente "quantitativo", fondato, cioè, sulla gravità in concreto del fatto e sulla sanzione applicabile (così come pretenderebbe il giudice a quo) si tradurrebbe, non tanto in una pura e semplice deroga all'automatismo, come pur si insiste nelle ordinanze di rimessione, quanto nella creazione di un "sistema" del tutto nuovo - diverso e alternativo - rispetto a quello prefigurato dal legislatore. La "addizione", infatti, che il rimettente sollecita non si circoscriverebbe neppure al "caso" a lui devoluto, ma prevederebbe per tutti i reati una soglia di divieto di automatismo ove la pena sancita sia iscrivibile nella forbice edittale prevista dall'art. 381 cod. proc. pen. per i casi di arresto facoltativo in flagranza.

3.4.– Poiché, dunque, il petitum formulato si connota per un cospicuo tasso di manipolatività, derivante anche dalla «natura creativa» e «non costituzionalmente obbligata» della soluzione evocata (sentenze n. 241, n. 81 e n. 30 del 2014; ordinanza n. 190 del 2013) - tanto più vertendosi in materia

di regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, rispetto alla conformazione della quale è stata riconosciuta ampia discrezionalità del legislatore (sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994) -, le questioni devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate - in riferimento all'art. 3 della Costituzione - dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, con le due ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2014.

SENTENZA N. 168 ANNO 2014

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 maggio 2013, depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;
udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

1.1.- Il ricorrente, anzitutto, ritiene che la predetta norma determini un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, violando l'art. 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che riconosce e garantisce la libertà di circolazione e di soggiorno, nonché l'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 Cost.

Essa, infatti, determinerebbe un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini UE, i quali, pur godendo del diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), avrebbero minori possibilità di soddisfare il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in specie rispetto ai valdostani. I cittadini europei sarebbero, peraltro, ingiustificatamente soggetti ad un obbligo sproporzionato rispetto al pur legittimo scopo della norma, che è quello di stabilire un collegamento tra il richiedente la provvidenza e l'ente competente alla sua erogazione onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, tale da causare una significativa ed ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno.

La norma impugnata determinerebbe, inoltre, anche una irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art.

11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Questi ultimi, infatti, nell'ipotesi in cui non abbiano trascorso il periodo quinquennale necessario ai fini dell'acquisizione dello status di soggiornanti di lungo periodo in territorio valdostano, ma in altra Regione, devono attendere un termine complessivo superiore agli otto anni richiesti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, pur rientrando nell'ambito di quelle categorie di soggetti che la stessa legge regionale, all'art. 2, annovera fra i soggetti bisognosi, in contrasto con la lettera e la ratio del citato art. 11 della direttiva, e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 3 Cost.

Infine, il ricorrente denuncia anche la pretesa irragionevole discriminazione operata dalla norma impugnata nei confronti dei cittadini UE, rispetto a quanto stabilito dal legislatore statale per gli stranieri extracomunitari (e quindi in violazione dell'art. 3 Cost.). Infatti, mentre questi ultimi, in virtù di quanto statuito all'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), possono accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica solo dopo aver soggiornato nel territorio nazionale per due anni, in base alla normativa regionale in esame, i cittadini europei, pur trovandosi nelle medesime condizioni di bisogno, devono viceversa soddisfare il requisito della residenza protratta per almeno otto anni nel territorio regionale, senza che ciò trovi fondamento in esigenze particolari ed in netto contrasto con la stessa ratio normativa perseguita dal legislatore regionale, di tutela delle categorie più deboli.

2.- La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno.

In questa prospettiva la legge n. 3 del 2013 della Regione Valle d'Aosta, intitolata «Disposizioni in materia di politiche abitative», stabilisce che la Regione «promuove una serie coordinata di interventi di interesse generale e di carattere sociale» (art. 1), tesi, fra l'altro, a «risolvere, anche con interventi straordinari, gravi e imprevedibili emergenze abitative presenti sul territorio regionale o espresse da particolari categorie sociali» (comma 1, lettera g), fra le quali ricomprende gli anziani, i soggetti diversamente abili, gli immigrati. Fra gli interventi suddetti, vi è la realizzazione della cosiddetta edilizia residenziale pubblica, definita dalla stessa legge, all'art. 8, comma 1, come «il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario di enti pubblici e costituito da abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato», e quindi destinate a sopperire a situazioni di "emergenza abitativa" (art. 13, comma 5, lettera a).

Al fine di realizzare tale servizio sociale, di natura gratuita per il fruitore, la Regione ha stabilito, all'art. 19, comma 1, specifici criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali, accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della

assenza di titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su quote di immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente (requisiti rivelatori della situazione di bisogno), indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza protratta per otto anni, anche non consecutivi, sul territorio regionale.

Questa Corte ha riconosciuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza» (sentenza n. 222 del 2013), considerato che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia» (sentenza n. 222 del 2013). Un simile requisito, tuttavia, deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli» (sentenza n. 222 del 2013), anche in linea con il principio che «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011).

Nella specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (oggi «diritto dell'Unione europea», in virtù dell'art. 2, numero 2, lettera a, del Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (Corte di giustizia, sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale (Corte di giustizia, sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedano nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio.

Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che

siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE stabilisce, alla lettera f) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera c), del d.lgs. n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo. La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della Regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo, rientrando nella categoria dei soggetti in favore dei quali la stessa legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 dispone, all'art. 1, comma 1, lettera g), l'adozione di interventi, anche straordinari, finalizzati a fronteggiare emergenze abitative.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente», per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE.

3.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

ORDINANZA N. 58 ANNO 2014

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, 9, comma 4, e 26, comma 7-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, nel procedimento vertente tra S.E. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 19 novembre 2012, iscritta al n. 6 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaro.

[...]

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, («applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5»), 9, comma 4, e 26, comma 7-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nelle parti in cui stabiliscono che «le condanne con provvedimenti irrevocabili per uno dei reati previsti dalle disposizioni del Titolo III, Capo III, Sezione II, della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, relativi alla tutela del diritto di autore, e dagli articoli 473 e 474 del codice penale, nonché le condanne, anche non definitive, per delitti non colposi, di cui all'art. 381 del codice di procedura penale sono considerate “automaticamente” ostative al rilascio del permesso di soggiorno, ivi compreso quello per soggiornanti CE di lungo periodo, senza che l'effettiva pericolosità per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato del cittadino extracomunitario sia concretamente valutata di volta in volta dall'Amministrazione»;

che, dette norme si porrebbero in contrasto l'art. 3 Cost., sotto un primo profilo, in quanto nel caso di emersione dal lavoro irregolare, in virtù della sentenza di questa Corte n. 172 del 2012, la condanna per i suindicati reati non è automaticamente ostativa alla regolarizzazione del cittadino extracomunitario e, quindi, per quest'ultimo sarebbe stabilito un trattamento di favore, nonostante che la fattispecie sia omologa alle «ipotesi di richiesta o di rinnovo del permesso di soggiorno (ordinario e di lungo periodo)», con conseguente violazione del principio di eguaglianza;

che detto parametro costituzionale sarebbe leso, sotto un secondo profilo, a causa dell'intrinseca irragionevolezza del censurato automatismo, poiché concerne anche le condanne per reati per i quali neppure è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, ai sensi dell'art. 381 cod. proc. pen. (ad eccezione dell'ipotesi di cui all'art. 171-ter, comma 2, della legge 22 aprile 1941, n. 633, recante «Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio»), i quali non impediscono l'emersione dal lavoro irregolare, né sono necessariamente sintomatici di pericolosità sociale;

che, in linea preliminare, va osservato che il TAR rimettente ha accolto la domanda cautelare sul presupposto della non manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale e sino all'esito della relativa decisione e che, quindi, non ha esaurito la propria potestas iudicandi, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la questione è ammissibile (tra le molte, sentenza n. 83 del 2013);

che, tuttavia, in linea ancora preliminare, va osservato che, secondo l'univoca e reiterata puntualizzazione svolta nell'ordinanza di rimessione, il cittadino extracomunitario ha presentato istanza per «il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», chiedendo nel giudizio principale l'annullamento dell'atto di rigetto della medesima e, conseguentemente, nello stesso è in contestazione esclusivamente la legittimità del diniego di tale tipo di permesso di soggiorno;

che, quindi, nella specie viene in rilievo soltanto il citato art. 9, comma 4, perché tale disposizione – ha di recente affermato questa Corte – disciplina in modo autonomo ed esaustivo detto tipo di permesso di soggiorno (sentenza n. 202 del 2013), sicché la questione è rilevante esclusivamente in relazione a siffatta norma (con la conseguenza che neppure occorre prendere in esame le eventuali ricadute di quest'ultima sentenza, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, norma peraltro non specificamente censurata dal TAR);

che, a prescindere altresì da ogni considerazione sul difetto di motivazione circa i profili di rilevanza concernenti la negativa incidenza delle condanne non definitive e delle condanne per i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. (tenuto conto degli elementi della fattispecie indicati nell'ordinanza di rimessione), occorre osservare che, secondo un orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), esige che «l'eventuale diniego di rilascio del “permesso per soggiornanti di lungo periodo” sia sorretto da un giudizio di pericolosità sociale dello straniero, con una motivazione articolata non solo con riguardo alla circostanza dell'intervenuta condanna, ma su più elementi, ed in particolare con riguardo alla durata del soggiorno nel territorio nazionale e all'inserimento sociale, familiare e lavorativo dell'interessato, escludendo l'operatività di ogni automatismo in conseguenza di condanne penali riportate» (per tutte, Consiglio di Stato, sezione III, 29 ottobre 2012, n. 5515);

che, soprattutto, assume pregnante rilievo la considerazione che un orientamento della giurisprudenza ha reputato applicabile il sistema di tutela rafforzata quando il cittadino extracomunitario, sul presupposto della permanenza effettiva nel territorio dello Stato da oltre un quinquennio, abbia avviato il procedimento di rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi del citato art. 9 (TAR Puglia, sezione di Lecce, 14 marzo 2013, n. 582; v. anche TAR Campania, sezione VI, 11 luglio 2013, n. 3602; TAR Lazio, sezione II-quater, 20 novembre 2012, n. 9598), ritenendo che versino in detta situazione «anche coloro che hanno maturato la condizione per il rilascio del permesso di soggiorno a siffatto titolo» (TAR Toscana, sezione II, 7 febbraio 2013, n. 233), con la conseguenza che l'eventuale diniego di rilascio di tale tipo di permesso è subordinato allo svolgimento di un giudizio di pericolosità sociale, nel quale non è possibile tenere conto, con mero automatismo, della sola condanna penale eventualmente irrogata al richiedente (TAR Lazio, sezione II-quater, 15 ottobre 2013, n. 8879; TAR Lazio, sezione II-quater, 17 aprile 2013, n. 3896);

che, peraltro, lo stesso Ministero dell'interno – Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, nel parere reso in data 13 febbraio 2013 alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla questione di legittimità costituzionale in esame (prodotto nel presente giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato), ha sottolineato che, «Ad avviso di questo Ministero, gli automatismi rilevati dal giudice remittente non sono riscontrabili nelle norme censurate», osservando che, «per quanto concerne il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9, il rilascio, diniego o revoca del permesso richiede un giudizio sulla effettiva pericolosità del richiedente» e, quindi, il «richiamo ai reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio ovvero facoltativo in flagranza [...] vale

soltanto ad orientare [...] tale giudizio di pericolosità» ed ha, altresì, riferito siffatte considerazioni anche alla «ipotesi di rinnovo del permesso di soggiorno al cittadino straniero che sia incorso nei reati in materia di tutela del diritto d'autore che, ai sensi dell'art. 26, comma 7-bis [...] comportano la revoca del permesso di soggiorno per lavoro autonomo»;

che la mancata compiuta considerazione di detto orientamento, da un canto, si risolve nella carente esposizione degli argomenti in ordine al presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente, che ridonda in difetto di motivazione sulla rilevanza della questione concernente il citato art. 9, comma 4 (ordinanza n. 86 del 2013), dall'altro, comporta il mancato, dovuto, approfondimento delle ragioni impeditive dell'interpretazione adeguatrice, in quanto il TAR ha, invece, valutato il differente profilo della riferibilità a detta norma del principio enunciato da questa Corte con la sentenza n. 172 del 2012;

che, quindi, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi avanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, 9, comma 4, e 26, comma 7-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2014.

SENTENZA N. 315 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2013 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato il 21-25 febbraio 2013 e depositato il successivo 26 febbraio (reg. ric. n. 27 del 2013) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 2, comma 1, lettera u), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Benché l'epigrafe del ricorso menzioni l'intero testo della legge regionale n. 34 del 2012, il tenore letterale e logico dell'atto consente di circoscrivere l'impugnativa al comma 2 dell'art. 7, che ha sostituito il comma 3 dell'art. 7-bis della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 31 dicembre 1999, n. 44 (Disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 1° dicembre 1986, n. 59, della legge regionale 6 settembre 1991, n. 58 e della legge regionale 16 dicembre 1992, n. 74), stabilendo che «L'esercizio temporaneo della professione da parte di maestri di sci provenienti, con i propri clienti, da Stati membri dell'UE diversi dall'Italia o di maestri di sci cittadini extracomunitari in possesso di un permesso di soggiorno in Italia che consente lo svolgimento di attività lavorativa ai sensi della normativa statale in materia di immigrazione, non iscritti in un albo professionale di altra Regione o Provincia autonoma, è subordinato all'accertamento da parte della struttura regionale competente, su proposta e con l'ausilio tecnico dell'AVMS, del possesso, anche sulla base dell'esperienza professionale maturata, di una idonea formazione professionale».

Il ricorrente reputa che l'accertamento così disposto a carico del professionista proveniente da uno Stato membro dell'Unione Europea ecceda i limiti della competenza statutaria in materia di «ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini» e violi la competenza esclusiva statale attinente alla tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

La norma impugnata, infatti, imporrebbe una restrizione all'accesso e all'esercizio della professione di maestro di sci da parte di cittadini europei già «abilitati» presso altro Stato dell'Unione, di carattere sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela del cliente destinatario della prestazione di servizio.

2.– La questione è inammissibile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), determina l'inammissibilità del ricorso statale (ex plurimis, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).

Si è di recente aggiunto che lo Stato ben può porre a fondamento del ricorso contemporaneamente (e non in via graduata) le norme dello statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost., come accade nel presente contenzioso, quando, nell'ambito di una competenza statale assicurata dall'art. 117 Cost., siano stati espressi limiti opponibili in ogni caso alle autonomie speciali. Tali limiti, infatti, sono vevoli proprio in forza di quanto previsto dagli statuti, a titolo ora di obblighi internazionali, ora di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ora di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 187 del 2013 e n. 114 del 2011).

In tali casi, però, è particolarmente forte l'esigenza che il ricorso dello Stato specifichi l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale in una materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione ad autonomia speciale.

Nel caso di specie, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che la Regione autonoma Valle d'Aosta gode di competenza legislativa statutaria in tema di «scuole di sci» e che essa concerne anche l'attività del maestro di sci (sentenze n. 428 del 2008 e n. 13 del 1961), ma omette di indicare quale normativa interposta dello Stato potrebbe operare a titolo di limite all'esercizio di una simile competenza.

È da aggiungere che, qualora il ricorrente avesse adempiuto a tale onere processuale, sarebbe apparsa con evidenza la conformità della norma impugnata alla disciplina statale, derivante a sua volta dal diritto dell'Unione. Infatti, l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania) prevede un'analoga verifica delle qualifiche professionali, prima che la prestazione sia compiuta, nel caso in cui l'attività dell'operatore di provenienza comunitaria possa avere «ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», come accade per il maestro di sci, la cui attività è caratterizzata da profili di pericolosità per l'incolumità delle persone (sentenze n. 428 del 2008 e n. 13 del 1961).

Il legislatore statale ha in tal modo attuato l'art. 7, comma 4, della direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), che consente allo Stato membro una verifica preliminare, finalizzata ad evitare danni gravi per la salute delle persone. Si tratta proprio delle finalità perseguite dalla norma impugnata, come si evince dall'art. 7-bis, comma 4, della legge regionale n. 44 del 1999.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 2, comma 1, lettera u), della legge

costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

SENTENZA N. 309 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a); 6, commi 5, 6 e 9; 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 - 28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2013 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

[...]

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera a), 6, commi 5, 6 e 9, 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), per violazione degli artt. 2, 3, 23, 52, primo comma, 117, commi secondo, lettere d) e l), e terzo, della Costituzione.

2. – In particolare, secondo il ricorrente, l'art 3, comma 1, lettera a), della legge citata, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale), violerebbe l'art. 52, primo comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., in quanto alle Regioni e alle Province non è consentito, come sarebbe sottolineato anche dalla sentenza n. 228 del 2004 di questa Corte, disporre direttamente del servizio civile nazionale per compiti che rientrano nelle loro competenze, e quindi estranei alla funzione di difesa della Patria.

2.1. – Per gli stessi motivi vengono censurati anche l'art. 6, comma 9, della predetta legge provinciale, nella parte in cui prevede che, nel caso in cui il servizio civile sia svolto ai sensi della legge n. 64 del 2001, ai volontari spetti l'assegno di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), e l'art. 6, comma 6, della medesima legge provinciale, il quale prevede, a favore di tutti i volontari impegnati nei servizi di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), della legge provinciale, una copertura assicurativa per il rischio da infortuni e per la responsabilità civile, includendo in tal modo nell'ambito di operatività dell'obbligo di copertura assicurativa anche i volontari del servizio civile nazionale.

L'art. 6, comma 6, è impugnato anche per violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nelle materie «tutela del lavoro» e «coordinamento della finanza pubblica». A tal proposito il ricorrente evidenzia che il legislatore statale è già intervenuto in materia di copertura assicurativa del servizio civile nazionale con l'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 77 del 2002 e non sarebbe dunque consentito alla Provincia sovrapporsi in questo ambito, stabilendo un distinto e concorrente sistema di assicurazione contro i rischi di infortuni e per la responsabilità civile.

2.2.– La quarta questione sollevata attiene al comma 5 dell'art. 6 della legge provinciale n. 19 del 2012 nella parte in cui prevede che, qualora sussistano i requisiti, i volontari e le volontarie vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), così sostanzialmente qualificando il servizio prestato dai volontari quale prestazione di lavoro di natura occasionale. La citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile.

La norma censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., giacché, prevedendo un trattamento più favorevole per i volontari che operano nell'ambito del servizio civile provinciale rispetto a coloro che svolgono attività di volontariato, si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio di gratuità dell'attività di volontariato che trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà sociale.

Infine, il suddetto comma 5, nella parte in cui prevede che la disciplina ivi prevista trovi applicazione nei confronti dei volontari del servizio civile nazionale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. perché pretenderebbe di disciplinare dal punto di vista contrattuale e retributivo anche il servizio civile nazionale, riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

2.3.– Il ricorrente impugna anche l'art. 15, comma 1, lettera b), della legge provinciale perché, escludendo che possano prestare il servizio «civile» (recte: sociale) volontario gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. che vieta discriminazioni fondate sulla nazionalità. L'Avvocatura evidenzia che il testo unico in materia di immigrazione non pone alcun divieto in tema di volontariato e, anzi, afferma che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode degli stessi diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano. L'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornanti dalla possibilità di prestare il servizio «civile» (recte: sociale) si tradurrebbe pertanto in una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento discriminatoria.

3.– Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano di inammissibilità delle questioni di costituzionalità promosse con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal momento che nella delibera governativa di impugnazione della legge provinciale n. 19 del 2012, adottata nella riunione del Consiglio dei ministri del 18 gennaio 2013, non sono individuati, nemmeno in via generale, tali parametri di giudizio.

L'eccezione è fondata.

Sul punto questa Corte si è espressa in maniera costante, dichiarando che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione. Tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso. L'assenza di qualsiasi riferimento, nella specie, alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa de qua anche con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., rende dunque inammissibili le relative censure (ex plurimis: sentenze n. 236 del 2013, n. 198 e n. 149 del 2012).

3.1.– La censura relativa all'art. 6, comma 5, della legge provinciale n. 19 del 2012 in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. è inammissibile.

Come si è detto, secondo il ricorrente tale disposizione, prevedendo un trattamento più favorevole per i volontari che operano nell'ambito del servizio civile provinciale rispetto a coloro che svolgono

attività di volontariato, si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio di gratuità dell'attività di volontariato che trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà sociale.

Si è già precisato che, a causa dell'assenza nella deliberazione del Consiglio dei ministri di qualsivoglia indicazione dei parametri rappresentati dagli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., ad essi non può farsi riferimento.

Deve, inoltre, evidenziarsi che l'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura relativa all'art 3 Cost., si limita a richiamare i principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 75 del 1992 senza in alcun modo far riferimento alle ragioni per le quali tali principi dovrebbero trovare applicazione anche con riferimento all'art. 6, comma 5, della legge provinciale impugnata.

In particolare, il ricorrente non si preoccupa di distinguere le diverse forme di servizio volontario che, anche prescindendo dal servizio civile nazionale, sono disciplinate dall'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c): vale a dire il servizio civile provinciale volontario, il servizio sociale volontario e il servizio estivo volontario. La motivazione del ricorso, dunque, si rivela del tutto insufficiente in quanto non vi è alcun riferimento alle diverse ipotesi regolamentate dalla legge che, invece, sono tutte implicitamente riportate dal ricorrente al volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991.

4.- La questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 19 del 2012 della Provincia autonoma di Bolzano è fondata.

L'art. 3, comma 1, lettera a), della legge provinciale prevede che anche il servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, al pari del servizio civile provinciale, realizzi le finalità indicate nell'art. 1.

Tale ultima disposizione, al comma 1, prevede che la Provincia autonoma di Bolzano contribuisce, ai sensi dell'art. 2 Cost., «alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero».

Nel comma 2, precisa che i servizi volontari sono finalizzati a: «a) valorizzare la cittadinanza attiva, assicurando la partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla società tramite l'accesso ai servizi volontari senza distinzione di età, sesso e di appartenenza culturale o religiosa; b) offrire ai giovani sia nell'espletamento del servizio civile volontario che dei servizi volontari estivi, l'opportunità di rafforzare la loro coscienza sociale e di maturare esperienze e conoscenze utili ad orientarli nei loro percorsi personali e lavorativi, nonché a rafforzare il loro senso di responsabilità per il bene comune della nostra società; c) offrire alle persone adulte di ogni età le condizioni per mettere a disposizione della comunità le competenze acquisite e le esperienze maturate in cambio di benefici e crediti; d) promuovere attraverso i servizi volontari progetti ed iniziative finalizzati a soddisfare le necessità e le esigenze della collettività, con particolare riguardo alle fasce più deboli e svantaggiate della società; e) incentivare settori e azioni innovative quali la cultura della pace e della solidarietà nonché forme alternative di interventi non violenti da promuovere in situazioni di crisi; f) promuovere lo sviluppo sostenibile della società sia a livello provinciale che globale».

Il Presidente del Consiglio sostiene, innanzitutto, che la disciplina del servizio civile nazionale (richiamata dalla legge provinciale censurata) rientri nella nozione di difesa ai sensi dell'art. 52 Cost. e che, pertanto, essa sia ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. conformemente a quanto già precisato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 531 del 2005, n. 229 e n. 228 del 2004). Afferma, altresì, che l'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Ricorda, infatti, che questa Corte ha già precisato che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di cui all'art. 52, primo comma, Cost., che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato.

La suddetta ricostruzione è da condividere, infatti il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale è da individuare nell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate» ma anche la «difesa» e, come

afferma la delibera del Consiglio dei ministri che ha disposto l'impugnativa in questione, la «sicurezza dello Stato». Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985).

Nella sentenza da ultimo citata, nella quale si affrontava la questione della legittimità costituzionale della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), questa Corte ha sottolineato che vi è una profonda e sostanziale differenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 52 Cost. «il che impone di tenere distinte le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”, purché, ovviamente, “non siano violati altri precetti costituzionali”».

In nulla le conclusioni cui perviene la suddetta sentenza sono modificate dal dato normativo rappresentato dalle leggi che hanno disposto la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva (vale a dire la legge 14 novembre 2000, n. 331, recante «Norme per l'istituzione del servizio militare professionale», e la successiva legge 23 agosto 2004, n. 226, recante «Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore»). Si potrebbe anzi affermare che detta sentenza ne sia stata la fonte ispiratrice, dato che, fermi restando i doveri di cui al primo comma e le previsioni legislative che in modo specifico vengono a configurarli, con le citate leggi il legislatore ha ritenuto di sospendere lo specifico obbligo del servizio militare di leva dato che per esso il secondo comma dell'art. 52 Cost. demandava, come si precisava nella citata decisione, alla legge ordinaria la delimitazione dei modi e dei limiti di effettuazione.

Quanto si è innanzi osservato non modifica, quindi, le conclusioni cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta per quanto riguarda i campi di azione che in questa materia vengono ad avere le Regioni e le Province autonome. Esse hanno precisi spazi in cui possono svolgere attività sia nell'ambito del servizio civile nazionale, sia in settori da esso differenziati ma contigui.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, vi è da dire che la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002). Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, vi è da precisare che la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sentenze n. 58 del 2007 e n. 531 del 2005).

In applicazione dei principi sin qui richiamati, risulta evidente che la disposizione censurata non ha ad oggetto né la partecipazione della Provincia autonoma all'attuazione del servizio civile nazionale né la sua competenza a istituire un proprio servizio civile provinciale. Il legislatore provinciale detta inoltre disposizioni che incidono sul servizio civile nazionale, assegnando ad esso le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e assimilandolo, o meglio confondendolo, con il servizio civile provinciale.

Ne consegue che l'art. 3, comma 1, lettera a), della citata legge provinciale, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile

nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, detta una disciplina che si indirizza al servizio civile nazionale, pretendendo di subordinarne il funzionamento alle decisioni legislative della Provincia, in violazione degli artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d), Cost.

5.- L'accoglimento della prima questione implica, quale diretta conseguenza, che le questioni ad essa strettamente collegate, prospettate con riferimento all'art. 6, commi 5, 6 (esclusivamente nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale) e 9, sono fondate.

5.1- L'art. 6, comma 9, recita: «Se il servizio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), è svolto ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, ai volontari e alle volontarie spetta l'assegno per il servizio civile di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, comprese le eventuali indennità. Non spetta loro il rimborso spese di cui al comma 2».

Tale disposizione, pertanto, si riferisce esclusivamente all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Risulta evidente il nesso che lega le due disposizioni, in virtù del quale all'illegittimità dell'una consegue necessariamente l'illegittimità dell'altra.

Ne consegue che per gli stessi motivi sopra indicati deve ritenersi che la norma impugnata si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

5.2.- L'art. 6, comma 6, prevede che ai volontari e alle volontarie di cui all'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), siano garantite le assicurazioni obbligatorie per la copertura del rischio infortuni e la responsabilità civile.

Il ricorrente lamenta nuovamente che il legislatore provinciale abbia disciplinato anche un aspetto del servizio civile nazionale.

Per gli stessi motivi innanzi indicati deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 6, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Sono assorbiti gli altri profili di censura sollevati dal ricorrente.

5.3.- Per le stesse considerazioni, la questione relativa all'art. 6, comma 5, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, è fondata.

6.- L'ultima questione riguarda l'art. 15, comma 1, lettera b), della legge provinciale n. 19 del 2012, il quale sarebbe illegittimo per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude che possano prestare il servizio civile provinciale gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, ai quali invece il testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») garantirebbe parità di trattamento.

La questione è fondata.

Preliminarmente, si deve precisare che è priva di pregio l'argomentazione difensiva della Provincia secondo cui la limitazione sarebbe giustificata in quanto, per stessa ammissione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche il servizio civile nazionale è riservato ai soli cittadini.

La norma in esame, infatti, non disciplina il servizio civile volontario provinciale ma si riferisce esclusivamente alla diversa ipotesi del servizio sociale volontario provinciale definito dall'art. 3, comma 1, lettera b), come «il servizio [...] svolto da persone adulte a partire dall'età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti di diritto pubblico e privato, grazie al quale i volontari e le volontarie conseguono i crediti e i benefici di cui all'articolo 6, commi 1, 2, 5 e 6».

Fatta questa precisazione, è irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività.

Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti

dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto. Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato.

Infatti al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 306 del 2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), limitatamente alle parole: «nonché tramite il servizio civile nazionale volontario di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, limitatamente alla parte in cui i suddetti commi si riferiscono anche all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, nella parte in cui esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 6, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

SENTENZA N. 282 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-15 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013 ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ricorso notificato con il mezzo della posta il 13-15 febbraio 2013 e depositato il successivo 18 febbraio (reg. ric. n. 22 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 134 della legge della Regione Toscana 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), con il quale si disciplinano le modalità di accesso alla professione di maestro di sci da parte di professionisti di altre Regioni e Stati.

Il ricorso ha per oggetto i soli commi 1 e 2 dell'art. 134, nel testo introdotto dalla disposizione censurata, il cui contenuto è del tutto analogo alle previsioni originarie.

L'art. 134, comma 1, della legge regionale n. 42 del 2000 stabilisce che «I maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendono esercitare stabilmente la professione di maestro di sci anche in Toscana devono richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana».

Il comma 2 aggiunge che «Il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'articolo 131».

L'Avvocatura dello Stato interpreta tali norme nel senso che esse introdurrebbero l'onere, a carico del maestro di sci già abilitato in altre Regioni o nelle Province autonome, di sostenere nuovamente

l'esame di abilitazione presso la Regione Toscana, dato che l'art. 131 della legge regionale n. 42 del 2000, cui rinvia il comma 2 dell'art. 134 della medesima legge, prevede, tra i requisiti per l'iscrizione all'albo professionale toscano, «la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'articolo 132 ed il superamento dei relativi esami».

Il ricorrente, muovendo dal presupposto interpretativo appena enunciato, conclude che la norma impugnata ha così introdotto un ostacolo ingiustificato e sproporzionato alla libera prestazione del servizio da parte dei maestri di sci già abilitati in Italia, in violazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

2.– La questione non è fondata perché il presupposto interpretativo da cui trae origine è erroneo.

L'onere di abilitarsi al fine di esercitare la professione di maestro di sci è stabilito dall'art. 6 della legge cornice 8 marzo 1991, n. 81 (Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), che reca i principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario debbono uniformarsi, anche in base al decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

L'art. 3 della legge n. 81 del 1991 precisa che l'albo professionale è regionale, ed è tenuto, sotto la vigilanza della Regione, dal collegio regionale dei maestri di sci e, in linea con tale previsione, l'art. 134, comma 1, della legge regionale toscana n. 42 del 2000 stabilisce che il maestro di sci abilitato presso altra Regione o Provincia autonoma, che intende esercitare stabilmente la professione in Toscana, deve richiedere l'iscrizione nell'albo toscano.

Ciò però non significa che la normativa impugnata esiga altresì, a titolo di condizione preliminare, la frequenza del corso professionale regionale e il superamento dell'esame conclusivo. Al contrario, la stessa formulazione letterale dell'art. 134, comma 2, della legge regionale n. 42 del 2000 esclude tale opzione interpretativa, posto che demanda al collegio regionale dei maestri di sci la verifica circa la “permanenza” dei requisiti indicati dal precedente art. 131.

Con tale inequivoca espressione, il legislatore toscano ha chiarito, ove ve ne fosse bisogno, che l'attività di accertamento del collegio si limita ad acclarare se il maestro di sci è già in possesso dei requisiti richiesti dalla legge e, in particolare, dell'abilitazione professionale. Difatti, in presenza di una domanda di iscrizione da parte di chi non abbia esercitato stabilmente fino ad allora la professione in Toscana, non si vede come possa dirsi che tale requisito deve permanere, se non riferendosi all'abilitazione conseguita in altra Regione o Provincia autonoma e risultante dall'iscrizione nel relativo albo professionale.

3.– Il ricorrente denuncia l'art. 134, comma 2, della legge regionale toscana n. 42 del 2000, nel testo sostituito dalla norma impugnata, anche nella parte in cui affida la verifica circa la permanenza dei requisiti di iscrizione all'albo proprio al collegio regionale dei maestri di sci, ovvero ad un organo in «possibile conflitto di interessi». Il collegio, in quanto composto da potenziali concorrenti dell'aspirante all'iscrizione, sarebbe nelle condizioni di «influenzare gli esiti del processo di selezione» in danno del candidato.

La questione non è fondata.

A tal fine, è sufficiente osservare che la competenza del collegio in tema di “iscrizioni” e di “tenuta” dell'albo professionale è sancita dalla normativa dello Stato, cui la legislazione regionale di dettaglio è tenuta a uniformarsi. In particolare, provvede in tal senso l'art. 13, comma 4, della legge n. 81 del 1991, e dunque il ricorrente non può contestare, sul piano del riparto costituzionale delle competenze legislative, il contenuto di una norma regionale introdotta in adempimento del rapporto di integrazione tra legge quadro e normativa regionale di attuazione, nelle materie indicate dall'art. 117, terzo comma, Cost. e, nello specifico, nella materia «professioni».

Si deve aggiungere che si rivela erronea l'affermazione del ricorrente secondo cui il collegio avrebbe spazi di discrezionalità impiegabili in danno del candidato all'iscrizione: per i maestri di sci abilitati presso altra Regione o Provincia autonoma la verifica preliminare all'iscrizione, infatti, come si è visto, è meramente ricognitiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, recante «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000, n. 42 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 novembre 2013.

SENTENZA N. 222 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso, notificato il 7-10 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 14 febbraio 2012 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Attilio Barbieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

2.– La Regione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, che sarebbe stato notificato un giorno dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 127, primo comma, Cost.

L'eccezione non è fondata.

Il termine di sessanta giorni previsto per la notificazione del ricorso dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), scadeva il 5 febbraio 2012 e, trattandosi di una domenica, era prorogato al 6 febbraio 2012, mentre la notificazione è stata effettuata il 7 febbraio 2012; ma ciò è avvenuto in presenza di una «proroga dei termini per mancato funzionamento degli Uffici giudiziari di Roma Capitale e dei Comuni della provincia di Roma compresa la Corte di Cassazione», disposta dal Ministro della giustizia con decreto dell'8 febbraio 2012, in applicazione degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 437 (Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari).

Questi articoli stabiliscono che qualora gli uffici giudiziari non siano in grado di funzionare regolarmente per eventi di carattere eccezionale, riconosciuti con decreto del Ministro della giustizia, «i termini di decadenza per il compimento di atti presso gli uffici giudiziari, o a mezzo del personale addetto ai predetti uffici, scadenti durante il periodo di mancato o irregolare funzionamento, o nei

cinque giorni successivi, sono prorogati di quindici giorni, a decorrere dal giorno in cui è pubblicato» il decreto.

Nel caso di specie una precipitazione nevosa aveva paralizzato la città di Roma e i Comuni della provincia, e il Prefetto, con provvedimento del 4 febbraio 2012, aveva disposto la «chiusura di tutti gli Uffici Pubblici di Roma Capitale e dei Comuni della provincia, compresi gli Uffici Giudiziari e la Corte di Cassazione per il giorno 6 febbraio 2012». In tale periodo il ricorrente non era perciò in condizione di valersi degli ufficiali giudiziari ai fini della notificazione.

Al provvedimento del Prefetto aveva fatto seguito il decreto del Ministro della giustizia di cui si è detto, perciò è da escludere che nel caso in esame si sia verificata l'eccezione inammissibilità, dato che con il decreto ministeriale era stata disposta, a decorrere dalla pubblicazione, la proroga di quindici giorni dei termini scadenti nei giorni 3, 4 o 6, «o nei cinque giorni successivi».

In contrario non vale osservare che la notificazione, anziché a mezzo dell'ufficiale giudiziario, avrebbe potuto essere effettuata a mezzo del servizio postale, perché ciò che rileva, a norma del d.lgs. n. 437 del 1948, è che era stata disposta la proroga: in materia di termini esiste infatti un'esigenza di certezza che deve ricollegarsi al provvedimento del Ministro, indipendentemente dalla possibilità di avviare di fatto all'impedimento che ha determinato la proroga.

È da aggiungere che in base al provvedimento del Prefetto, che riguardava tutti gli uffici pubblici di Roma, erano chiusi anche gli uffici dell'Avvocatura dello Stato e che sotto questo aspetto si sarebbe potuto ravvisare nel caso di specie un grave impedimento di fatto, che, a norma dell'art. 37 dell'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo) – applicabile in forza del «rinvio dinamico» contenuto nell'art. 22 della legge n. 87 del 1953 (sentenza n. 161 del 2012) – consente, anche d'ufficio, la rimessione in termini, in applicazione del generale principio giuridico secondo cui ad impossibilia nemo tenetur (Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2012, n. 5342).

3.– La legge impugnata reca modifiche alla disciplina primaria concernente l'erogazione di prestazioni sociali, contenuta in altri testi normativi della Regione, secondo un duplice criterio: a tutti gli aspiranti viene richiesto di risiedere da almeno 24 mesi nel territorio regionale (artt. 2, 3, 5, 6, 7, 8), mentre ai soli stranieri si impone non solo tale requisito, ma anche di risiedere in Italia da non meno di 5 anni (art. 9), ove essi non siano cittadini dell'Unione, ovvero, per talune provvidenze, ove non siano titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), ovvero titolari di «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo» (in tali casi, le norme impugnate equiparano queste persone al cittadino italiano).

Il ricorrente reputa entrambi questi criteri contrari all'art. 3 Cost., in quanto manifestamente irragionevoli, e all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto lesivi dello standard di soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali assicurato dalla normativa dello Stato.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, le norme impugnate avrebbero ecceduto dalla competenza statutaria in materia di «lavoro, previdenza e assistenza sociale» prevista dall'art. 6, numero 2), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e comunque da quella residuale in materia di assistenza sociale contenuta nell'art. 117, quarto comma, Cost.

4.– La Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, con riferimento all'impugnativa degli artt. 2, 5, 6, comma 1, e 7 della legge regionale n. 16 del 2011.

Secondo la resistente tali disposizioni avrebbero abrogato espressamente la pregressa normativa regionale concernente la prestazione sociale in oggetto, la quale richiedeva condizioni più rigorose di accesso, sicché per effetto di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, quest'ultima dovrebbe rivivere, reintroducendo requisiti di godimento «ancora più irragionevoli e discriminatori di quelli recati dalla legge impugnata».

L'eccezione è palesemente infondata perché, ove questa Corte dovesse reputare costituzionalmente illegittima l'apposizione di taluni requisiti di accesso ad una prestazione sociale, per effetto di tale pronuncia la prestazione diverrebbe accessibile in assenza di essi, mentre ciò non comporterebbe alcuna reviviscenza di una normativa oramai abrogata (sentenza n. 13 del 2012).

5.– Le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impugnate, in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. sono inammissibili, come ha esattamente eccepito la difesa regionale.

Il ricorrente non contesta, come si è appena precisato, che in termini astratti le disposizioni censurate ineriscano alla competenza legislativa regionale in tema di assistenza sociale, ma ritiene che, nel caso di specie, essa debba venire compressa in ragione dell'azione trasversale della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Questa Corte premette che la competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. è senza dubbio più favorevole per la Regione rispetto alla competenza, di carattere integrativo-attuativo, rinvenibile nello statuto di autonomia. Pertanto è la prima a trovare applicazione in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenze n. 10 del 2010; n. 168 del 2009; n. 50 del 2008).

Ciò detto, va rilevato che la censura del ricorrente non è accompagnata dalla necessaria individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero. È giurisprudenza di questa Corte che da tale individuazione il ricorrente non possa prescindere, posto che essa vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l'azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005).

Ne segue che le norme impugnate debbono venire valutate, una volta divenuta inammissibile la questione sul riparto di competenza legislativa, solo con riguardo al carattere manifestamente irragionevole che il ricorrente loro attribuisce, deducendone la violazione dell'art. 3 Cost.

6.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge impugnata, nella parte in cui per il solo straniero subordina l'accesso ai benefici al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni, è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

Come si è visto, l'art. 9 esige un requisito generale in capo allo straniero per accedere alle prestazioni sociali, ovvero che egli risieda nel territorio nazionale da non meno di cinque anni. Tale condizione si cumula, per mezzo di un rinvio disposto dalla stessa norma impugnata, a quella stabilita dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), vale a dire alla titolarità, quanto meno, del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Non vi è dubbio che, entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza. Tuttavia, non è detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello status, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente (art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; art. 13, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998).

In tali casi, a fronte del pregiudizio che può derivare dall'esclusione indiscriminata dello straniero dalla prestazione sociale, occorre particolare cura nella identificazione del legame che congiunge la provvidenza allo status di cittadino, anziché al contributo offerto dall'individuo alla società in cui si è inserito.

Il legislatore, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità.

La norma impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita viceversa ad esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto.

Combinando la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost.

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, questa Corte ha infatti già affermato (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) che, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011).

Non rileva, in senso contrario, la circostanza su cui pone l'accento la difesa della Regione che il requisito in questione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Essa non esclude, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 4 del 2013; n. 40 del 2011; n. 432 del 2005).

L'art. 9 impugnato va, perciò, dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e».

L'art. 9 esige, altresì, da parte dello straniero una residenza di almeno 24 mesi nel territorio regionale. Per tale parte (così come per la parte in cui rinvia all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998), esso non è oggetto di autonoma censura volta a denunciare la disparità di trattamento tra cittadino e straniero, ma viene investito dal ricorso, unitamente agli artt. 2, 3, 5, 6, comma 1, 7 e 8, comma 2, in ragione della manifesta irragionevolezza di una condizione imposta dalla legge impugnata a tutti gli aspiranti alla provvidenza sociale, siano essi cittadini, ovvero stranieri.

Ne segue che tale censura va valutata unitamente a quelle simili mosse contro le disposizioni appena elencate.

7.– Questa Corte, relativamente alla analoga violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione da un beneficio per tutti coloro (italiani e stranieri) che non siano residenti da un periodo protratto e continuativo nel territorio regionale, ha osservato che la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole

correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 172 del 2013).

Bisogna ora aggiungere che, diversamente che nell'ipotesi di discriminazioni introdotte tra cittadino e straniero, un elemento che qui caratterizza il giudizio di ragionevolezza è costituito dalla rilevanza che assume la dimensione regionale nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale.

La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità.

Tale premessa conduce alla illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 8, comma 2, della legge impugnata, e dell'art. 9 della medesima legge, nella parte in cui tali disposizioni subordinano l'accesso alle prestazioni sociali da esse regolate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno 24 mesi, e non al solo requisito della residenza nella Regione.

In particolare, è fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 2 indica le persone che possono usufruire di un fondo regionale istituito dall'art. 9, comma 5, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21), per il «contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale».

Si tratta, perciò, di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza. È perciò manifestamente irragionevole, ed incongruo, negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010).

È altresì fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 2, e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 8, comma 2, definisce i titolari del diritto a percepire assegni di studio ai sensi della legge regionale 24 aprile 1991, n. 14 (Norme integrative in materia di diritto allo studio), tenendo conto delle condizioni economiche dei rispettivi nuclei familiari (art. 3, comma 2).

Questa Corte, a proposito di una norma regionale che parimenti valorizzava il prolungamento della residenza nel territorio dello studente oltre una certa soglia temporale, ha infatti già rilevato che le misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con «la durata della residenza» (sentenza n. 2 del 2013).

8.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 9 della legge impugnata non è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 3 ha ad oggetto gli assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione. L'individuazione degli aventi diritto avviene mediante rinvio materiale all'art. 12-bis, comma 1, della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità).

Contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, perciò, la disposizione censurata provvede in tal modo essa stessa, e con precetto che sarebbe autonomamente lesivo, a selezionare i beneficiari della provvidenza, e si rende per tale parte senza dubbio impugnabile.

Gli assegni in questione sono misure indirizzate a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, affinché esso costituisca una cellula vitale della comunità. In tale caso, non è manifestamente irragionevole che il legislatore si rivolga proprio a quelle formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni, l'attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell'ambito della dimensione regionale.

Il legislatore friulano, in altri termini, non viene qui incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale.

9.– La questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 9 della legge regionale impugnata non è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost.

L'art. 5, al pari dell'art. 3 appena esaminato, circoscrive i destinatari di prestazioni economiche destinate alle famiglie. Si tratta, in particolare, dell'accesso ad abitazioni in locazione (art. 8-ter della legge regionale n. 11 del 2006), del sostegno in caso di contrazione del reddito familiare (art. 9 della legge regionale n. 11 del 2006), della fruizione di beni e servizi, e dell'eventuale riduzione di imposte e tasse, per mezzo della "Carta Famiglia" (art. 10 della legge regionale n. 11 del 2006), e per mezzo di vouchers volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori (art. 11 della legge regionale n. 11 del 2006). Anche in tali ipotesi, il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità.

10.– Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6, comma 1, 7 e 9 della legge impugnata, in riferimento all'art. 3 Cost., non sono fondate.

L'art. 6, comma 1, concerne interventi di edilizia convenzionata ed agevolata, e di sostegno alle locazioni, mentre l'art. 7 indica i beneficiari dell'assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 12 e 18 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 6 (Riordino degli interventi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica).

Questa Corte ha già ritenuto che «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire» (ordinanza n. 32 del 2008), e ha escluso l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Lombardia che prescrive, ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito della residenza o dello svolgimento di attività lavorativa in Regione da almeno cinque anni.

In effetti, le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, nella parte in cui, per gli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello

straniero), subordina l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, limitatamente alle parole «nel territorio nazionale da non meno di cinque anni e»;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge regionale n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, 5, 6, comma 1, e 7 della legge regionale n. 16 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, nella parte in cui subordina al requisito della residenza da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 3, 5, 6, comma 1, e 7, promossa, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

SENTENZA N. 202 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 5, e 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato) promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nel procedimento vertente tra S.B. e il Ministero dell'Interno ed altra, con ordinanza del 16 luglio 2012 iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

[...]

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 5, e 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato), in relazione agli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), d'ora innanzi CEDU.

1.1.– Il giudice rimettente, chiamato a decidere della legittimità di un provvedimento amministrativo di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, osserva, anzitutto, che l'automatismo ostativo alla permanenza sul territorio nazionale del condannato, anche in via non definitiva, per alcuni reati, fra i quali quelli in materia di stupefacenti, disposto in generale dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, è escluso, in via di eccezione, nelle ipotesi previste dai successivi artt. 5, comma 5, e 9, rispettivamente per coloro che hanno esercitato il diritto al ricongiungimento familiare e per coloro che richiedono un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. In tali casi eccezionali, infatti, è prevista una valutazione discrezionale della pericolosità attuale dello straniero da parte della pubblica amministrazione, che deve tenere conto di elementi quali la durata del soggiorno, il grado di inserimento sociale e lavorativo dello straniero e i suoi legami familiari, senza che l'autorità amministrativa possa, in tali ipotesi eccezionali, rifiutare il permesso di soggiorno o il suo rinnovo automaticamente per il solo fatto dell'intervenuta condanna.

Secondo il giudice a quo, il ricorrente si troverebbe nelle condizioni sostanziali per ottenere, sia il ricongiungimento familiare, sia il permesso CE di lungo soggiorno, ma non avendo presentato le relative istanze e non avendo, quindi, esercitato i relativi diritti, né ottenuto i relativi provvedimenti,

non rientra nelle eccezioni previste dal legislatore e dovrebbe, perciò, essere assoggettato all'automatismo ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno, in forza della subita condanna.

Di qui, secondo il TAR rimettente, deriverebbe la non manifesta infondatezza della questione di legittimità degli artt. 5, comma 5, e 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui non estendono le eccezioni ivi stabilite a coloro che si trovano nelle condizioni sostanziali per ottenere il ricongiungimento familiare o il permesso di soggiorno di lungo periodo, ma non hanno richiesto i relativi provvedimenti: tale disciplina, infatti, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento di situazioni consimili, con una illegittima compromissione della tutela della famiglia e dei minori, quale garantita dalla Costituzione ai sensi degli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost. e dall'art. 8 della CEDU come applicato dalla Corte di Strasburgo, integrante il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., specie in casi, come quello di specie, in cui vi sia stata una prolungata inerzia della pubblica amministrazione a fronte della patita condanna.

1.2– Quanto alla rilevanza, il TAR afferma che, in caso di accoglimento della sollevata questione, si dovrebbe pervenire all'accoglimento del ricorso nel procedimento a quo, dovendosi, nel caso di specie, ritenere assente la pericolosità attuale, mentre il ricorso medesimo sarebbe da respingersi ove la Corte costituzionale ritenesse non illegittime le norme impugnate e dovesse, quindi, operare l'automatismo previsto dalla legge.

2.– Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, in considerazione del fatto che nel caso di specie sarebbero applicabili gli artt. 12 e 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) – il cui contenuto sarebbe tale da salvaguardare i diritti di cui si è denunciata la compromissione – invece delle disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1998 impugnate dal rimettente.

Deve, tuttavia, rilevarsi che l'art. 12 citato si limita a prevedere che lo straniero non perde il diritto di soggiorno per il solo fatto di aver divorziato da un cittadino dell'Unione europea, senza però stabilire a quali condizioni egli abbia diritto a soggiornare sul territorio dello Stato; l'art. 20 del medesimo testo normativo, poi, disciplina non il “rinnovo” del permesso di soggiorno, ma il provvedimento di “allontanamento” dal territorio dello Stato. In entrambi i casi si tratta, quindi, di disposizioni che non riguardano, evidentemente, il procedimento pendente dinanzi al TAR.

A ciò si aggiunga che, in base alle disposizioni del d.lgs. n. 30 del 2007 richiamato dall'Avvocatura generale, il coniuge di cittadino italiano (o di altro Stato membro dell'Unione europea), dopo aver trascorso nel territorio dello Stato i primi tre mesi di soggiorno informale, è tenuto a richiedere la carta di soggiorno ai sensi dell'art. 10 dello stesso d.lgs. n. 30 del 2007 e, sino a che non ottenga detto titolo, avente valore costitutivo per l'esercizio dei diritti nell'Unione europea, o in assenza di tale richiesta, la sua condizione di soggiornante rimane regolata dal testo unico sull'immigrazione (ex plurimis sentenza della Corte di cassazione civile n.17346 del 2010) e, quindi, proprio dalle disposizioni del predetto d.lgs. n. 286 del 1998, impugnate dal rimettente.

Sono, quindi, le disposizioni del d.lgs. n. 30 del 2007, indicate dalla difesa statale, ad essere irrilevanti al fine del decidere nel procedimento a quo, mentre il rimettente ha correttamente ritenuto applicabile la disciplina contenuta nel t.u. sull'immigrazione.

3.– Più specificamente, il giudice a quo ha plausibilmente motivato sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del d.lgs. n.286 del 1998; viceversa, deve ritenersi inammissibile la questione sollevata con riferimento all'art 9 del medesimo testo unico.

Infatti, il TAR Veneto, dovendo pronunciarsi su una richiesta di annullamento di un provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro autonomo, è chiamato ad applicare l'art. 5, comma 3, che richiama l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998.

In riferimento a dette disposizioni, il rimettente non reputa illegittimo in generale l'automatismo ostativo al rilascio e al rinnovo del permesso di soggiorno previsto dal citato art. 4, comma 3, in ipotesi di condanna, per determinati reati, del cittadino non appartenente all'Unione europea. Consapevole delle ragioni in base alle quali la Corte costituzionale ha ritenuto non manifestamente

irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio italiano alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo, il TAR non censura l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 in sé e per sé considerato. Piuttosto, secondo l'ordinanza di rimessione, sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto troppo restrittive e subordinate ad adempimenti meramente formali, le eccezioni all'automatismo ostativo di cui al citato art. 4, comma 3, contenute in altre disposizioni del medesimo testo normativo.

La prima, disposta dall'art. 5, comma 5, esclude ogni automatismo nei confronti di coloro che abbiano «esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» ovvero nei confronti dei familiari ricongiunti: nei loro riguardi, nell'adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, oppure quello di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno «si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese d'origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale». In proposito, il giudice a quo lamenta che tale eccezione all'automatismo non si estenda a coloro che, pur trovandosi nelle condizioni sostanziali per ottenere il ricongiungimento familiare, non abbiano attivato le relative procedure formali.

La seconda eccezione, prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, esclude l'applicazione di ogni automatismo ex art. 4, comma 3, alle richieste di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, il cui rilascio è subordinato a una valutazione in concreto della pericolosità dello straniero richiedente, da effettuarsi alla luce di una serie di circostanze, tra cui «la durata del soggiorno nel territorio nazionale e dell'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero».

In ordine a questa seconda disposizione – prevista dall'art. 9, d.lgs. n. 286 del 1998 – occorre però osservare che, dovendo il TAR decidere, nel giudizio a quo, sulla legittimità di un provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo, disciplinato dall'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998, essa non può trovare applicazione nel caso di specie. In altri termini: poiché il procedimento pendente davanti al TAR riguarda un permesso di soggiorno per lavoro autonomo e non un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, l'unica eccezione al citato automatismo ostativo suscettibile di trovare applicazione è quella contemplata all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, che stabilisce in generale le condizioni per il rilascio, il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno e che, in questo ambito, prevede una valutazione discrezionale di pericolosità in concreto solo per gli stranieri che abbiano esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero dei loro familiari ricongiunti.

Pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 deve dichiararsi inammissibile per difetto di rilevanza nel giudizio a quo.

Deve, invece, respingersi l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza formulata dalla difesa dello Stato, limitatamente alla questione di legittimità proposta in riferimento all'art. 5, comma 5, del decreto citato, in ordine alla quale, dunque deve essere circoscritto il presente giudizio.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, è fondata.

4.1.– La disposizione impugnata prevede che nell'adottare il provvedimento di rifiuto, revoca o diniego di rinnovo del permesso di soggiorno «dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, ovvero del familiare ricongiunto» si tiene conto anche della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese di origine, nonché della durata del suo soggiorno nel territorio italiano. In tal modo, gli stranieri che sono presenti in Italia in virtù di un provvedimento di ricongiungimento familiare possono godere di una tutela rafforzata, che li pone al riparo dall'applicazione automatica di misure capaci di compromettere la loro permanenza nel territorio, in caso di condanna per i reati indicati dall'art. 4, comma 3, del t.u. sull'immigrazione.

Tale tutela rafforzata, che impone all'amministrazione di valutare in concreto la situazione dell'interessato, tenendo conto tanto della sua pericolosità per la sicurezza e l'ordine pubblico, quanto della durata del suo soggiorno e dei suoi legami familiari e sociali, non si estende – secondo quanto disposto dall'art. 5, comma 5 – nei confronti di coloro che, pur trovandosi nelle condizioni sostanziali

per ottenere il ricongiungimento familiare, non hanno fatto richiesta del relativo provvedimento formale e, dunque, non hanno «esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» ai sensi della disposizione impugnata. Nei loro confronti, pertanto, si dovrebbe applicare un automatismo, che impone alla pubblica autorità di procedere senz'altro al rifiuto del rilascio, alla revoca o al diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, qualora i richiedenti risultino condannati, con sentenza anche non definitiva, per i reati previsti dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998.

4.2.– Oggetto del presente giudizio è proprio l'esclusione dal campo di applicazione della tutela rafforzata di cui all'art. 5, comma 5, del t.u. sull'immigrazione, di coloro che, pur avendone i requisiti, non hanno esercitato il loro diritto al ricongiungimento familiare. L'impossibilità di annoverare tra i beneficiari di tale tutela rafforzata tutti coloro che vivono in Italia con una famiglia, indipendentemente dal tipo di permesso di soggiorno di cui dispongono, determina, come prospettato dal giudice rimettente, una irragionevole disparità di trattamento di situazioni consimili, con una illegittima compromissione di diritti fondamentali legati alla tutela della famiglia e dei minori, in violazione sia degli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost., sia dell'art. 8 della CEDU come applicato dalla Corte di Strasburgo, integrante il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

4.3.– Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente affermato che al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda; peraltro, si deve altresì sottolineare che la medesima Corte ha regolarmente ribadito che tale discrezionalità legislativa non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino (sentenze n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, nn. 299 e 249 del 2010, n. 148 del 2008, n. 206 del 2006, n. 78 del 2005).

Nell'ambito di questa discrezionalità, il legislatore può anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni. Questa Corte ha già avuto modo di rimarcare che, in linea generale, statuizioni di tal genere non sono di per sé manifestamente irragionevoli «costituendo l'automatismo espulsivo un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare arbitrii da parte dell'autorità amministrativa» (sentenza n. 148 del 2008).

Ai sensi della giurisprudenza pregressa, dunque, la condanna per determinati reati di uno straniero non appartenente all'Unione europea ben può giustificare la previsione di un automatismo ostativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno, ma occorre pur sempre che una simile previsione possa considerarsi rispettosa di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra l'esigenza, da un lato, di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di regolare i flussi migratori e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciutigli dalla Costituzione (sentenza n. 172 del 2012).

Pertanto, questa Corte è chiamata a verificare che gli automatismi disposti dal legislatore rispecchino un ragionevole bilanciamento tra tutti gli interessi e i diritti di rilievo costituzionale coinvolti nella disciplina dell'immigrazione e non può esimersi dal censurare quelle disposizioni legislative che incidano in modo sproporzionato e irragionevole sui diritti fondamentali (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010). Nell'ambito di tali valutazioni la Corte deve altresì considerare che gli automatismi procedurali, essendo basati su una presunzione assoluta di pericolosità, devono ritenersi arbitrari e perciò costituzionalmente illegittimi, se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole – come nel caso in esame – formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa (sentenze n. 57 del 2013, n. 172 e n. 110 del 2012, n. 231 del 2011, n. 265, n. 164 e n. 139 del 2010).

4.4.– Nel caso in esame, la disposizione impugnata delimita l'ambito di applicazione della tutela rafforzata, che permette di superare l'automatismo solo nei confronti dei soggetti che hanno fatto

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

In particolare, la tutela della famiglia e dei minori assicurata dalla Costituzione implica che ogni decisione sul rilascio o sul rinnovo del permesso di soggiorno di chi abbia legami familiari in Italia debba fondarsi su una attenta ponderazione della pericolosità concreta e attuale dello straniero condannato, senza che il permesso di soggiorno possa essere negato automaticamente, in forza del solo rilievo della subita condanna per determinati reati. Nell'ambito delle relazioni interpersonali, infatti, ogni decisione che colpisce uno dei soggetti finisce per ripercuotersi anche sugli altri componenti della famiglia e il distacco dal nucleo familiare, specie in presenza di figli minori, è decisione troppo grave perché sia rimessa in forma generalizzata e automatica a presunzioni di pericolosità assolute, stabilite con legge, e ad automatismi procedurali, senza lasciare spazio ad un circostanziato esame della situazione particolare dello straniero interessato e dei suoi familiari.

In questo senso, la disposizione di cui all'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 286 del 1998 contrasta con gli artt. 2, 3, 29, 30 e 31 Cost. nella parte in cui non estende la tutela rafforzata ivi prevista a tutti i casi in cui lo straniero abbia nello Stato legami familiari.

5.– Ad analoghe considerazioni conduce anche l'esame dell'art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, pure evocato a parametro interposto del presente giudizio, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte di Strasburgo ha, infatti, sempre affermato (ex plurimis pronuncia 7 aprile 2009, Cherif e altri c. Italia) che la CEDU non garantisce allo straniero il diritto di entrare o risiedere in un determinato Paese, di tal che gli Stati mantengono il potere di espellere gli stranieri condannati per reati puniti con pena detentiva. Tuttavia, quando nel Paese dove lo straniero intende soggiornare vivono i membri stretti della sua famiglia, occorre bilanciare in modo proporzionato il diritto alla vita familiare del ricorrente e dei suoi congiunti con il bene giuridico della pubblica sicurezza e con l'esigenza di prevenire minacce all'ordine pubblico, ex art. 8, paragrafo 1, della CEDU.

La ragionevolezza e la proporzione del bilanciamento richiesto dall'art. 8 della CEDU implicano, secondo la Corte europea (ex plurimis pronuncia 7 aprile 2009, Cherif e altri c. Italia), la possibilità di valutare una serie di elementi desumibili dall'attenta osservazione in concreto di ciascun caso, quali, ad esempio, la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente; la durata del soggiorno dell'interessato; il lasso di tempo trascorso dalla commissione del reato e la condotta del ricorrente durante tale periodo; la nazionalità delle diverse persone interessate; la situazione familiare del ricorrente, e segnatamente, all'occorrenza, la durata del suo matrimonio ed altri fattori che testimonino l'effettività di una vita familiare in seno alla coppia; la circostanza che il coniuge fosse a conoscenza del reato all'epoca della creazione della relazione familiare; il fatto che dal matrimonio siano nati dei figli e la loro età; le difficoltà che il coniuge o i figli rischiano di trovarsi ad affrontare in caso di espulsione; l'interesse e il benessere dei figli; la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il paese ospite.

Una simile attenzione alla situazione concreta dello straniero e dei suoi congiunti, garantita dall'art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, esprime un livello di tutela dei rapporti familiari equivalente, per quanto rileva nel caso in esame, alla protezione accordata alla famiglia nel nostro ordinamento costituzionale. Di conseguenza, anche sotto questo profilo deve rilevarsi l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per violazione dell'art. 8 della CEDU, conformemente alla giurisprudenza costituzionale che affida a questa Corte, nello svolgimento del proprio infungibile ruolo, il compito di effettuare una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti fondamentali, in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» esistenti di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali,

complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013, e n. 264 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato), nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che «ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare» o al «familiare ricongiunto», e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe in relazione all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

ORDINANZA N. 197 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dal Tribunale ordinario di Urbino nel procedimento vertente tra D.H. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 19 luglio 2011, iscritta al n. 278 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS.

[...]

Considerato che il Tribunale ordinario di Urbino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno sociale al possesso della carta di soggiorno e dunque anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato»;

che, a parere del giudice rimettente, tale disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, alla luce dei principi già espressi da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2010, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale della norma in esame nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno mensile di assistenza al possesso del permesso di soggiorno di lunga durata;

che sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., in quanto la limitazione oggetto di impugnativa determinerebbe una evidente ingiustificata disparità di trattamento in ordine a diritti fondamentali della persona tra cittadini italiani e stranieri;

che risulterebbe vulnerato, inoltre, l'art. 32 Cost., in quanto attraverso la disposizione oggetto di censura verrebbe ad essere negata la tutela del diritto alla salute a parità di condizioni ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato;

che dalla scarna narrativa in fatto contenuta nell'ordinanza di remissione – la quale dovrebbe, al contrario, ai fini del controllo sulla rilevanza della questione, offrire una esauriente e autosufficiente descrizione della fattispecie sottoposta al giudizio a quo – si ricava che alla ricorrente nel giudizio principale, madre di cittadina italiana, sarebbe stato in un primo momento riconosciuto e successivamente “revocato” da parte dell'INPS il beneficio in questione, senza che sia dato tuttavia comprendere né il titolo né la decorrenza di questo riconoscimento (né le ragioni del rilievo attribuito all'incontestata «sussistenza del requisito sanitario», non richiesto ai fini della provvidenza), emergendo soltanto che il provvedimento di “revoca” sarebbe stato adottato, il 3 marzo 2009, in forza soltanto di una non meglio precisata «mancanza del requisito della permanenza minima in Italia»;

che il giudice rimettente ha mostrato di non essersi posto il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso della medesima ricorrente, della disciplina dettata dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), a norma del quale (art. 14, comma 2) il «familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro acquisisce il diritto di soggiorno permanente se ha soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale unitamente al cittadino dell'Unione»;

che ove, infatti, la imprecisata causale della predetta “revoca” del beneficio da parte dell'INPS fosse, in ipotesi, consistita nella mancanza del requisito del soggiorno in via continuativa per cinque anni, di cui al richiamato art. 14, comma 2, del predetto decreto legislativo n. 30 del 2007 – temporalmente identico all'omologo requisito prescritto per il conseguimento del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di cui alla norma impugnata –, sussisterebbe un'evidente situazione di aberratio iuris, con la conseguente inammissibilità della proposta questione;

che, peraltro, pur a voler prescindere dalle descritte incolmabili lacune, assume portata dirimente, ai medesimi effetti, l'omesso riferimento, da parte del rimettente, anche alla disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale stabilisce che «a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale»;

che tale disciplina – le ragioni della cui eventuale inapplicabilità nel giudizio principale, avrebbero comunque dovuto, anche queste, essere esposte, almeno con un cenno – appare comunque indicativa dell'orizzonte entro il quale il legislatore ha ritenuto di disporre in una materia del tutto singolare come questa dell'assegno sociale, dal momento che il nuovo e più ampio limite temporale richiesto ai fini della concessione del beneficio risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo – stando allo stretto tenore letterale della norma – agli stessi cittadini italiani;

che, dunque, da un lato, non risulterebbe evocabile alcun elemento di discriminazione tra cittadini extracomunitari, a seconda che risultino o no titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, e, dall'altro lato, neppure sussisterebbe una disparità di trattamento tra cittadini stranieri e italiani, posto che il requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio;

che, d'altra parte, la previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento del predetto beneficio appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti «gli aventi diritto», di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma dell'art. 9, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza);

che, alla luce dei riferiti rilievi, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina la concessione

dell'assegno sociale al possesso della carta di soggiorno e dunque anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato», sollevata, in riferimento agli articoli 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Urbino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

ORDINANZA N. 196 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) promosso dal Tribunale ordinario di Monza nel procedimento vertente tra I.N. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altro, con ordinanza del 9 marzo 2011 iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di I.N. e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Gigliola Mazza Ricci per I.N., Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato che il Tribunale ordinario di Monza – chiamato a pronunciarsi in sede cautelare, sul ricorso proposto da una cittadina extracomunitaria per ottenere la condanna del Comune di Desio e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) al pagamento dell'assegno per nucleo familiare con tre o più figli – ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), «nella parte in cui subordina la concessione dell'«assegno per nuclei familiari con almeno tre figli» al requisito della cittadinanza italiana o comunitaria o, in subordine, nella parte in cui esclude dalla concessione del beneficio gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (per brevità «carta di soggiorno»)»;

che la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., rilevandosi, da un lato, «come, nella fattispecie, si venga a porre la questione di un diverso trattamento ma non in ragione di diversità di razza o di origine etnica, bensì di uno status giuridico determinato da norme generali di ordine pubblico, alla stregua delle quali si pone anche una questione di gerarchia delle fonti» e, dall'altro, «che nel caso di specie non sono configurabili né una condotta né tantomeno è ravvisabile un atto discriminatorio in senso stretto sicché la questione non si pone in termini di rimozione degli effetti di una condotta discriminatoria ma di mera interpretazione di norme»;

che il medesimo parametro di costituzionalità risulterebbe violato anche sul rilievo che la disciplina in questione presenterebbe «punti di rilevanza sotto altro profilo vale a dire per la fiscalità generale, sulla quale sostanzialmente si regge il bilancio dell'Istituto, e pone, quindi, altra questione, ossia quella di tenuta rispetto al principio di cui all'art. 3 Cost., alla luce dei continui interventi da

parte del legislatore volti sia al contenimento della spesa pubblica, anche nel settore previdenziale, che ad una razionalizzazione delle risorse a fini redistributivi»;

che il giudice a quo ha completamente omesso di fornire qualsiasi descrizione della fattispecie sottoposta al suo giudizio, limitandosi ad enunciare esclusivamente il contenuto della domanda, senza alcun riferimento alle condizioni soggettive della richiedente, della quale si precisa soltanto essere «nata in Pakistan», senza ulteriori indicazioni sul relativo status e sull'eventuale possesso dei requisiti previsti per l'ottenimento del beneficio sollecitato;

che, d'altra parte, accanto alla segnalata omissione, che impedisce qualsiasi valutazione intorno alla rilevanza della questione proposta e al relativo nesso di indispensabile pregiudizialità agli effetti della decisione sul ricorso, la questione medesima risulta proposta in termini dubitativi e perplessi, quasi per ottenere un avallo di tipo interpretativo in termini di possibile disapplicazione della norma censurata, in quanto contrastante con normativa comunitaria "autoapplicativa";

che, difatti, malgrado la diffusa digressione sui limiti della interpretazione conforme e sugli effetti delle direttive comunitarie, il giudice rimettente si è limitato a reputare attribuita «soltanto» al «giudice delle leggi» la potestà di «stabilire se le disposizioni in contestazione rispettino il requisito della proporzionalità necessità e adeguatezza in base a considerazioni oggettive, e se un criterio selettivo che richieda un collegamento con il territorio sia o meno conforme all'art. 3 Cost.», venendo meno alla necessità di un autonomo vaglio critico e di una conseguente motivazione in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione ai fini della definizione del proprio giudizio;

che in termini parimenti perplessi viene prospettato anche il profilo di doglianza relativo alla compatibilità della normativa censurata con le esigenze della «fiscalità generale», omettendosi di additare la sussistenza di un vulnus, concreto ed attuale, rispetto al parametro costituzionale evocato, di cui, pure, si profila la (soltanto possibile) compromissione;

che, infatti, secondo il giudice rimettente, «soltanto la Corte costituzionale, come in altre occasioni ha fatto, può stabilire il punto di bilanciamento tra principi di uguale rango costituzionale, ossia quello di cui all'art. 38 Cost. e quello della solidarietà sociale ex art. 3 Cost.», essendosi considerato ammissibile anche «un intervento legislativo che riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante»;

che, in ragione delle riferite lacune motivazionali e dei termini nei quali la questione è stata proposta, la stessa deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), «nella parte in cui subordina la concessione dell'«assegno per nuclei familiari con almeno tre figli» al requisito della cittadinanza italiana o comunitaria o, in subordine, nella parte in cui esclude dalla concessione del beneficio gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (per brevità «carta di soggiorno»)», sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Monza con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

SENTENZA N. 172 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 settembre-4 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 4 ottobre 2012 ed iscritto al n. 131 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

[...]

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale l'articolo 9, comma 1 (nonché la lettera a dello stesso comma 1), della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), secondo il quale «Sono destinatari dell'assegno di cura i cittadini italiani o di Stati appartenenti all'Unione europea, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'articolo 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'articolo 10, comma 6».

Il ricorrente deduce che la disposizione eccede la competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché la competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione, che ritiene spettante alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, da un lato, l'esclusione dal beneficio delle persone prive del requisito della residenza temporalmente protratta nel territorio provinciale è censurata in quanto lesiva dell'art. 3

Cost., giacché introdurrebbe un elemento di distinzione arbitrario, in assenza di alcuna ragionevole correlabilità tra tale condizione positiva di ammissibilità al beneficio e gli altri particolari requisiti, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale; e dell'art. 117, primo comma, Cost., poiché porrebbe una misura restrittiva delle libertà di circolazione e di soggiorno previste dall'art. 21, numero 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea del 25 marzo 1957. Dall'altro lato, la limitazione (per gli stranieri extracomunitari) dell'attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti che siano in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto determina una discriminazione tra gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, in contrasto con l'art. 41 del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 e con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001); nonché l'art. 10, primo comma, Cost., poiché tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

2. – Le questioni sono entrambe fondate in riferimento all'art. 3 Cost.

2.1. – Va, innanzi tutto, rilevato che la legge provinciale n. 15 del 2012 - sulla premessa che «La Provincia autonoma di Trento tutela in funzione dei bisogni le persone non autosufficienti e ne sostiene le famiglie, assicurando mezzi adeguati alle loro esigenze di vita», promuovendo «la permanenza delle persone non autosufficienti nel proprio ambito familiare» (art. 1, comma 1); e considerate, ai fini della legge, «non autosufficienti le persone che sono prive dalla nascita o che hanno subito una perdita permanente parziale o totale dell'autonomia delle abilità fisiche, psichiche, sensoriali, cognitive e relazionali con conseguente incapacità di compiere gli atti essenziali della vita quotidiana senza l'aiuto determinante di altre persone» (art. 2, comma 1) - stabilisce che la medesima Provincia «assicura alle persone non autosufficienti l'erogazione di qualificati interventi di cura, di assistenza e di protezione sociale secondo quanto previsto da questa legge, compatibilmente con le risorse organizzative, strumentali e finanziarie disponibili, privilegiando le modalità che garantiscono la permanenza della persona non autosufficiente nel proprio ambito familiare» (art. 6, comma 1), mediante l'erogazione di un "assegno di cura", appunto «orientato a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio» e «correlato alla misura del bisogno della persona non autosufficiente da garantire in ambito domiciliare e semiresidenziale» (art. 10, comma 1, primo periodo) nonché destinato ai soggetti portatori dei requisiti individuati nel censurato art. 9, comma 1, tra i quali quelli oggetto delle spiegate censure.

Di conseguenza, risulta palese (come peraltro non contestato) che la normativa in oggetto rientri nell'ambito di competenza legislativa esclusiva in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, numero 25, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, oltre che in quello di competenza residuale in materia di servizi sociali, riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., e che può ritenersi estesa, per il principio di maggiore autonomia, alla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

3. – Ciò premesso, relativamente alla lamentata violazione del canone di ragionevolezza determinata dalla esclusione dal beneficio di tutti coloro (italiani e stranieri) i quali non siano residenti da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale (art. 9, comma 1, lettera a), va ribadito che - se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (da ultimo sentenza n. 133 del 2013) e che quello della residenza costituisce «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005) - tuttavia la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la

condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

Orbene, nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013).

3.1. – Tale previsione realizza dunque una discriminazione, che contrasta con la funzione e la ratio normativa stessa, in violazione del limite di ragionevolezza imposto anche dal rispetto del principio di uguaglianza.

Né rileva in senso contrario la circostanza - su cui si sofferma la difesa della Provincia resistente - che l'assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali, dalla Provincia stessa finanziata per libera scelta e con i propri mezzi; e che, dunque, per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame con il territorio della comunità (senza discriminazioni in base alla cittadinanza ovvero all'origine), al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio. Va, al contrario, ribadita l'affermazione di questa Corte, secondo cui tanto l'una che l'altra circostanza eccepite non escludono «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili - debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

4. – Altrettanto fondato risulta il secondo profilo di censura, relativo alla limitazione della attribuzione dell'«assegno di cura» ai soli soggetti (extracomunitari) che siano in possesso dello specifico titolo costituito dalla «carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (art. 9, comma 1).

Come sottolineato, da ultimo, dalla sentenza n. 40 del 2013, la carta di soggiorno è stata sostituita, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), il cui conseguimento da parte dello straniero è condizionato: a) dalla disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'art. 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); b) dalla disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; c) dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Si tratta di requisiti (che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, relativo al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno) che non si raccordano (ed anzi presentano carattere fortemente derogatorio) con la generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del decreto

legislativo n. 286 del 1998, il quale prevede che «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

4.1. – La limitazione del novero dei fruitori della provvidenza in esame operata dalla norma, censurata anche sotto questo profilo, deve ritenersi lesiva dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 4 del 2013), non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità dell'assegno di cura. Va ribadito, infatti, che non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo - in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni - versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante.

Come già affermato da questa Corte, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può, invece, essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011), che di fatto porti ad escludere proprio coloro che potrebbero risultare i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale (sentenza n. 40 del 2011).

Ciò che, dunque, assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie "deboli". La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari" inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010). Condizione questa che certamente (per quanto detto) si configura relativamente alla provvidenza in esame, che è espressamente destinata a coinvolgere e salvaguardare beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona non autosufficiente anche con riferimento al contesto familiare in cui è inserita. Senza pertanto che valga l'eccezione mossa dalla resistente in ragione del fatto che l'assegno de quo è «misura integrativa dell'indennità di accompagnamento» (art. 10, comma 2, ultimo periodo), giacché (come già detto) la classificazione del beneficio va operata imprescindibilmente con riferimento alla natura e alla portata teleologica che ne caratterizzano la predisposizione e la prestazione.

5. - Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge provinciale n. 25 del 2012, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento; e va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera a), della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013

ORDINANZA N. 133 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Luigi MAZZELLA; Giudici: Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-22 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;
udito l'avvocato dello Stato Maria Vittoria Lumetti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale di alcune disposizioni della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria).

2.- Il ricorrente impugna, in primo luogo, l'articolo 3, comma 3, di tale legge regionale, nella parte in cui - modificando l'art. 3, comma 1, della legge reg. 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale) - richiede, quale condizione per l'erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni».

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, introducendo una discriminazione tra i cittadini extracomunitari e i cittadini italiani (ai quali è richiesta la semplice residenza in Regione) che apparirebbe arbitraria, stante l'assenza di ogni ragionevole correlazione tra il requisito di accesso legato a una particolare tipologia di residenza e le condizioni di bisogno e disagio della persona che le provvidenze in questione mirano ad affrontare.

Sarebbe violato, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, in quanto la durata minima della residenza in Regione richiesta allo straniero ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale atterrebbe «allo status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale».

2.1.- In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

L'impugnato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, novellando l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005, modifica i requisiti necessari per ottenere l'erogazione dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», disciplinato dalla norma novellata, con

particolare riguardo alla condizione della residenza del richiedente nella Regione. Come precisato dal comma 4-bis dell'art. 3 della legge reg. n. 1 del 2005, l'assegno in questione è istituito allo scopo di integrare, nell'ambito delle competenze della Regione, le provvidenze previste dalla legislazione statale in materia previdenziale e di istituire «forme di tutela e di sostegno della famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale». L'entità dell'assegno - che spetta a un solo richiedente per ogni nucleo familiare la cui condizione economica non superi i limiti stabiliti con regolamento regionale (art. 3, commi 1 e 4, della legge reg. n. 1 del 2005) - varia in funzione della composizione di detto nucleo (presenza o meno di entrambi i genitori, numero dei figli ed equiparati, presenza o meno di figli o equiparati disabili: tabelle A, B e C allegate alla legge reg. n. 1 del 2005).

Nel testo anteriore alla modifica operata dalla norma impugnata, l'art. 3, comma 1, della legge reg. n. 1 del 2005 prevedeva, in via generale, come condizione per l'ottenimento dell'assegno, che il richiedente fosse residente da almeno cinque anni nella Regione Trentino-Alto Adige o coniugato con persona in possesso di tale requisito.

La norma impugnata ha, per converso, operato una distinzione a seconda della nazionalità dell'interessato. La provvidenza è, infatti, riconosciuta ai cittadini italiani a condizione che risiedano in Regione (non importa da quanto tempo) o che siano coniugati con persona in possesso di tale requisito; ai cittadini comunitari, «entro i limiti e secondo criteri previsti dalla normativa europea in materia di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale»; ai cittadini extracomunitari, solo ove «in possesso della residenza in regione da almeno cinque anni». Ed è su tale requisito di "residenza qualificata" - attualmente previsto per i soli cittadini extracomunitari e tale, dunque, da attuare una disciplina differenziata e meno favorevole nei loro confronti - che si appuntano le censure del ricorrente.

2.2.- In proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale - tra le quali va inclusa quella qui considerata - al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. La legittimità di una simile scelta non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Lo scrutinio va operato all'interno della specifica disposizione, al fine di verificare se vi sia una ragionevole correlazione tra la condizione prevista per l'ammissibilità al beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 432 del 2005).

Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha già in più occasioni ritenuto costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., norme legislative regionali o provinciali che, come quella oggetto dell'odierno scrutinio, subordinavano il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo.

Al riguardo, si è in particolare rilevato che, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nel territorio regionale o provinciale «da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni» (sentenza n. 2 del 2013; in prospettiva simile, sentenza n. 4 del 2013).

Le medesime considerazioni valgono evidentemente in rapporto alla norma oggi impugnata, che presenta un'analoga struttura. L'art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge reg. n. 1 del 2005, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal censurato art. 3, comma 3, della legge reg. n. 8 del 2011, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole - che in esso compaiono, con riferimento al requisito della residenza in Regione dei cittadini extracomunitari - «da almeno cinque anni».

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. restano assorbite.

3.- Con riguardo alla concorrente impugnazione dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. n. 8 del 2011, di cui era stato denunciato il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Per tale parte, il processo va dichiarato dunque estinto, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, stante la mancata costituzione in giudizio della Regione (ex plurimis, ordinanze n. 283, n. 282, n. 122 e n. 98 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 18 febbraio 2005, n. 1 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), come modificato dall'articolo 3, comma 3, della legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria), limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara estinto il processo quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, commi 1 e 2, della medesima legge regionale n. 8 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

SENTENZA N. 98 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 aprile 2012, depositato in cancelleria il 3 maggio 2012 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 27 marzo 2013 il Presidente Franco Gallo in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella d'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna in via principale gli articoli 2, comma 2, 3, comma 4, 14, 18 e 19 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)».

2. - In primo luogo vengono censurati gli artt. 2, comma 2, e 19 della citata legge regionale n. 3 del 2012.

L'art. 2, comma 2 (sotto la rubrica «Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda - Modifiche alla L.R. 30 aprile 2009, n. 8»), prevede che: «Dopo il comma 4 dell'articolo 2 della L.R. 8/2009 è inserito il seguente: "4-bis. Nella comunicazione di cui al comma 4, in caso di avvio della attività in zone sottoposte a tutela, deve essere anche attestato il rispetto dei criteri qualitativi eventualmente previsti, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori e della sanità pubblica, nella programmazione di cui all'articolo 4-bis della L.R. 6/2010.

Nel caso di cittadini dei paesi non europei e dell'Unione Europea, nella comunicazione di avvio dell'attività deve essere altresì attestato il possesso da parte del soggetto che esercita effettivamente l'attività, a fronte di motivi imperativi di interesse generale, in particolare tutela dei consumatori e sanità pubblica, di uno dei documenti di cui all'articolo 67, comma 2-bis, della L.R. 6/2010. Qualora il soggetto richiedente che esercita effettivamente l'attività non attesti il possesso di nessuno dei documenti di cui all'articolo 67, comma 2-bis, della L.R. 6/2010, è tenuto a frequentare e superare positivamente un corso per valutare il grado di conoscenza di base della lingua italiana presso la Camera di Commercio territorialmente competente per il comune dove intende svolgere l'attività di somministrazione non assistita, o comunque un corso istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano. La Giunta regionale delibera i criteri, la durata e la modalità del corso."».

A sua volta l'art. 19 della medesima legge regionale n. 3 del 2012, dispone quanto segue: «Dopo il comma 2 dell'articolo 67 della L.R. 6/2010 per i motivi imperativi d'interesse generale di cui al comma 1 dell'articolo 4 della L.R. 6/2010 e in particolare per i motivi attinenti la sanità pubblica, la tutela dei lavoratori, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi, sono aggiunti i seguenti: "2-bis. Per il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande è necessario che il soggetto, titolare o delegato, che esercita effettivamente l'attività presenti uno dei seguenti documenti: a) un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale (CELI), a tal fine è sufficiente un CELI di livello A2 Common European Framework: livello di contatto definibile in termini di competenza relativa a routine memorizzate; b) un attestato che dimostri di aver conseguito un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o in alternativa un attestato che dimostri di avere frequentato, con esito positivo, un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre regioni o dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. (omissis)».

Secondo l'Avvocatura dello Stato, le norme sarebbero discriminatorie nei confronti degli stranieri in ragione della loro cittadinanza. Per i cittadini comunitari esse concretizzerebbero una violazione dell'art. 49 del Trattato UE, e dunque del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, che vieta restrizioni alla libertà di stabilimento ed impone l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini. La previsione regionale non sarebbe neanche compatibile con la direttiva servizi 2006/123/CE, secondo cui gli eventuali requisiti in base ai quali l'ordinamento interno può subordinare l'accesso ad un'attività di servizi non possono comunque essere discriminatori e devono osservare i caratteri della necessità e della proporzionalità, con ciò ledendo anche l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che riserva allo Stato la competenza in materia di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea. Infine, la normativa impugnata, nell'imporre la presentazione della suddetta documentazione, costituirebbe un ostacolo per gli stranieri all'esercizio delle attività, alterando dunque la concorrenza con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.1. - La questione non è fondata.

Premesso infatti che il Governo non contesta che al legislatore regionale, nella regolamentazione dell'accesso alle attività in esame (riconducibile, in termini generali, alla materia del commercio ex art. 117, quarto comma, Cost.) sia consentito di prevedere, in capo a chi richieda il rilascio della autorizzazione ad esercitare detta attività, il possesso di requisiti professionali (che evidentemente costituiscono elementi atti a dimostrare la affidabilità dell'operatore e la sua capacità professionale in rapporto alla concorrente esigenza di garantire la tutela del consumatore), va rilevato che il censurato art. 2, comma 2, richiede la produzione da parte dell'interessato «di uno dei» documenti previsti dall'art. 67, comma 2-bis, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6, recante il «Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere» (comma aggiunto dall'art. 19 della legge regionale n. 3 del 2012, congiuntamente impugnato). Trattasi di una previsione che lascia al soggetto interessato la scelta di presentare o un certificato di conoscenza della lingua italiana, Certificazione Italiano Generale (CELI) (art. 67, comma 2-bis, lettera a); ovvero un attestato che dimostri il conseguimento

di un titolo di studio presso una scuola italiana legalmente riconosciuta o ancora, in alternativa, un attestato che dimostri l'avvenuta frequenza, con esito positivo, di un corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico alimentare o per la somministrazione di alimenti e bevande istituito o riconosciuto dalla Regione Lombardia, dalle altre Regioni o dalle Province autonome di Trento e Bolzano (lettera b).

Alla esclusione dell'asserito effetto discriminatorio derivante (direttamente o indirettamente) dalla cittadinanza dell'operatore (che viene posto a base delle singole censure mosse dal ricorrente alla normativa impugnata), si perviene, dunque, muovendo dalla constatazione che la conoscenza della lingua italiana non è dal legislatore regionale prevista quale unico imprescindibile requisito (imposto agli stranieri) richiesto per avviare l'attività commerciale, giacché la stessa norma prevede che l'interessato possa in alternativa attestare anche la frequenza ed il superamento del corso professionale per il commercio relativo al settore merceologico di riferimento. Ed in ordine a tale possibilità, va rilevato che l'art. 66, comma 1, lettera a), dello stesso testo unico regionale in materia di commercio - nel fissare i requisiti professionali per l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, con previsioni sostanzialmente identiche a quelle di cui al comma 6 dell'art. 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) - prevede (sempre in via alternativa) proprio la medesima condizione dell'«avere frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, la preparazione o la somministrazione degli alimenti, istituito o riconosciuto dalle regioni o dalle province autonome di Trento e di Bolzano». La sostanziale identità di uno dei requisiti stabiliti tanto per gli italiani quanto per gli stranieri (siano essi comunitari o non) rappresenta ulteriore riprova della non configurabilità del lamentato effetto discriminatorio (peraltro non censurato in termini di ingiustificata disparità di trattamento di situazioni asseritamente uguali, ex art. 3 Cost.) derivante dalla applicazione delle norme censurate.

Dunque, il carattere meramente alternativo del requisito (individuato in un contesto normativo di disciplina del commercio, di competenza regionale residuale: sentenze n. 299 del 2012, n. 247 del 2010 e n. 430 del 2007), fa sì che esso, in quanto tale, sia inidoneo ad incidere negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, ovvero sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, ovvero infine sui vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; con la conseguenza che le disposizioni censurate non vulnerano alcuno dei parametri evocati.

3 - Il ricorrente impugna, altresì, l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare l'attività di estetista, prevede che: «Ogni attività che comporti prestazioni, trattamenti e manipolazioni sulla superficie del corpo umano, ivi compresi i massaggi estetici e rilassanti, finalizzate al benessere fisico, al miglioramento estetico della persona o alla cura del corpo priva di effetti terapeutici, con esclusione delle attività esercitate dagli operatori iscritti al registro di cui all'articolo 2 della legge regionale 1 febbraio 2005, n. 2 (Norme in materia di discipline bio-naturali) è da intendersi attività ai sensi della L. 1/1990 sia che si realizzi con tecniche manuali e corporee sia che si realizzi con l'utilizzo di specifici apparecchi».

La difesa erariale - sul presupposto che l'operata esclusione delle attività bionaturali dal novero di quelle proprie della professione di estetista consentirebbe agli operatori delle prime di esercitarla con la sola iscrizione nel registro regionale e, dunque, senza necessità del titolo abilitativo richiesto dalla normativa statale - lamenta (ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.) la lesione della competenza concorrente della Regione in materia di professioni, in quanto la disposizione impugnata conferirebbe valore abilitativo all'esercizio di un'attività professionale alla iscrizione ad un registro introdotto da una legge regionale.

3.1. - La questione è fondata.

L'art. 1 della legge 4 gennaio 1990, n. 1 (Disciplina dell'attività di estetista), prevede che «L'attività di estetista comprende tutte le prestazioni ed i trattamenti eseguiti sulla superficie del corpo umano il cui scopo esclusivo o prevalente sia quello di mantenerlo in perfette condizioni, di migliorarne e proteggerne l'aspetto estetico, modificandolo attraverso l'eliminazione o l'attenuazione degli inestetismi presenti» (comma 1); e che «Tale attività può essere svolta con l'attuazione di

tecniche manuali, con l'utilizzazione degli apparecchi elettromeccanici per uso estetico, di cui all'elenco allegato alla presente legge, e con l'applicazione dei prodotti cosmetici definiti tali dalla legge 11 ottobre 1986, n. 713» (comma 2). Il successivo art. 2 (premesso che «L'attività professionale di cui all'articolo 1 è esercitata in forma di impresa, individuale o societaria, ai sensi delle norme vigenti») stabilisce che «Non è consentito l'esercizio dell'attività ai soggetti non iscritti all'Albo delle imprese artigiane di cui all'articolo 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, o nel Registro delle imprese di cui all'articolo 8 della legge 29 dicembre 1993, n. 580»; e che «L'esercizio dell'attività di estetista è soggetto a segnalazione certificata di inizio di attività ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, da presentare allo sportello unico di cui all'articolo 38 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». Inoltre, l'art. 3 prevede che «1. La qualificazione professionale di estetista si intende conseguita, dopo l'espletamento dell'obbligo scolastico, mediante il superamento di un apposito esame teorico-pratico preceduto dallo svolgimento: a) di un apposito corso regionale di qualificazione della durata di due anni, con un minimo di 900 ore annue; tale periodo dovrà essere seguito da un corso di specializzazione della durata di un anno oppure da un anno di inserimento presso una impresa di estetista; b) oppure di un anno di attività lavorativa qualificata in qualità di dipendente, a tempo pieno, presso uno studio medico specializzato oppure una impresa di estetista, successiva allo svolgimento di un rapporto di apprendistato presso una impresa di estetista, come disciplinato dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni ed integrazioni, della durata prevista dalla contrattazione collettiva di categoria, e seguita da appositi corsi regionali, di almeno 300 ore, di formazione teorica, integrativi delle cognizioni pratiche acquisite presso l'impresa di estetista; c) oppure di un periodo, non inferiore a tre anni, di attività lavorativa qualificata, a tempo pieno, in qualità di dipendente o collaboratore familiare, presso una impresa di estetista, accertata attraverso l'esibizione del libretto di lavoro o di documentazione equipollente, seguita dai corsi regionali di formazione teorica di cui alla lettera b). Il periodo di attività di cui alla presente lettera c) deve essere svolto nel corso del quinquennio antecedente l'iscrizione ai corsi di cui alla lettera b)» (comma 1). Infine, il comma 4 dell'art. 4 dispone che «Lo svolgimento dell'attività di estetista, dovunque tale attività sia esercitata, in luogo pubblico o privato, anche a titolo gratuito, è subordinato al possesso della qualificazione professionale di cui all'articolo 3».

A sua volta, l'art. 1 della legge della Regione Lombardia 1° febbraio 2005, n. 2 (Norme in materia di discipline bio-naturali), stabilisce che «La presente legge ha lo scopo di valorizzare l'attività degli operatori in discipline bio-naturali, al fine di garantire una qualificata offerta delle prestazioni e dei servizi che ne derivano» (comma 1); e che «Le prestazioni afferenti l'attività degli operatori in discipline bio-naturali consistono in attività e pratiche che hanno per finalità il mantenimento del recupero dello stato di benessere della persona. Tali pratiche, che non hanno carattere di prestazioni sanitarie, tendono a stimolare le risorse vitali dell'individuo attraverso metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata nei contesti culturali e geografici in cui le discipline sono sorte e si sono sviluppate» (comma 2). All'art. 2, la medesima legge regionale dispone che «Per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, è istituito il registro regionale degli operatori in discipline bio-naturali, suddiviso in sezioni corrispondenti alle diverse discipline, di seguito denominato registro» (comma 1); che «Al registro possono iscriversi coloro i quali abbiano seguito percorsi formativi riconosciuti dalla Regione in base a criteri definiti dal comitato tecnico scientifico di cui all'articolo 4» (comma 2); e che «L'iscrizione nel registro non costituisce comunque condizione necessaria per l'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori» (comma 3).

3.2. - La norma censurata non si limita ad operare una generica ricognizione (da ritenersi priva di autonomo valore dispositivo) delle attività proprie della professione di estetista (già individuate dalla legge statale n. 1 del 1990 che ha istituito la relativa figura professionale) e di quelle esercitate dagli operatori iscritti al registro delle discipline bio-naturali previsto e disciplinato dalla legge regionale n. 2 del 2005. La previsione regionale, infatti, da un lato, individua autonomamente le attività tipiche della professione di estetista (in modo oltretutto diverso da quanto indicato dal legislatore statale nell'art. 1, comma 1, della legge n. 1 del 1990); e, dall'altro lato, attraverso

l'esclusione dai compiti, propri dell'estetista, delle attività esercitate dagli operatori bio-naturali iscritti al registro regionale, di fatto ridisegna (per sottrazione) la figura professionale dei primi (a tutto vantaggio delle competenze dei secondi), e contestualmente conferisce alla iscrizione nel predetto registro regionale un valore dirimente (quantomeno al fine di regolamentare i confini tra le due professioni), che trasmoda dalla originaria irrilevanza dell'iscrizione stessa rispetto all'esercizio dell'attività sul territorio regionale da parte degli operatori (stabilita dal citato art. 2, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2005).

Orbene, proprio in tema di regolamentazione da parte delle Regioni delle discipline bio-naturali (che ha dato origine a ripetuti scrutini di costituzionalità), questa Corte ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005). E, tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 355 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007).

Poiché, anche il presente intervento del legislatore regionale, peraltro incidente sia sulla legge statale che su quella regionale, comporta una ridefinizione tanto delle attività di estetista, quanto di quelle di operatore bio-naturale, oltre ad una diversa e più ampia valenza degli effetti dell'iscrizione nel registro regionale (essendo priva di rilievo la circostanza che la legge regionale n. 2 del 2005 non sia stata, a suo tempo, impugnata dal Governo), l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2012 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e, di conseguenza, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

4. - Il ricorrente censura, ancora, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 che, nel disciplinare i criteri per il rilascio e rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, prevede che «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), vengono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010 ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

Il Governo denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), Cost., essendo la previsione del potere di deroga idonea a introdurre criteri potenzialmente restrittivi della concorrenza, in special modo con riferimento alle richiamate norme statali che stabiliscono che le autorizzazioni debbano essere concesse per durata limitata, senza rinnovo automatico e individuazione di vantaggi in favore del prestatore uscente.

4.1. - La questione è fondata.

Come questa Corte ha, di recente, affermato (sentenza n. 291 del 2012), la direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno - seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex

art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo - consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale. E tali limiti sono individuati, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva). In particolare, l'art. 14 prevede la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, poi, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»); mentre l'art. 15 indica le condizioni alle quali è subordinato l'accesso e l'esercizio alle attività di servizi, ove sia previsto un regime autorizzatorio. Infine, il successivo art. 16 dispone che le autorità competenti - nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» - debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi» (comma 1), con un titolo che deve essere «rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo» (comma 4).

A questo regime autorizzatorio - che, come sottolineato, consente allo Stato di limitare la finalità di massima liberalizzazione, perseguita dalla direttiva servizi e dal decreto legislativo attuativo della stessa, solo ove sussistano motivi imperativi di interesse generale (quali appunto anche quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati) - l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo n. 59 del 2010 (con una disposizione sostanzialmente identica a quella regionale impugnata) consente, a sua volta, espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «Con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

4.2. - Trattandosi di regolamentazione normativa indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012), è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'impugnata norma regionale (che riproduce testualmente il citato, e già vigente, art. 70), oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato da questa Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza (la quale, pur se caratterizzate dalla portata "trasversale" e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni, tuttavia non priva le Regioni, delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenza n. 8 del 2013). Infatti, rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva, appunto, direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza, in particolare stabilendo essa la censurata possibilità di derogare al regime dettato dalla norma statale.

E la circostanza che, nel frattempo, in data 5 luglio 2012 sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, là dove, come affermato testualmente nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno».

Pertanto, l'art. 14 della legge regionale n. 3 del 2012 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito l'ulteriore profilo, evocato dal ricorrente in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

5. - Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 18 della legge regionale n. 3 del 2012, che, in materia di attestazione degli adempimenti contributivi ai fini del riconoscimento del requisito professionale, prevede che: «L'avere prestato la propria opera, ai fini del riconoscimento del requisito di cui agli articoli 20, comma 6, lett. b), e 66, comma 1, lett. b), della L.R. 6/2010, per i motivi imperativi d'interesse generale di cui all'articolo 8, lettera h), del D.Lgs. 59/2010 e in particolare per i motivi attinenti la tutela dei lavoratori e la protezione sociale dei lavoratori, deve essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale».

Il ricorrente - ritenuto che l'ulteriore requisito, non previsto dalla legge statale, dell'attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, introduce un elemento restrittivo per il riconoscimento del titolo professionale - censura la norma per violazione: a) dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dei vincoli derivanti dal diritto comunitario; b) delle lettere a), b), e) ed o) del secondo comma dello stesso articolo 117 Cost., per invasione delle competenze esclusive dello Stato su condizione giuridica dello straniero, tutela della concorrenza e previdenza sociale; c) del terzo comma dell'art. 117 Cost., per contrasto con la «norma statale di principio in materia di professioni».

Orbene - a prescindere dalla erroneità del presupposto da cui muove il ricorrente, secondo cui la norma impugnata introdurrebbe un «elemento restrittivo ulteriore» rispetto alla iscrizione, elemento che determinerebbe la lesione dei sopra menzionati parametri, «nella misura in cui incide sulla condizione giuridica del cittadino non italiano, al quale si richiede un *quid pluris* rispetto a quanto è chiesto al cittadino italiano per l'attività di lavoro da svolgere in Italia», essendo viceversa evidente (anche in ragione dello specifico richiamo della norma ai requisiti indicati negli artt. 20 e 66 della legge regionale n. 6 del 2010) come anch'essa sia rivolta alla generalità degli operatori commerciali del settore (italiani e stranieri) - questa Corte, per economia di giudizio, e facendo ricorso al suo potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare in sentenza (eventualmente dichiarando assorbite le altre: sentenza n. 262 del 2009), ritiene di dovere innanzitutto analizzare la denunciata violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di previdenza sociale, ex art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., la cui proposizione non viene basata sulla predetta erronea premessa interpretativa.

5.1. - La questione è fondata.

La previsione, secondo la quale - affinché l'interessato possa ottenere il riconoscimento del requisito di cui agli articoli 20, comma 6, lettera b), e 66, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 6 del 2010 (ossia dell'avvenuta prestazione della propria opera, per almeno due anni, anche non continuativi, nel quinquennio precedente nel settore commerciale *de quo*) -, il possesso di detto requisito debba essere comprovato, oltre che dalla iscrizione all'Istituto nazionale previdenza sociale, anche dalla attestazione degli adempimenti contributivi minimi previsti da parte della previdenza sociale nazionale, esula infatti dalla invocata competenza regionale in tema di tutela e protezione sociale dei lavoratori (evocata dalla resistente quale specifica *ratio* dell'intervento normativo). Infatti, per dimostrare la sussistenza di un requisito che consente all'interessato l'accesso alla attività lavorativa commerciale, il legislatore regionale richiama ed utilizza del tutto impropriamente istituti tipici di previdenza sociale, congegnati dallo Stato (nell'esercizio della sua competenza esclusiva) appunto per soddisfare altre finalità.

Poiché solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e/o oggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale (sentenza n. 325 del 2011), potendo altrimenti le previsioni regionali determinare difformità in una disciplina che deve essere applicata in modo necessariamente unitario (sentenza n. 184 del 2011), la norma impugnata si pone in contrasto con il richiamato parametro, e conseguentemente deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Restano assorbite le ulteriori censure di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 4, 14 e 18 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2012, n. 3, recante «Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 19 della medesima legge della Regione Lombardia n. 3 del 2012, proposta - in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettere a) ed e), della Costituzione - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

SENTENZA N. 40 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promossi dal Tribunale di Urbino con ordinanza del 31 maggio 2011 e dal Tribunale di Cuneo con ordinanza del 27 settembre 2011, iscritte al n. 213 del registro ordinanze 2011 ed al n. 35 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS);
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;
udito l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Urbino solleva, in riferimento agli articoli 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina la concessione della indennità di accompagnamento al possesso della carta di soggiorno e, dunque, anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato. A parere del giudice a quo, i principi enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 187 del 2010 e n. 11 del 2009, riguardanti la stessa norma, ora nuovamente denunciata, ancorché riferita agli istituti dell'assegno mensile di assistenza e della pensione di inabilità, dovrebbero trovare applicazione anche per la indennità di accompagnamento, avuto riguardo alla specifica natura e alla funzione di tale provvidenza; la quale, presupponendo condizioni di salute di tale gravità da impedire al soggetto assistito di compiere gli atti quotidiani della vita, rappresenterebbe, ancor più degli istituti già scrutinati dalla Corte, uno strumento indispensabile per assicurare le minime esigenze di vita. La norma impugnata, pertanto, laddove subordina la concessione di tale provvidenza al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., discriminando irragionevolmente gli stranieri in ordine al godimento di diritti fondamentali della persona, nonché con l'art. 32 Cost., in quanto verrebbe negata la tutela del diritto alla salute a parità di condizione ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato. Si deduce, infine, il contrasto della disposizione denunciata con l'art. 117, primo comma, Cost., assumendo a parametro interposto l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), per come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

2.- Anche il Tribunale di Cuneo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, denunciandone il contrasto con l'art. 117 Cost. «nella parte

in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di inabilità civile di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 e dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 l. 11 febbraio 1980 n. 18» e con gli artt. 2, 3, 29, 32 e 38 Cost., «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 l. 11 febbraio 1980 n. 18».

Con riferimento alla pensione di inabilità, il giudice rimettente ha osservato come i dicta enunciati da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2010 - con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 20 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) - valgano a maggior ragione per ciò che riguarda la pensione di inabilità, dal momento che tale provvidenza si caratterizza per la totale inabilità lavorativa del beneficiario, a fronte delle condizioni di salute meno gravi che invece costituiscono il presupposto dell'assegno di invalidità. La previsione ostativa oggetto di censura introdurrebbe, dunque, un fattore discriminatorio, in contrasto con la CEDU e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.

A proposito, poi, della indennità di accompagnamento, che presuppone una inabilità totale e non è assoggettata neppure a condizioni di reddito, varrebbero rilievi non dissimili da quelli già posti in risalto nella più volte richiamata pronuncia di questa Corte. Accanto, dunque, alla violazione dell'art. 117 Cost., il giudice rimettente evoca il contrasto anche con gli artt. 2, 3 e 29 Cost., attesa la funzione di ausilio per il nucleo familiare dell'invalido che l'assegno di accompagnamento è chiamato a svolgere e la correlativa ingiustificata discriminazione che verrebbero a subire le famiglie di invalidi stranieri non muniti di carta di soggiorno; nonché, infine, con gli artt. 32 e 38 Cost., in considerazione della gravità delle condizioni di salute che stanno a presupposto del previsto beneficio, con riverberi anche sul versante dei principi sanciti dall'art. 2 Cost., «essendo quello alla salute diritto fondamentale della persona».

3.- In entrambi i giudizi si è costituito l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

A parere dell'Istituto non potrebbe infatti reputarsi irragionevole o discriminatoria una norma che, come quella oggetto di censura, subordini l'accesso alla assistenza pubblica a quei soggetti che «abbiano dimostrato la volontà e le condizioni per una stabile permanenza nel territorio dello Stato italiano mediante un inserimento non precario nel sistema ordinamentale con gli oneri e i benefici che ciò comporta».

4. - Le ordinanze sollevano questioni del tutto analoghe riferite ad una identica disposizione: i relativi giudizi vanno pertanto riuniti per essere decisi con unica sentenza.

5. - Le questioni sono fondate.

I dubbi di legittimità costituzionale si concentrano sui vincoli introdotti dall'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 - più volte scrutinato da questa Corte, come già accennato e come si specificherà tra breve - in tema di prestazioni sociali agli stranieri, essendosi ivi previsto che le provvidenze costituenti diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno; istituito, questo, sostituito, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) ed il cui conseguimento è a sua volta condizionato da alcuni requisiti. Per ottenere tale permesso, infatti, è necessario che lo straniero dimostri: a) la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'art. 29, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); b) la disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per

gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; c) il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità (art. 9 del Testo unico sull'immigrazione). Si tratta, dunque, di requisiti che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, raccordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

La norma oggetto di impugnativa si rivela, pertanto, fortemente restrittiva - e per molti aspetti intrinsecamente derogatoria - rispetto alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale, invece, prevede che «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

Il legislatore della legge finanziaria del 2001, proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come «diritti soggettivi» e proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità, e dunque particolarmente bisognevoli di specifiche misure di assistenza, ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi, contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa (per di più iscritta in un panorama di adattamento alle previsioni della richiamata direttiva 2003/109/CE, dettate da esigenze del tutto estranee al tema qui in discorso) ha subordinato il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Il che ha generato una indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini, particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze - non di rado anche minori - si trovano inseriti.

La Corte ha avuto modo di occuparsi ripetutamente della medesima disposizione ora denunciata in riferimento agli istituti della pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009 e sentenza n. 324 del 2006) e della indennità di accompagnamento (sentenza n. 306 del 2008), vale a dire le stesse provvidenze qui in discorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9 del Testo unico sull'immigrazione, nella parte in cui si escludevano queste provvidenze per gli stranieri non in possesso dei prescritti requisiti di reddito. Nel frangente, la Corte rilevò come fosse manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali (che presupponevano uno stato di invalidità e disabilità) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza nel territorio dello Stato che richiede, per il suo rilascio, tra l'altro la titolarità di un determinato reddito.

La più generale previsione del possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - individuato, come si è detto, dalla norma impugnata quale pre-requisito per il conseguimento delle provvidenze sociali in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato - è stata invece scrutinata, sul versante della titolarità del permesso di soggiorno da almeno cinque anni, nelle sentenze n. 187 del 2010 (riguardante l'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971) e n. 329 del 2011 (concernente la indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289, recante «Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi»). In entrambe le occasioni, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata, la Corte, in particolare, rilevò che - ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito - qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con

il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea.

Ebbene, se si considerano i princìpi affermati, in particolare, nella sentenza n. 329 del 2011, è evidente che un identico ordine di rilievi possa e debba essere evocato - seppure *mutatis mutandis* - anche nell'attuale scrutinio, avuto riguardo alla natura ed alla ratio delle provvidenze qui in considerazione.

In ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi a quibus si tratta addirittura di un minore), vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto - quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie -, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 della Costituzione - al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano - e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie.

La normativa impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno - ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

SENTENZA N. 4 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2012 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Graziano Pungì per la Regione Calabria.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di due disposizioni della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), la quale prevede interventi per il sostegno delle persone non autosufficienti e istituisce il Fondo regionale per la non autosufficienza.

2.- Il ricorrente censura, in primo luogo, l'articolo 2, comma 3, della legge regionale, nella parte in cui, con riguardo ai «cittadini [...] extracomunitari», limita l'accesso alle prestazioni ai soli soggetti che, oltre a risiedere in Calabria, siano in possesso di «regolare carta di soggiorno».

2.1.- La difesa dello Stato premette che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), la «carta di soggiorno» deve intendersi sostituita dal «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», il cui rilascio è subordinato al possesso per cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità sul territorio nazionale.

Ciò posto, la norma censurata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost., eccedendo la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di servizi sociali, e non sarebbe, altresì, conforme al disposto dell'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), che equipara gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata annuale ai cittadini italiani, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

La disposizione sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., giacché il requisito del possesso del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo costituirebbe un elemento di

discriminazione arbitrario, non avendo alcun ragionevole collegamento con le condizioni di bisogno e di disagio che le provvidenze in questione mirano a fronteggiare.

2.2.- In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

La legge reg. Calabria n. 44 del 2011, secondo quanto indicato dal suo art. 1, «definisce le azioni e gli interventi per garantire una maggiore e più efficace tutela delle persone non autosufficienti e delle relative famiglie». Essa mira, per questo verso, a «potenziare il sistema di protezione sociale» già delineato dalla legge regionale 5 dicembre 2003, n. 23 (Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria), «in armonia con le disposizioni di cui al capo III della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)».

In questa prospettiva, l'art. 3 della legge regionale prevede segnatamente che vengano finanziati, con le risorse dell'istituto «Fondo regionale per la non autosufficienza» (art. 10), vari tipi di intervento a sostegno dei soggetti protetti.

Quanto ai beneficiari delle prestazioni, l'art. 2 - dopo aver definito, al comma 1, la nozione di persona «non autosufficiente» - stabilisce, al successivo comma 3 (norma impugnata), che «i destinatari degli interventi previsti dalla presente legge sono i cittadini europei o extracomunitari con regolare carta di soggiorno residenti nella Regione Calabria». Nell'ambito dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, godono dunque delle provvidenze unicamente i soggetti che, oltre ad essere residenti nel territorio regionale, siano in possesso del titolo di legittimazione che la norma qualifica come «carta di soggiorno».

Il riferimento a tale documento - già previsto dall'originario testo dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 - risulta, peraltro, inattuale. Per effetto della riscrittura della disposizione appena citata ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 3 del 2007, la «carta di soggiorno» è stata, infatti, sostituita dal «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Anche alla luce della norma transitoria di cui all'art. 2, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 3 del 2007, si deve dunque ritenere che l'accesso alle prestazioni previste dalla legge regionale resti circoscritto ai cittadini extracomunitari titolari del permesso per soggiornanti di lungo periodo, la cui condizione preliminare di ottenimento è il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità.

Il dato testuale non consente di accedere all'interpretazione «costituzionalmente orientata» prospettata dalla Regione, secondo la quale il riferimento alla «carta di soggiorno» evocherebbe piuttosto il permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, conformemente alla previsione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998: documento che non corrisponde affatto a quello richiamato, neppure sul piano della successione normativa. D'altra parte, la ricordata circostanza che la legge regionale n. 44 del 2011 preveda interventi di "potenziamento" - dunque, aggiuntivi - rispetto al sistema delineato dalla legge regionale n. 23 del 2003 (il cui art. 3 individua gli stranieri aventi diritto alle prestazioni tramite il richiamo al citato art. 41), esclude che la corrispondenza tra i destinatari delle provvidenze previste dalle due leggi possa ritenersi implicita, come postulato dalla difesa della resistente.

Ciò posto, la limitazione del novero dei fruitori delle provvidenze, operata dalla norma censurata sotto il profilo in esame, deve ritenersi irragionevole e lesiva del principio di eguaglianza.

Al legislatore, sia statale che regionale, è consentito, infatti, attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente. La legittimità, in linea di principio, di tale finalità non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

Nella specie, è stato, di contro, introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla

persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo - in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni - versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante.

Come già affermato da questa Corte, mentre è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata, una volta che il diritto a soggiornare alle predette condizioni non sia in discussione, l'accesso a una misura sociale non può essere differenziato in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno» (sentenza n. 61 del 2011) o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sentenza n. 40 del 2011).

L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 44 del 2011 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno».

Restano assorbite le ulteriori censure, formulate in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost.

3.- Il Presidente del Consiglio impugna, in secondo luogo, l'art. 11 della medesima legge regionale n. 44 del 2011, che individua le fonti di finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza.

3.1.- Sul presupposto che la «principale» tra tali fonti di finanziamento sia il trasferimento di risorse dal Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'art. 20 della legge n. 328 del 2000, il ricorrente assume che la norma censurata violi l'art. 81, quarto comma, Cost.

L'art. 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, avrebbe infatti operato consistenti riduzioni, per gli anni 2012 e 2013, delle risorse statali spettanti a qualunque titolo alle regioni a statuto ordinario, rendendo così «indisponibili eventuali trasferimenti di risorse» afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali. A fronte di ciò, gli interventi di sostegno previsti dalla legge in esame resterebbero privi di copertura finanziaria.

3.2.- La questione è inammissibile.

L'impugnato art. 11 non è, in realtà, la norma sulla copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese determinate dalla legge regionale in esame. Saldandosi alla previsione istitutiva del «Fondo regionale per la non autosufficienza», che immediatamente la precede (art. 10), la disposizione denunciata si limita, infatti, ad enumerare in termini "categoriali" e, per così dire, "programmatici" le «fonti di finanziamento ordinarie» del Fondo stesso («Fondo nazionale per le politiche sociali», «ulteriori risorse regionali provenienti dalla fiscalità generale», «ulteriori risorse messe a disposizione dagli Enti locali», «eventuali risorse comunitarie o ulteriori risorse statali: comma 1), e stabilisce in quale modo le risorse del Fondo vadano ripartite fra i diversi distretti sanitari (comma 2).

L'effettiva norma di copertura finanziaria è piuttosto l'art. 13 (recante, in base alla sua rubrica, le «Disposizioni finanziarie»), non coinvolto nell'odierna impugnazione. Con riguardo all'«esercizio in corso», il comma 1 di tale articolo determina in modo puntuale l'ammontare degli «oneri derivanti dall'attuazione» della legge di cui si discute (euro 100.000) e li imputa ad una specifica unità previsionale di base del bilancio regionale (la n. 8.1.01.01, inerente ai «Fondi per provvedimenti legislativi in corso di approvazione recanti spese di parte corrente»). Il comma 3 stabilisce altresì che, «per gli anni successivi, si provvede, nei limiti consentiti dalla effettiva disponibilità di risorse autonome, con la legge di approvazione del bilancio di previsione annuale e con la legge finanziaria di accompagnamento». In sostanza, dunque, con riguardo agli esercizi successivi, il legislatore regionale ha adottato il metodo di rinviare la quantificazione degli oneri in discorso - aventi carattere

continuativo e ricorrente - e l'individuazione dei relativi mezzi di copertura alle leggi annuali di bilancio e finanziarie.

A prescindere da ogni rilievo al riguardo, l'avvenuta impugnazione di una norma inconferente rende l'odierna questione inammissibile (con particolare riferimento a questione parimenti afferente alla copertura finanziaria delle spese, sentenza n. 372 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Calabria del 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), nella parte in cui stabilisce che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge reg. Calabria n. 44 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2013.

SENTENZA N. 2 ANNO 2013

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri propone questioni di legittimità costituzionale in via principale di plurime disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri).

2.- Il ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 6, comma 3, lettera c), della citata legge provinciale, che include tra i componenti della «Consulta provinciale per l'immigrazione» - istituita dal comma 1 dello stesso articolo - anche «una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano»; nonché il successivo comma 6, nella parte in cui prevede che detto rappresentante possa essere sostituito da una persona da esso delegata.

2.1.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tali disposizioni, attribuendo unilateralmente funzioni obbligatorie ad organi statali, violerebbero tanto l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; quanto l'art. 8, primo comma, numero 1), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che limita la potestà legislativa della Provincia di Bolzano in materia di organizzazione amministrativa al solo «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

2.2.- In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., la questione è fondata.

La normativa impugnata dal Governo, infatti, nell'inserire tra i membri dell'organo provinciale un rappresentante della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, che partecipi ai lavori direttamente o per mezzo di un delegato, configura – in forma autoritativa e unilaterale – nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello

Stato, con conseguente compromissione del parametro invocato (sentenze n. 10 del 2008, n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004).

Né può valere in senso contrario la circostanza, evidenziata dalla resistente, che la complessità e la delicatezza delle problematiche legate al fenomeno della immigrazione, rispetto alle quali la Consulta è chiamata a presentare proposte ed esprimere pareri alla Giunta provinciale, rendano necessari meccanismi di confronto tra organi statali e provinciali. Nella specie, le forme di coordinamento che la Provincia avrebbe inteso realizzare, seppure auspicabili, non trovano «il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati», come invece sarebbe necessario alla luce della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004).

Neppure è conferente l'ulteriore rilievo della resistente, relativo al fatto che la partecipazione del rappresentante statale alle attività della Consulta non sarebbe obbligatoria, non essendo previste conseguenze di tipo sanzionatorio per la sua assenza. Anche se così fosse - malgrado la formulazione in termini imperativi dell'alinea del comma 3 dell'art. 6 della legge censurata - il rilievo evocherebbe comunque «un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio» (sentenza n. 30 del 2006).

Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime. Rimangono assorbite le ulteriori censure.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in secondo luogo, l'art. 10, comma 2, ove si prevede che, per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi «natura economica», è richiesto ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea «un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano»; nonché, quanto alla sua ultima parte, l'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo - al quale il citato art. 10, comma 2, si correla - ove si stabilisce, in via generale, che per gli stranieri in questione «l'accesso alle prestazioni, che vanno oltre le prestazioni essenziali, può essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata».

3.1.- Secondo il ricorrente, il requisito della durata minima della residenza e dimora stabile, e in particolare della durata quinquennale, violerebbe l'art. 3 Cost., tanto in riferimento al principio di ragionevolezza che a quello di eguaglianza. Sotto il primo profilo, in quanto detto criterio sarebbe contraddittorio rispetto all'affermazione del comma 1 dello stesso art. 10, in forza della quale l'erogazione delle prestazioni sociali agli stranieri con residenza e dimora stabile sul territorio provinciale deve avvenire secondo il criterio dell'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno. Sotto il secondo, in quanto creerebbe ingiustificate disparità di trattamento, non avendo il requisito in questione alcun collegamento con lo stato di bisogno.

Le norme impugnate lederebbero, altresì, gli artt. 8, numero 25), e 4 dello statuto, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dell'assistenza pubblica fissati dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dall'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

Le medesime disposizioni violerebbero, ancora, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto il requisito di durata minima della residenza concorrerebbe a definire il livello essenziale delle prestazioni sociali; nonché gli artt. 16 e 120 Cost., giacché detto requisito si tradurrebbe in una «barriera all'ingresso» nel territorio provinciale per gli stranieri residenti in diverse parti del territorio nazionale e ivi fruitori di servizi di assistenza.

3.2.- Con riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, questa Corte ha già avuto modo di affermare che mentre la residenza (o, come nella specie, la «dimora stabile») costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale (nella specie, provinciale), «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o «dimora stabile») protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Infatti, non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni.

Non rilevano, in senso contrario, le circostanze - su cui pone l'accento la difesa della Provincia - che il requisito in questione sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali, e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie conseguente alle misure statali di contenimento della spesa pubblica. Tanto l'una che l'altra circostanza non escludono, infatti, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili - debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenze n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005).

A maggior ragione ininfluyente è la possibilità, prefigurata dal comma 3 dell'art. 10, che disposizioni di settore stabiliscano periodi di residenza e dimora stabile di durata inferiore al quinquennio per l'erogazione di prestazioni volte al «soddisfacimento di bisogni fondamentali», tenuto conto della «specifica finalità e natura» delle prestazioni stesse. Il decremento settoriale (che non equivale a eliminazione) del periodo minimo richiesto - peraltro meramente discrezionale - non rimuove il vulnus, e anzi, come nota il ricorrente, è suscettibile di determinare ulteriori irragionevoli discriminazioni.

Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime: integralmente, quanto all'art. 10, comma 2; limitatamente alle parole «e alla sua durata», quanto all'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo.

In via consequenziale, va dichiarata, altresì, l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 10, poco sopra citato: la possibilità di deroga, ivi prevista, resta infatti priva di significato una volta rimossa la disposizione del comma 2, cui essa si riferisce.

Rimangono assorbite tutte le ulteriori censure.

4.- Il Governo contesta, altresì, la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4, il quale stabilisce che «i requisiti igienico-sanitari, quelli di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all'atto della domanda, ai fini del ricongiungimento familiare delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, sono quelli applicati per le cittadine e i cittadini residenti nel territorio provinciale».

4.1.- A parere dell'Avvocatura dello Stato, la norma censurata - regolando in via diretta le condizioni per il ricongiungimento familiare degli stranieri - violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, nonché gli artt. 8, 9 e 10 dello statuto, che non includono tale materia fra quelle nelle quali la Provincia di Bolzano è abilitata a legiferare.

4.2.- In relazione all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., la questione è fondata.

In linea di principio, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, del resto previsti dallo stesso art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, ove si stabilisce che le disposizioni contenute in tale testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, e norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nelle

materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sentenza n. 300 del 2005).

La potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome non può, tuttavia, riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale - demandati in via esclusiva alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. - ma altri ambiti, quali, ad esempio, il diritto allo studio o all'assistenza sociale, nei quali possa esercitarsi la competenza legislativa delle stesse Regioni o Province autonome (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008, n. 156 del 2006).

Nella specie, non può dubitarsi che la determinazione dei requisiti per il ricongiungimento familiare attenga alla disciplina del flusso migratorio degli stranieri nel territorio nazionale. L'istituto del ricongiungimento consente, infatti, che facciano regolarmente ingresso nel territorio dello Stato ulteriori cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, oltre al familiare già soggiornante. Esso trova compiuta disciplina nell'art. 29 del d.lgs. n. 286 del 1998, che, tra l'altro, impone allo straniero richiedente di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa accertati dai competenti uffici comunali, e un reddito minimo annuo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato secondo parametri specificamente indicati.

Legiferare specificamente su tali requisiti, seppure solo per equipararli a quanto richiesto per gli altri residenti nella Provincia di Bolzano, si risolve, pertanto, nel regolare indebitamente un aspetto significativo del ricongiungimento, con conseguente lesione del parametro invocato.

La disposizione impugnata deve essere quindi dichiarata costituzionalmente illegittima. Rimangono assorbite le ulteriori censure, riferite ai parametri statutari.

5.- È impugnato, ancora, l'art. 13, comma 3, con riguardo alla disposizione del secondo periodo, in forza della quale «la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento».

5.1.- A parere del ricorrente, anche tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., investendo materia attinente al fenomeno migratorio.

5.2.- La questione è fondata.

La direttiva 2005/71/CE disciplina «le condizioni per l'ammissione dei ricercatori dei paesi terzi negli Stati membri per una durata superiore a tre mesi al fine di svolgervi un progetto di ricerca nell'ambito di una convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca» (art. 1), e prevede, tra l'altro, che gli istituti di ricerca che desiderano accogliere un ricercatore «devono essere preventivamente autorizzati a tal fine dallo Stato membro interessato» (art. 5) e stipulare successivamente «con il ricercatore una convenzione di accoglienza» (art. 6).

Lo Stato ha dato attuazione alla direttiva con il d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 17 (Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica), il cui art. 1 ha inserito nel titolo III del d.lgs. n. 286 del 1998, disciplinante l'ingresso per motivi di lavoro, l'art. 27-ter, che, tra l'altro, consente l'immigrazione temporanea di ricercatori qualificati, in sovrannumero rispetto alle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, previste dall'art. 3, comma 4, dello stesso decreto legislativo.

La normativa dell'Unione e dello Stato prefigura, quindi, una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi. La materia, con tutta evidenza, rientra nella politica, di esclusiva competenza statale, di programmazione dei flussi.

Stante l'inesistenza in materia di competenze legislative della Provincia di Bolzano, l'illegittimità dell'intervento normativo attuato non è esclusa - come prospettato dalla resistente - dalla clausola «per quanto di sua competenza», contenuta nella disposizione impugnata.

Detta disposizione deve essere pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima.

6.- Il Presidente del Consiglio censura, inoltre, i commi 3 e 5 dell'art. 14, che richiedono, per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale ai fini dell'accesso, rispettivamente, alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano», e alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario». Sono impugnati, correlativamente, anche i commi 3 e 4 dell'art. 16, nella parte in cui - aggiungendo, rispettivamente, la lettera e) all'art. 3, comma 1, della legge provinciale 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio) e la lettera e) all'art. 2, comma 1, della legge provinciale 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario) - includono tra gli aventi diritti alle provvidenze considerate anche gli stranieri, ma solo se residenti nella Provincia da almeno cinque anni.

6.1.- Secondo il ricorrente, sarebbero ravvisabili, in rapporto a tali disposizioni, i medesimi profili di violazione degli artt. 3, 16 e 120 Cost. evidenziati con riferimento all'art. 10, comma 2, della legge provinciale, oltre che la violazione dell'art. 34 Cost., che garantisce il diritto allo studio.

6.2.- In riferimento agli artt. 3 e 34 Cost., la questione è fondata.

L'art. 14 della legge provinciale, sotto la rubrica «diritto allo studio», riconosce, al comma 2, «a tutti i cittadini stranieri presenti sul territorio provinciale e iscritti in una scuola in provincia di Bolzano l'accesso alle misure e alle agevolazioni dell'assistenza scolastica previste dalla normativa di settore». Analogo accesso generalizzato alle misure di assistenza è garantito dal comma 4 agli «studenti stranieri residenti in provincia e iscritti all'università».

Nelle norme oggetto di impugnazione, per quanto riguarda la frequenza di una scuola fuori della Provincia (comma 3) e le «prestazioni di natura economica» di supporto agli studenti universitari (comma 5), l'accesso alle prestazioni è, tuttavia, condizionato, con riferimento ai soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, al requisito della residenza quinquennale ininterrotta nel territorio provinciale.

Analogamente a quanto disposto all'art. 10, comma 2, con generico riferimento alle prestazioni assistenziali di natura economica, il legislatore provinciale ha dunque utilizzato il dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio, sia scolastico che universitario.

Anche in questo caso, per le ragioni precedentemente indicate, il criterio utilizzato contrasta con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.

Le misure di sostegno in questione trovano, d'altro canto, il loro fondamento nell'art. 34 Cost., che, per assicurare a tutti il diritto allo studio, sancisce che «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi», prevedendo, altresì, che le borse di studio, gli assegni alle famiglie e le altre provvidenze necessarie per rendere «effettivo questo diritto» siano attribuite per concorso.

Se la necessità del concorso rende legittima la previsione di forme di graduazione tra gli aventi diritto, esse devono tuttavia sempre avere un nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente: il che non può dirsi per la durata della residenza in Provincia.

Le disposizioni impugunate devono essere, dunque, dichiarate costituzionalmente illegittime: nella loro interezza, quanto ai commi 3 e 5 dell'art. 14; limitatamente al riferimento alla durata quinquennale della residenza, quanto alle disposizioni introdotte dai commi 3 e 4 dell'art. 16. Restano assorbite le ulteriori censure.

7.- Il Presidente del Consiglio contesta, infine, la legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2011, che, sostituendo il comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), prevede che i cittadini dell'Unione europea, che abbiano assolto l'obbligo scolastico, possono usufruire delle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere solo se residenti ininterrottamente per un anno nella Provincia di Bolzano.

7.1.- A parere del ricorrente, la disposizione violerebbe il primo comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui stabilisce che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». In assenza di analoga limitazione per i

cittadini italiani, il requisito della durata minima della residenza comporterebbe, infatti, un trattamento differenziato per il cittadino dell'Unione europea, in contrasto con i principi di non discriminazione e di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione stessa (artt. 18 e 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Sarebbero, inoltre, nuovamente violati gli artt. 3, 16 e 120 Cost.

7.2.- In riferimento all'art. 3 Cost., la questione è fondata.

L'art. 16, comma 2, introduce solo per i cittadini dell'Unione europea il requisito della residenza minima annuale nella Provincia di Bolzano per ottenere le sovvenzioni per i corsi di apprendimento delle lingue straniere.

Il canone di selezione previsto per diversificare l'accesso alle prestazioni risulta, anche in questo caso, incompatibile con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni dei potenziali interessati alla provvidenza in questione.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui esige il requisito in discorso. Rimangono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera «c)», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole «e alla relativa durata», e dell'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

3) dichiara, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, secondo periodo, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 3 e 5, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

8) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da cinque anni»;

9) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «ininterrottamente per un anno».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2013.

SENTENZA N. 172 ANNO 2012

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13 (recte: articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche con ordinanza dell'8 luglio 2011 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 13 ottobre 2011, iscritte ai nn. 22 e 26 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 9 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

[...]

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ed il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria dubitano, rispettivamente, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione ed agli articoli 3, 27 e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli articoli 6 ed 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (infra: CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, della legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13 (recte: articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102.

2.— I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in riferimento a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in parte coincidenti, e, quindi, vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3.— L'art. 1-ter del d.l. n. 78 del 2009, introdotto dalla legge di conversione n. 102 del 2009, disciplina, per quanto qui interessa, la regolarizzazione della posizione lavorativa dei lavoratori extracomunitari (definita «emersione») i quali, alla data del 30 giugno 2009, svolgevano attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia del predetto, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, ovvero espletavano attività di lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

Il comma 13, lettera c), di detta disposizione stabilisce che non possono ottenere detta regolarizzazione i lavoratori extracomunitari «che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, (...) per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381» del codice di procedura penale. Secondo il TAR per le Marche, tale norma violerebbe l'art. 3 Cost. anzitutto in quanto assoggetta ad una stessa disciplina coloro i quali si sono resi colpevoli di azioni di rilevanza penale «profondamente diverse per gravità e intensità del dolo», non permettendo «all'Amministrazione che istruisce il procedimento [di] valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta dal soggetto», e, quindi, «la attuale pericolosità di colui per il quale è chiesta la regolarizzazione». Inoltre, essa recherebbe vulnus a detto parametro costituzionale, poiché, in

violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, non consente di ammettere alla procedura di emersione sia i lavoratori extracomunitari colpevoli di reati di rilevante gravità, che generano allarme sociale, sia quelli di essi «che – al pari del ricorrente – siano incorsi in una sola azione disdicevole, di scarsissimo rilievo penale, dovuta ad un oggettivo stato di bisogno e di disperazione, e che abbiano successivamente seguito un percorso di riabilitazione, e, avendo compreso il disvalore del proprio operato, abbiano in prosieguo tenuto una condotta di vita esente da mende».

Detta disposizione, ad avviso del TAR per la Calabria, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui dispone il diniego automatico della regolarizzazione anche nel caso di condanna irrogata con sentenza non definitiva, in virtù di «una valutazione implicita di pericolosità derivante dal mero fumus di colpevolezza», in riferimento ai reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen., i quali, tuttavia, «potrebbero esprimere un così basso grado di allarme sociale da inibire persino l'arresto in flagranza». Tale fumus, secondo il rimettente, non giustificerebbe un automatismo che, in violazione del principio di ragionevolezza e degli altri parametri costituzionali sopra indicati, incide sui diritti fondamentali del lavoratore extracomunitario e lo priva «del lavoro e delle relazioni familiari», in difetto dell'accertamento definitivo della penale responsabilità del predetto e di una previa valutazione in ordine all'effettiva pericolosità del medesimo, avuto riguardo «alla natura e gravità dei fatti contestati ed all'andamento della sua vita pregressa e postuma».

4.— Preliminarmente, va osservato che il TAR per la Calabria ha accolto la domanda cautelare, disponendo la sospensione del provvedimento impugnato sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale e, quindi, non ha esaurito la propria potestas iudicandi, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la questione è ammissibile (tra le più recenti, ordinanza n. 307 del 2011).

5.— L'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione sollevata dal TAR per le Marche, proposta dall'Avvocatura generale sul rilievo che il rimettente non avrebbe indicato gli elementi che differenzierebbero la fattispecie in esame da quelle oggetto di questioni analoghe, non accolte da questa Corte, non è fondata. Indipendentemente da ogni considerazione concernente la pertinenza dei precedenti richiamati dall'interveniente, la mancata, specifica valutazione di questi ultimi e di argomenti eventualmente già svolti da questa Corte non può, infatti, influire sulla rilevanza della sollevata questione, che è stata plausibilmente motivata dal giudice a quo.

Del pari non fondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità formulata, sostenendo che detto rimettente non avrebbe verificato la possibilità di un'interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, poiché il TAR ha implicitamente, ma chiaramente indicato gli argomenti che, tenuto conto della chiara formulazione lessicale del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), impediscono una tale esegesi.

6.— In linea ancora preliminare, occorre precisare che le questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti limitatamente alla parte della norma in esame che non consente di ammettere alla procedura di emersione il lavoratore extracomunitario condannato – con sentenza definitiva, secondo il TAR per le Marche, ovvero anche con sentenza non definitiva, ad avviso del TAR per la Calabria – per uno dei reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen.

Infatti, i ricorrenti nei giudizi principali non hanno ottenuto la regolarizzazione della propria posizione lavorativa, in quanto hanno riportato condanna, ciascuno, per uno dei reati contemplati da quest'ultima norma. Inoltre, entrambi i rimettenti denunciano la violazione dell'art. 3 Cost., sostenendo, sia pure con argomentazioni solo in parte coincidenti, che l'automatismo del diniego della regolarizzazione sarebbe manifestamente irragionevole, anche perché correlato alla condanna per uno di detti reati, benché non siano di rilevante gravità e tali da suscitare particolare allarme sociale, tenuto conto che per essi è previsto come facoltativo l'arresto in flagranza.

7.— Nel merito, la questione è fondata con riferimento all'art. 3 Cost., nei termini di seguito precisati.

7.1.— La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, secondo la giurisprudenza costituzionale, è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici,

che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità (sentenze n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994). In essa rientrano la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenersi e lavorare nel territorio della Repubblica (sent. n. 78 del 2005) ed il c.d. automatismo che caratterizza taluni profili della disciplina del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (sentenza n. 148 del 2008), oppure dell'espulsione (ordinanze n. 463 del 2005, n. 146 del 2002) e che, per alcuni aspetti, connotava anche la legalizzazione del lavoro irregolare dei predetti, stabilita dalla disciplina anteriore a quella fissata dalla norma censurata (sentenza n. 206 del 2006; ordinanze n. 218 del 2007, n. 44 del 2007), ferma l'esigenza di uno specifico giudizio di pericolosità sociale, nel caso in cui l'espulsione dal territorio nazionale sia disposta come misura di sicurezza (sentenze n. 148 del 2008, n. 58 del 1995). In particolare, siffatto automatismo costituisce «un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione» ed è «anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» (tra le molte, sentenza n. 148 del 2008; ordinanza n. 146 del 2002).

L'esercizio di tale discrezionalità, come pure è stato più volte ribadito, incontra, tuttavia, i limiti segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (sentenze n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994). Questa Corte ha, quindi, escluso che violi tale parametro costituzionale la previsione del diniego della regolarizzazione del lavoratore extracomunitario conseguente alla pronuncia di un provvedimento di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera, ma ha espressamente valorizzato a detto fine la peculiare rilevanza di tale provvedimento, in quanto «non era correlato a lievi irregolarità amministrative ma alla situazione di coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità tale da sottrarli ad ogni normale controllo o di coloro che tale volontà lasciassero presumere all'esito di una valutazione dei singoli casi condotta sulla base di specifici elementi» (sentenza n. 206 del 2006; ordinanze n. 44 del 2007, n. 218 del 2007). Analogamente, ha giudicato non in contrasto con l'art. 3 Cost., l'automatismo del rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, qualora lo straniero extracomunitario abbia riportato una condanna per un reato inerente agli stupefacenti, ma avendo cura di sottolineare la non manifesta irragionevolezza di tale previsione anche perché detta ipotesi delittuosa, tra l'altro, spesso implica «contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali» (sentenza n. 148 del 2008).

L'inesistenza di un'incompatibilità, in linea di principio, del citato automatismo con l'art. 3 Cost. non implica, quindi, che le fattispecie nelle quali esso è previsto siano sottratte al controllo di non manifesta arbitrarietà. Il legislatore può, pertanto, subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione, ma la relativa scelta deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010), perché la condizione giuridica dello straniero non deve essere «considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi» (sentenza n. 245 del 2011). Inoltre, questa Corte ha anche affermato il principio – qui richiamabile, benché sia stato enunciato in riferimento ad una differente materia – in virtù del quale «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit», sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta «tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenze n. 231 e n. 164 del 2011; n. 265 e n. 139 del 2010).

7.2.— Nel quadro di tali principi, a conforto della manifesta irragionevolezza della norma censurata assume anzitutto rilievo la considerazione che il diniego della regolarizzazione consegue automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna anche per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., nonostante che gli stessi non siano necessariamente sintomatici della pericolosità

di colui che li ha commessi. In tal senso è, infatti, significativo che, essendo possibile procedere per detti reati «all'arresto in flagranza soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto» (art. 381, comma 4, cod. proc. pen.), è già l'applicabilità di detta misura ad essere subordinata ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto.

La manifesta irragionevolezza della disciplina stabilita dalla norma censurata, nella parte qui rilevante, è, inoltre, confermata dalla circostanza che l'automatismo concerne una fattispecie connotata da profili peculiari tra quelle aventi ad oggetto l'accertamento della sussistenza dei requisiti per la permanenza nel territorio dello Stato. La regolarizzazione in esame riguarda i soli stranieri extracomunitari i quali da un tempo ritenuto dal legislatore apprezzabile svolgevano, sia pure in una situazione di irregolarità, attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia del predetto, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, ovvero attività di lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. Sono, queste, infatti, attività che, per il loro contenuto e per la circostanza di essere svolte all'interno di una famiglia, da un canto, agevolano l'accertamento dell'effettiva pericolosità dello straniero. Dall'altro, evidenziano che l'automatismo, nel caso di assistenza in favore di quanti sono affetti da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, rischia di pregiudicare irragionevolmente gli interessi di questi ultimi. È, invero, notorio che, soprattutto quando tale attività sia stata svolta per un tempo apprezzabile, può instaurarsi un legame peculiare e forte con chi ha bisogno di assistenza costante e che, quindi, può essere lesa da un diniego disposto in difetto di ogni valutazione in ordine alla effettiva imprescindibilità e proporzionalità dello stesso rispetto all'esigenza di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, nonostante che sia agevole ipotizzare, ed accertare, l'esistenza di situazioni contrarie alla generalizzazione posta a base della presunzione assoluta che fonda l'automatismo.

La specificità della fattispecie rende, quindi, manifesta l'irragionevolezza del diniego di regolarizzazione automaticamente correlato alla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., senza che sia permesso alla pubblica amministrazione di apprezzare al giusto gli interessi coinvolti e di accertare se il lavoratore extracomunitario sia o meno pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. L'arbitrarietà di tale disciplina risulta, infine, ancora più palese in relazione al caso, oggetto dell'ordinanza del TAR per la Calabria, di pronuncia di una sentenza non definitiva di condanna per uno dei reati contemplati da detta norma. Dalla sentenza non definitiva sono, infatti, desumibili elementi in grado di orientare la formulazione del giudizio di pericolosità; urta, invece, in modo manifesto con il principio di ragionevolezza che siano collegate alla stessa, in difetto del giudicato ed in modo automatico, conseguenze molto gravi, spesso irreversibili, per il lavoratore extracomunitario, nonostante che, per le considerazioni sopra svolte, la stessa commissione del reato potrebbe non essere sicuramente sintomatica della pericolosità sociale del medesimo.

Deve essere pertanto dichiarata, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 cod. proc. pen. permette l'arresto facoltativo in flagranza, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Restano assorbiti tutti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

ORDINANZA N. 124 ANNO 2012

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 13-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi dal Tribunale di Agrigento con una ordinanza del 19 marzo, due ordinanze del 22 marzo e una ordinanza del 19 marzo 2011, rispettivamente iscritte ai numeri 182, 242, 243 e 244 del registro ordinanze 2011, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 38 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

[...]

Considerato che il Tribunale di Agrigento in composizione monocratica, con quattro ordinanze di analogo tenore, ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 13 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ove è prescritto l'arresto obbligatorio per i delitti di cui ai precedenti commi 13 e 13-bis (indebito reingresso nel territorio dello Stato dello straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione);

che la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., anzitutto, per la intrinseca irragionevolezza, in un sistema fondato sulla prevalenza delle procedure amministrative per l'immediata espulsione o per il trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione dello straniero in posizione di soggiorno irregolare, di una misura (pre)cautelare penale meno efficace, ed anzi dannosa per il sollecito avvio delle procedure indicate;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato, inoltre, per la ingiustificata previsione dell'arresto come misura obbligatoria, anziché come misura fondata sulla valutazione caso per caso di concrete esigenze di tutela della collettività, a differenza di quanto previsto per reati pure intrinsecamente significativi del pregiudizio di tali esigenze, come ad esempio il delitto di evasione;

che infine, secondo il rimettente, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 13 Cost., in quanto non corrisponde al requisito di necessità, cui la legge deve subordinare l'assunzione di provvedimenti coercitivi ad opera della polizia giudiziaria, la previsione di un arresto obbligatorio reso inutile (ed anzi dannoso) dalla concomitanza di procedure amministrative finalizzate all'immediata espulsione od al trattenimento dell'interessato, fino ad un limite di 180 giorni, in attesa che l'espulsione stessa possa essere eseguita;

che i quattro giudizi promossi dal Tribunale di Agrigento, data l'identità delle questioni sollevate, possono essere riuniti per consentirne una definizione unitaria;

che devono essere disattese, in via preliminare, le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato;

che infatti, per un verso, il rimettente ha puntualmente sospeso i giudizi di convalida in corso di celebrazione, senza pronunciarsi neppure indirettamente sulla legittimità della misura adottata nei casi di specie, di talché non si è prodotta la condizione di irrilevanza riscontrata da questa Corte, in altri giudizi, con i provvedimenti richiamati dalla difesa statale nel motivare le proprie eccezioni;

che non assumono rilievo, per altro verso, i provvedimenti eventualmente adottati dal Tribunale in merito alla libertà personale degli arrestati, dei quali non viene dato conto nelle ordinanze di remissione, posto che l'oggetto dei giudizi a quibus è la legittimità della misura precautelare, e che l'esaurimento dell'efficacia di questa, quale titolo per la detenzione, non comporta la definizione del procedimento per la relativa convalida (sentenza n. 54 del 1993);

che deve essere accolta, di contro, la sollecitazione dell'Avvocatura generale dello Stato per una restituzione degli atti al Tribunale rimettente, a fini di nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate;

che la disciplina dell'espulsione degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare è stata profondamente incisa, in primo luogo, dalla direttiva n. 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), il termine per la cui trasposizione è scaduto il 24 dicembre 2010, con assunzione conseguente, nella ricorrenza delle ulteriori condizioni, di diretta efficacia nell'ordinamento nazionale;

che la citata direttiva disciplina, soprattutto all'art. 11, l'imposizione del divieto agli stranieri espulsi di fare rientro nel territorio dello Stato procedente, stabilendo che tale divieto sia disposto obbligatoriamente o facoltativamente, con valutazione da adottarsi caso per caso, per una durata variabile e normalmente non superiore ai cinque anni, mediante un provvedimento motivato in forma scritta, tradotto in una lingua comprensibile all'interessato e suscettibile di ricorso;

che, successivamente alle ordinanze di remissione, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, ha stabilito che la direttiva in questione (avuto riguardo agli artt. 15 e 16) osta ad una normativa nazionale che preveda l'irrogazione di pene detentive nei confronti di stranieri in condizione di soggiorno irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio dello Stato, si trattengano nel territorio stesso senza un giustificato motivo;

che in seguito la stessa Corte di giustizia (Grande sezione), con la sentenza 6 dicembre 2011, C-329/11, ha stabilito che la direttiva n. 2008/115/CE osta alla previsione di sanzioni detentive nei confronti dello straniero espulso, non disposto ad allontanarsi volontariamente dal territorio dello Stato procedente, prima che siano state interamente sperimentate le procedure coercitive previste dall'art. 8 della direttiva medesima;

che, sempre nelle more dei giudizi incidentali, è intervenuto il decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129;

che è rimasto invariato, pur dopo l'intervento di riforma, il comma 13-ter dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998, cioè la norma processuale in materia di arresto che costituisce l'oggetto delle odierne censure;

che il testo della norma penale sostanziale cui si riferisce la disposizione censurata, cioè il comma 13 del citato art. 13, è stato modificato nella sola parte in cui, identificando il destinatario del divieto penalmente sanzionato di rientrare in territorio italiano, si riferiva allo «straniero espulso», espressione sostituita con la locuzione «straniero destinatario di un provvedimento di espulsione»;

che, nondimeno, ha subito profonde modifiche il comma 14 del più volte citato art. 13, in punto di durata del divieto di reingresso, di criteri della relativa determinazione ad opera dell'autorità procedente, di condizioni per l'eventuale revoca del provvedimento impositivo;

che dunque è mutata, tra l'altro, la disciplina del provvedimento amministrativo presupposto alla condotta cui si riferiscono le norme penali sostanziali per la cui violazione è previsto l'arresto dello straniero interessato;

che, in caso di mutamento del quadro normativo nel quale si colloca la disposizione oggetto di censura, spetta al giudice rimettente la valutazione degli effetti della successione di leggi nella disciplina del caso concreto sottoposto al suo giudizio (da ultimo, ex multis, ordinanza n. 66 del 2010);

che questa Corte, d'altra parte, ha più volte stabilito come, nel caso di (ipotetica) irrilevanza penale sopravvenuta della condotta contestata allo straniero nel giudizio principale, anche la valutazione circa la perdurante rilevanza delle questioni concernenti l'arresto debba essere rimessa al giudice del procedimento principale (ordinanze nn. 179 e 216 del 2011).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Agrigento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

SENTENZA N. 101 ANNO 2012

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata, sull'istanza proposta da M.M., con ordinanza del 27 settembre 2011, iscritta al n. 276 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)» (inde: «testo unico»), nella parte in cui stabilisce che la revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, disposta ai sensi dell'art. 112, comma 1, lettera c) – vale a dire, per la mancata produzione, da parte del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea sottoposto a limitazioni della libertà personale, della prescritta certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero – ha effetto solo dalla scadenza del termine accordato dall'art. 94, comma 3, del testo unico per tale produzione documentale (venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio).

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento tra soggetti in stato di libertà e soggetti sottoposti a limitazioni della libertà personale. I soggetti liberi che non presentino, in allegato alla richiesta di ammissione al patrocinio, la certificazione consolare o la dichiarazione sostitutiva prevista dall'art. 94, comma 2, del testo unico, sono, infatti, esclusi sin dall'inizio da ogni beneficio, essendo detto onere di documentazione previsto a pena di inammissibilità dell'istanza. Di contro, il soggetto ristretto, che non depositi detti documenti nel termine a tal fine previsto, può comunque fruire del patrocinio a spese dello Stato per il periodo corrispondente al decorso di tale termine.

Secondo il giudice a quo, sarebbe ragionevole che al soggetto ristretto – e che, come tale, versa in una situazione di particolare difficoltà – venga accordato un termine per l'integrazione della documentazione, di cui non può valersi il soggetto in stato di libertà. Ma non vi sarebbe alcuna ragione per la quale – ove l'interessato lasci spirare inutilmente detto termine – egli debba godere comunque del beneficio, sia pure per un tempo breve e predeterminato.

2.– Nell'approccio al thema decidendum, giova preliminarmente ricordare come, in tema di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, l'art. 90 del testo unico assicuri allo straniero (oltre che all'apolide residente nello Stato) il trattamento previsto per il cittadino italiano, conformemente

alla natura fondamentale della posizione soggettiva di cui si discute, rientrante nella più generale garanzia del diritto di difesa (sentenza n. 219 del 1995).

Detta equiparazione non esclude, peraltro, che la disciplina della materia rechi talune previsioni differenziate in correlazione alla particolare posizione dello straniero, segnatamente per quanto attiene alla documentazione da allegare all'istanza di ammissione al beneficio.

La normativa vigente prefigura, come è noto, una marcata semplificazione del sistema di accesso al patrocinio per i non abbienti, basata sulla valorizzazione della dichiarazione sostitutiva di certificazione (cosiddetta autocertificazione), anche e particolarmente per quanto attiene alla sussistenza del requisito reddituale (art. 79, comma 1, lettera c, del testo unico).

Per i redditi prodotti all'estero, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea sono tenuti, nondimeno, a corredare l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesti «la veridicità di quanto in essa indicato» (art. 79, comma 2, del testo unico). La previsione di tale produzione documentale di supporto, in deroga al criterio generale della valorizzazione dei poteri certificatori in capo al privato, si giustifica a fronte delle difficoltà di verificare l'esistenza e l'entità dei redditi prodotti all'estero dai soggetti considerati, diversamente da quanto può avvenire con riguardo al cittadino italiano, rientrando tale verifica tra i poteri del giudice, ai sensi dell'art. 96 del testo unico.

La legge prende, peraltro, specificamente in considerazione l'eventualità che l'interessato versi nella fattuale impossibilità di produrre la certificazione consolare, stabilendo che, in tale ipotesi, debba essere prodotta, «a pena di inammissibilità», in luogo di essa, una dichiarazione sostitutiva di certificazione (art. 94, comma 2, del testo unico). Dalla disposizione combinata degli artt. 79, comma 2, e 94, comma 2, si desume, dunque – secondo la corrente interpretazione giurisprudenziale e come rilevato anche da questa Corte ad altro fine (ordinanza n. 369 del 2007) – che la mancata produzione della certificazione consolare, ove non sia stata neppure presentata la dichiarazione sostitutiva, costituisce causa di inammissibilità dell'istanza.

Una disciplina particolare – e di maggior favore – è, peraltro, prevista in rapporto allo straniero sottoposto a restrizioni della libertà personale. Ai sensi dell'art. 94, comma 3, del testo unico, ove il richiedente (cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea) sia «detenuto, internato per l'esecuzione di una misura di sicurezza, in stato di arresto o di detenzione domiciliare, ovvero sia custodito in un luogo di cura», la certificazione dell'autorità consolare «può anche essere prodotta, entro venti giorni dalla data di presentazione dell'istanza, dal difensore o da un componente della famiglia dell'interessato».

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, dalla previsione normativa ora ricordata si desume che – diversamente da quanto avviene per il soggetto libero – il giudice non può dichiarare inammissibile l'istanza diretta a ottenere il patrocinio a spese dello Stato, presentata dallo straniero ristretto, per la mancata allegazione della certificazione consolare (o della dichiarazione sostitutiva), essendo consentito dalla legge il ritardo nella produzione di tali documenti. Neppure, d'altra parte, può ritenersi previsto a pena di inammissibilità della domanda il rispetto del termine, decorrente dalla data della sua presentazione, entro il quale, a norma dell'art. 94, comma 3, detto soggetto può produrre la certificazione, posto che, nell'ipotesi considerata, la domanda viene, nelle more, accolta. La sanzione per il mancato rispetto del termine è rappresentata, invece, dalla revoca del decreto di ammissione, secondo quanto stabilito dall'art. 112, comma 1, lettera c), del testo unico.

Qui si prevede, in specie, che il giudice debba disporre, con provvedimento motivato, la revoca del decreto di ammissione al beneficio in quattro distinte ipotesi, e cioè: se l'interessato non comunica nei termini previsti le eventuali variazioni reddituali (lettera a); se, a seguito della comunicazione di tali variazioni, risultano condizioni tali da escludere l'ammissione al patrocinio (lettera b); se – ed è l'ipotesi che qui interessa – il soggetto ammesso al patrocinio, che vi sia tenuto, non produce la certificazione consolare nel termine di legge (lettera c); se, infine, risulta provata la mancanza, originaria o sopravvenuta, delle condizioni di reddito necessarie per l'ammissione (lettera d). Il comma 2 dello stesso art. 112 stabilisce che la revoca possa essere inoltre disposta «all'esito delle integrazioni richieste ai sensi dell'art. 96, commi 2 e 3».

Quanto agli effetti della revoca, l'art. 114 del testo unico – norma sottoposta a scrutinio – delinea un regime differenziato. È, in particolare, previsto che la revoca disposta nelle ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 112, comma 1, abbia effetto solo a partire dalle date ivi indicate: rispettivamente, dalla scadenza del termine entro cui doveva essere comunicata la variazione delle condizioni di reddito; dalla data in cui la comunicazione in questione è pervenuta all'ufficio del giudice procedente; e – quanto all'ipotesi qui in esame – dalla scadenza del termine entro cui si sarebbe dovuta produrre la certificazione consolare (art. 114, comma 1). Nelle altre ipotesi l'efficacia è, invece, «retroattiva»: la revoca ha, cioè, effetto ex tunc, dalla data del decreto ammissivo (art. 114, comma 2).

3.– Ciò premesso, l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dall'Avvocatura dello Stato, non è fondata.

In sede di narrazione della vicenda oggetto del procedimento a quo, il rimettente esplicita, infatti, in modo adeguato le ragioni per le quali l'accoglimento della questione influirebbe sulla decisione che egli è chiamato a prendere. Nella specie, un cittadino di Stato non appartenente all'Unione europea, sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari, ha chiesto e ottenuto l'ammissione al patrocinio per i non abbienti. Il decreto di ammissione è stato, tuttavia, revocato per mancato assolvimento, da parte dell'interessato, dell'onere di produrre la certificazione consolare nel termine prescritto. Il difensore ha richiesto, quindi, la liquidazione dei compensi per attività professionali espletate anteriormente allo spirare di detto termine, a partire dal quale soltanto la disposta revoca avrebbe effetto, alla stregua della norma denunciata.

La declaratoria di illegittimità costituzionale invocata dal giudice a quo comporterebbe, pertanto, il rigetto della richiesta del difensore, che andrebbe altrimenti accolta.

L'ablazione, dal testo dell'art. 114, comma 1, della previsione per cui, nell'ipotesi che viene in rilievo, la revoca ha effetto dalla scadenza del termine indicato dall'art. 94, comma 3, ricondurrebbe, infatti, tale ipotesi nel perimetro applicativo della disposizione del comma 2 dello stesso art. 114, in forza della quale, come già ricordato, «negli altri casi previsti dall'art. 112, la revoca del decreto di ammissione ha efficacia retroattiva».

4.– Nel merito, tuttavia, la questione non è fondata.

Al riguardo, va osservato come le due situazioni poste a raffronto dal giudice a quo, per desumerne la violazione del principio di eguaglianza – quella dello straniero libero e quella dello straniero detenuto – siano evidentemente eterogenee tra loro.

La previsione di una disciplina di maggior favore per il soggetto detenuto, agli arresti domiciliari o internato per l'esecuzione di misure di sicurezza si giustifica – come lo stesso rimettente, del resto, riconosce – in ragione delle limitazioni alla libertà di movimento cui l'interessato è sottoposto: limitazioni che rendono più problematico, che non per il soggetto libero, l'assolvimento dell'onere di produrre la certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi prodotti all'estero.

Assodato, dunque, che la diversità di situazioni giustifica una diversità di disciplina, il “quantum” di tale diversità rappresenta, poi, materia di discrezionalità legislativa. Nella specie, il legislatore – proprio in considerazione delle rimarcate difficoltà cui il soggetto detenuto va incontro – ha ritenuto opportuno non soltanto accordare a costui un termine per la produzione della certificazione consolare, del quale il soggetto libero non fruisce, ma anche di prevedere che l'eventuale revoca del provvedimento di ammissione al beneficio – conseguente alla mancata presentazione della certificazione nel termine – non operi con effetto ex tunc, ma solo a partire dalla scadenza del termine medesimo.

Il regime in tal modo adottato non può ritenersi, d'altra parte, irrazionale o arbitrario, anche in una cornice sistematica.

L'efficacia retroattiva della revoca dell'ammissione al patrocinio è, infatti, attualmente prevista dall'art. 114, comma 2, del testo unico esclusivamente in rapporto alle fattispecie di revoca cosiddetta “sostanziale”: vale a dire, nelle ipotesi di avvenuto accertamento, all'esito di opportune indagini, della mancanza (originaria o sopravvenuta) delle condizioni reddituali per la fruizione del beneficio (art. 112, comma 1, lettera d, e comma 2; analogo discorso può farsi per la revoca con effetto retroattivo

autonomamente prevista dall'art. 95 del testo unico, nel caso di condanna dell'interessato per falsità od omissioni nelle autocertificazioni o nella documentazione prodotta a corredo dell'istanza).

In relazione alle evenienze considerate, la ratio della previsione dell'efficacia ex tunc della revoca risiede – come rimarcato dalla giurisprudenza di legittimità – nell'intento di impedire all'istante, comportatosi in modo fraudolento, di beneficiare, anche solo parzialmente, degli effetti derivati dall'illegittima ammissione al patrocinio. Proprio in ragione dell'evidenziata ratio, la Corte di cassazione ha quindi escluso che il difensore possa avere diritto alla liquidazione, a carico dello Stato, dei compensi professionali per l'attività svolta medio tempore a favore dell'istante, non rilevando che l'accertamento dell'originaria carenza dei presupposti per l'ammissione sia intervenuto successivamente e che il difensore fosse inconsapevole di detta carenza. Nei casi in parola, il professionista dovrà rivolgersi, per il pagamento del compenso, allo stesso interessato, che non versava in stato di indisponibilità economica tale da legittimare l'ammissione al patrocinio.

Di contro, nell'ipotesi alla quale si riferiscono le censure del rimettente, si è di fronte a una revoca per ragioni “formali”, legata, cioè, all'omessa produzione di un documento da parte dello straniero detenuto (ovvero, per stare alla previsione dell'art. 94, comma 3, da parte del suo difensore o dei suoi familiari): omessa produzione che – tenuto conto anche della limitata ampiezza dello spatium temporis a tal fine concesso – non può ritenersi, di per sé, equivalente all'accertamento, in positivo, dell'effettiva carenza dei requisiti sostanziali di ammissione al beneficio (comportando soltanto – in negativo – la mancata prova, nelle forme di legge, dei requisiti stessi).

Ne consegue che non risulta evocabile – a sostegno dell'adozione del regime di retroattività della revoca, auspicato dal rimettente – l'esigenza di impedire che il soggetto che si è comportato fraudolentemente possa giovarsi, anche solo in parte, degli effetti dell'ammissione. Correlativamente, risulta anche meno facilmente giustificabile la conseguenza – che dall'adozione di quel regime dovrebbe derivare – consistente nella perdita del diritto al compenso nei confronti dello Stato da parte del difensore “incolpevole”.

5.– Alla luce delle esposte considerazioni, si deve, dunque, escludere la configurabilità del vulnus costituzionale denunciato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 114 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)», sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Macerata con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

SENTENZA N. 329 ANNO 2011

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del “coordinato disposto” degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un’indennità di frequenza per i minori invalidi) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte d’appello di Genova nel procedimento vertente tra M.A.S.M., nella qualità di genitore del minore L.M.A.O., e l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 3 dicembre 2010, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell’anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di M.A.S.M., nella qualità di genitore del minore L.M.A.O. e dell’INPS;

udito nell’udienza pubblica dell’8 novembre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Gloria Pieri per M.A.S.M., nella qualità di genitore del minore L.M.A.O., e Clementina Pulli per l’INPS.

[...]

Considerato in diritto

1.— La Corte d’appello di Genova solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 32, 34, 38 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del “coordinato disposto” degli articoli 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un’indennità di frequenza per i minori invalidi) e 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina l’erogazione dell’indennità di frequenza per il cittadino minore extracomunitario alla titolarità della carta di soggiorno.

Deve precisarsi che la questione, ancorché formalmente rivolta, nella prospettazione del giudice rimettente, al “coordinato disposto” delle due disposizioni indicate, va propriamente riferita alla norma di cui all’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, in quanto essa, per l’identificazione della specifica provvidenza economica in esame, implichi il rinvio all’art. 1 della legge n. 289 del 1990.

Il giudice a quo pone a fulcro delle proprie censure i principi che questa Corte ha avuto modo di affermare, proprio sul versante della normativa impugnata, nelle sentenze **n. 306 del 2008**, in tema di indennità di accompagnamento, **n. 11 del 2009**, in tema di pensione di inabilità, e, specialmente, **n. 187 del 2010**, con la quale venne dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, qui

nuovamente denunciato, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), e successive modificazioni.

Messa in luce l'analogia che è dato cogliere tra la provvidenza di cui al giudizio a quo e quelle di cui alle richiamate pronunce, sotto il profilo dei requisiti richiesti – provvidenze accomunate, in particolare, dal fatto di essere misure rivolte a garantire prestazioni assistenziali a persone afflitte da patologie di vario genere ed in disagiate condizioni economiche, nella specie acuite dalla circostanza di dirigersi a persone disabili minorenni – si osserva che la limitazione connessa ad una presenza nel territorio dello Stato di un periodo minimo di cinque anni, come richiesto per la concessione della carta di soggiorno, determinerebbe l'insorgenza di una nutrita gamma di censure sul piano della relativa compatibilità costituzionale. A parere del giudice rimettente, infatti, dalla previsione oggetto di impugnativa deriverebbe, da un lato, la violazione del principio di uguaglianza e dei parametri costituzionali che assicurano la protezione di diritti primari dell'individuo (quali l'istruzione, art. 34; la salute, art. 32; e l'assistenza sociale, art. 38), nonché dei doveri di solidarietà economica e sociale (art. 2); dall'altro, la violazione del dovere di esercitare la potestà legislativa nel rispetto, oltre che della Costituzione, anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 Cost.), essendosi introdotto un regime discriminatorio nei confronti di cittadini stranieri incompatibile pure con i principi affermati da questa Corte anche in riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità).

2.— Si sono costituiti in giudizio – e hanno poi, in prossimità dell'udienza pubblica, depositato memorie illustrative – sia la parte privata del giudizio a quo, nella qualità di genitore del minore interessato alla provvidenza, sia l'INPS, sviluppando gli argomenti qui esposti in narrativa.

3.— La questione è fondata.

4.— Come ha correttamente posto in evidenza l'ordinanza di rimessione, la questione rinviene un precedente specifico nei principi posti a base della **sentenza n. 187 del 2010**, nella quale si osservò che la provvidenza presa allora in esame, per i requisiti che ne condizionavano il riconoscimento, rappresentava una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito in relazione alle condizioni soggettive e alle diminuite capacità di guadagno, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento: in linea, evidentemente, con i principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo, che non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso status di cittadino o di straniero. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – si rilevò – ha più volte avuto modo di sottolineare che, ove si versi – come era nel caso – in tema di provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi distinzione di regime che venisse introdotta fra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato finirebbe per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Pertanto, la normativa allora oggetto di censura, nell'intervenire direttamente e restrittivamente sui presupposti di legittimazione al conseguimento delle provvidenze assistenziali dirette a soddisfare esigenze fondamentali della persona, fu ritenuta contrastante con i limiti derivanti dal rispetto degli obblighi internazionali, imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., proprio perché introduttiva di un regime irragionevolmente discriminatorio nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, per quanto attiene al godimento di diritti da riconoscere ed assicurare a tutti ed in egual misura.

5.— Tali principi valgono, eo magis, con specifico riferimento all'istituto assistenziale oggetto dell'attuale quesito di legittimità costituzionale, giacché dalla disamina dei relativi presupposti e finalità emerge con chiarezza una gamma di esigenze di tutela della persona ancor più estesa di quella

coinvolta dai diversi – ancorché finitimi – benefici di carattere assistenziale sin qui scrutinati, sotto lo specifico aspetto della peculiare e restrittiva disciplina per gli stranieri, introdotta dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000.

Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare nella richiamata **sentenza n. 187 del 2010**, ciò che assume valore dirimente agli effetti del sindacato ad essa riservato, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie "deboli". Per la compatibilità costituzionale delle scelte legislative occorre, infatti, verificare se, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione «integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari" inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare...».

In tale quadro di riferimento è agevole avvedersi di come il riconoscimento della indennità di frequenza si iscriva nel novero delle provvidenze, per così dire, "polifunzionali", giacché i bisogni che attraverso di essa si intendono soddisfare non si concentrano soltanto sul versante della salute e della connessa perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma, anche, su quello delle esigenze formative e di assistenza di minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei familiari che versino in disagiate condizioni economiche.

Stabilisce, infatti, l'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 che la indennità di frequenza – di importo pari all'assegno mensile riconosciuto agli invalidi civili dall'art. 13 della legge n. 118 del 1971 – viene riconosciuta ai mutilati ed invalidi civili minorenni, che presentino «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età» o siano portatori di un determinato grado di ipoacusia, al fine di consentire «il ricorso continuo o anche periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici a seguito della loro minorazione». L'indennità in questione è altresì concessa ai mutilati e invalidi civili minorenni, che si trovino nelle condizioni anzidette, e «che frequentano scuole, pubbliche o private, di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi». L'indennità in questione, infine, è erogata alle medesime condizioni reddituali stabilite per l'assegno mensile di invalidità di cui al citato art. 13 della legge n. 118 del 1971, ed è assoggettata al medesimo meccanismo di perequazione automatica.

Un quadro di riferimento, dunque, dal quale traspare, soprattutto, una finalità direttamente riconducibile alla salvaguardia delle esigenze di cura e di assistenza di persone minorenni portatrici di patologie significative ed invalidanti e, come tali, direttamente inquadrabili nell'ambito di quegli interventi di natura solidaristica che l'ordinamento è chiamato ad approntare; e ciò, come è ovvio, tanto sul versante specifico della salute, che su quello del relativo inserimento sociale, con l'attenzione rivolta a fornire il necessario ausilio, anche economico, per le relative famiglie, specie nei casi in cui – come i limiti di reddito cui è subordinato il beneficio ineluttabilmente attestano – versino in condizioni disagiate.

Come questa Corte non ha mancato di sottolineare, la tutela della salute psico-fisica della persona disabile – che costituisce la finalità perseguita dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) – postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie, il cui ruolo resta fondamentale (**sentenza n. 233 del 2005**). Accanto a ciò, assume un risalto del tutto peculiare, proprio nella prospettiva di agevolare l'inserimento sociale del minore portatore di infermità che ne ledano la socialità, la relativa frequenza a centri specializzati nel trattamento terapeutico e riabilitativo e «nel recupero di persone portatrici di handicap» ovvero a «centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi», come recita l'art. 1 della legge n. 289 del 1990. Il tutto, d'altra parte – come segnalato nella **ordinanza n. 285 del 2009** – in linea con i principi affermati anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dalla Assemblea Generale il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge n. 18 del 2009, ove vengono, fra l'altro, sottolineati, oltre che l'esigenza di assicurare il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e delle

libertà fondamentali con particolare riguardo ai bambini con disabilità (art. 7), anche l'impegno a sviluppare le misure tese a soddisfare le esigenze educative e rieducative dei soggetti portatori di disabilità, quelle connesse alla salute e al lavoro nonché quelle tese a garantire un adeguato livello di vita e di protezione sociale.

Il contesto in cui si iscrive la indennità di frequenza è, dunque, quanto mai composito e costellato di finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona. Si va, infatti, dalla tutela della infanzia e della salute alle garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, ai portatori di handicap, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore disabile si trova inserito, coinvolgendo al tempo stesso l'esigenza di agevolare il futuro ingresso del minore nel mondo del lavoro e la partecipazione attiva alla vita sociale.

Ebbene, a fronte di tutto ciò, il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di “effettività” e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza, posto che – come ha puntualmente messo in luce il giudice rimettente – l'attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe «comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare», se non, addirittura, vanificarle in toto.

La normativa di cui qui si discute risulta, dunque, in contrasto, non solo con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 14 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, ma anche con i restanti parametri evocati dal giudice a quo, posto che il trattamento irragionevolmente differenziato che essa impone – basato sulla semplice condizione di straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma non ancora in possesso dei requisiti di permanenza utili per conseguire la carta di soggiorno – viola, ad un tempo, il principio di uguaglianza e i diritti alla istruzione, alla salute ed al lavoro, tanto più gravemente in quanto essi si riferiscano a minori in condizione di disabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2011.

SENTENZA N. 245 ANNO 2011

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento vertente tra P.A. e M.A. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 17 novembre 2009, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

[...]

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano». La novella introdotta dalla predetta legge, in altri termini, fa carico allo straniero che intenda contrarre matrimonio in Italia di produrre tale atto.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile, promosso da una cittadina italiana e da un cittadino marocchino, avente ad oggetto – previo accertamento della illegittimità del rifiuto opposto dall'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del matrimonio tra gli stessi – la richiesta di pronuncia di un ordine all'ufficiale dello stato civile medesimo di celebrazione del matrimonio in questione.

1.1.— Il remittente reputa rilevante detta questione, sul presupposto che la già intervenuta effettuazione della pubblicazione – sotto il vigore della precedente formulazione dell'art. 116 cod. civ. – non esclude l'applicazione dello ius superveniens. Conclusione, questa, che risulta conforme a quanto precisato dalla circolare del Ministero dell'interno 7 agosto 2009, n. 19, la quale – oltre a confermare che dall'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 «il matrimonio dello straniero (extracomunitario) è subordinato alla condizione che lo stesso sia regolarmente soggiornante sul territorio nazionale» – specifica che la predetta condizione «deve sussistere all'atto della pubblicazione e al momento della celebrazione del matrimonio».

1.2.— Con riguardo, invece, al profilo della non manifesta infondatezza, il Tribunale pone in luce, in primo luogo, come il matrimonio costituisca espressione della libertà e dell'autonomia della persona, sicché il diritto a contrarlo liberamente è oggetto della tutela primaria assicurata dagli artt. 2, 3 e 29 Cost., in quanto rientra nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo.

Tale diritto, infatti, tende a tutelare – osserva sempre il remittente – la piena espressione della persona umana, e come tale deve essere garantito a tutti in posizione di eguaglianza, come aspetto

essenziale della dignità umana, senza irragionevoli discriminazioni. Inoltre, l'art. 31 Cost., nel prevedere che la Repubblica agevola «la formazione della famiglia», esclude la legittimità di limitazioni di qualsiasi tipo alla libertà matrimoniale.

Secondo il giudice a quo, questa Corte avrebbe ripetutamente affermato come nella sfera personale di chi si sia risolto a contrarre matrimonio non possa sfavorevolmente incidere alcunché che vi sia assolutamente estraneo, al di fuori cioè di quelle regole, anche limitative, proprie dell'istituto. Infatti, prosegue il remittente, il relativo vincolo, cui tra l'altro si riconnettono valori costituzionalmente protetti, deve rimanere frutto di una libera scelta autoresponsabile attenendo ai diritti intrinseci ed essenziali della persona umana ed alle sue fondamentali istanze, sottraendosi a ogni forma di condizionamento indiretto, ancorché eventualmente imposto dall'ordinamento (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 445 del 2002, n. 187 del 2000, n. 189 del 1991, n. 123 del 1990, n. 73 del 1987, n. 179 del 1976, n. 27 del 1969).

Ne deriverebbe, pertanto, la necessità – conclude sul punto il Tribunale di Catania – di sottrarre la libertà matrimoniale ad inammissibili condizionamenti, diversi da quelli giustificati dall'ordine pubblico.

1.3.— Sotto altro aspetto, inoltre, il remittente rileva che la libertà di contrarre matrimonio costituisce un diritto fondamentale della persona riconosciuto anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 16), dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 12) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 9).

In particolare, il Tribunale deduce che la CEDU – includendo la libertà matrimoniale tra quelle che devono essere assicurate senza distinzione di sorta (di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione) e pur prevedendo che il relativo diritto debba esser esercitato nell'ambito delle leggi nazionali – non consentirebbe che queste ultime possano porre condizioni o restrizioni irragionevoli.

Alla stregua di tali principi, la disposizione censurata – secondo il remittente – sarebbe «limitativa della libertà matrimoniale, sia per lo straniero che per i cittadini italiani», e sembrerebbe «determinare una discriminazione nell'esercizio di un diritto fondamentale dell'uomo legata ad una mera condizione personale, che non appare ragionevole», in assenza di esigenze «di salvaguardia di altri valori costituzionalmente rilevanti di pari grado», tali da giustificare un «limite al diritto fondamentale in esame».

2.— Tanto premesso sul contenuto dell'ordinanza di rimessione, appare opportuno procedere, in via preliminare, alla ricognizione del quadro normativo nel quale si inserisce la norma oggetto del vaglio di costituzionalità.

2.1.— In particolare, la questione sollevata attiene alla disciplina del matrimonio dello straniero in Italia, quale prevista dall'art. 116 cod. civ.

Prima della modifica legislativa, intervenuta con la citata legge n. 94 del 2009, ai sensi di tale norma lo straniero, intenzionato a contrarre matrimonio in Italia, doveva presentare all'ufficiale dello stato civile solo un nulla osta rilasciato dall'autorità competente del proprio Paese.

Oltre al predetto requisito formale, sul piano sostanziale, il nubendo doveva in ogni caso (e deve tuttora) rispettare le condizioni previste dalla normativa italiana riguardanti la capacità di contrarre matrimonio (tra l'altro, libertà di stato, età minima) e l'assenza di situazioni personali ostative (ad esempio, impedimenti per parentela ed affinità). Si tratta, infatti, di norme di applicazione necessaria secondo l'ordinamento interno, che devono comunque essere osservate, anche se non sono previste dalla legge nazionale dello straniero.

2.2.— Con la citata legge n. 94 del 2009 è stato modificato l'art. 116, primo comma, cod. civ.

La nuova norma stabilisce che «lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'ufficiale dello stato civile», oltre al nulla osta, di cui sopra, «un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Detta norma deve essere letta anche alla luce delle modifiche introdotte dal legislatore in merito ai requisiti necessari per l'acquisto della cittadinanza a seguito di matrimonio dello straniero con il cittadino italiano, disciplinati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza).

La legge n. 94 del 2009, al fine di ridurre il fenomeno dei cosiddetti "matrimoni di comodo", come risulta dai suoi lavori preparatori (Senato della Repubblica, XVI legislatura, relazione al disegno di legge n. 733, che reca "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"), ha sostituito l'art. 5 della predetta legge n. 91 del 1992, prevedendo:

al comma 1, che «il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora», al momento dell'adozione del decreto di acquisto della cittadinanza, «non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»;

al successivo comma 2, che i termini sono, peraltro, «ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

3.— Così ricostruito il quadro complessivo in cui si inserisce la disposizione censurata, si può procedere al chiesto scrutinio di costituzionalità.

La questione è fondata.

3.1.— Giova ricordare come questa Corte (sentenze n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) abbia affermato che al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia.

Tali norme, però, devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali, tra i quali certamente rientra quello «di contrarre matrimonio, discendente dagli articoli 2 e 29 della Costituzione, ed espressamente enunciato nell'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e nell'articolo 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (sentenza n. 445 del 2002).

In altri termini, è certamente vero che la «basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero» – «consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo» – può «giustificare un loro diverso trattamento» nel godimento di certi diritti (sentenza n. 104 del 1969), in particolare consentendo l'assoggettamento dello straniero «a discipline legislative e amministrative» ad hoc, l'individuazione delle quali resta «collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici» (sentenza n. 62 del 1994), quali quelli concernenti «la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione» (citata sentenza n. 62 del 1994). Tuttavia, resta pur sempre fermo – come questa Corte ha di recente nuovamente precisato – che i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», di talché la «condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (sentenza n. 249 del 2010).

Sebbene, quindi, la ratio della disposizione censurata – proprio alla luce della ricostruzione che ne ha evidenziato il collegamento con le nuove norme sull'acquisto della cittadinanza e, dunque, la loro comune finalizzazione al contrasto dei cosiddetti "matrimoni di comodo" – possa essere effettivamente rinvenuta, come osserva l'Avvocatura dello Stato, nella necessità di «garantire il presidio e la tutela delle frontiere ed il controllo dei flussi migratori», deve osservarsi come non proporzionato a tale obiettivo si presenti il sacrificio imposto – dal novellato testo dell'art. 116, primo comma, cod. civ. – alla libertà di contrarre matrimonio non solo degli stranieri ma, in definitiva, anche dei cittadini italiani che intendano coniugarsi con i primi.

È, infatti, evidente che la limitazione al diritto dello straniero a contrarre matrimonio nel nostro Paese si traduce anche in una compressione del corrispondente diritto del cittadino o della cittadina italiana che tale diritto intende esercitare. Ciò comporta che il bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale coinvolti deve necessariamente tenere anche conto della posizione giuridica di chi intende, del tutto legittimamente, contrarre matrimonio con lo straniero.

Si impone, pertanto, la conclusione secondo cui la previsione di una generale preclusione alla celebrazione delle nozze, allorché uno dei nubendi risulti uno straniero non regolarmente presente nel territorio dello Stato, rappresenta uno strumento non idoneo ad assicurare un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nella presente ipotesi, specie ove si consideri che il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) già disciplina alcuni istituti volti a contrastare i cosiddetti "matrimoni di comodo".

Ed infatti, in particolare, l'art. 30, comma 1-bis, del citato d.lgs. n. 286 del 1998 prevede:

con riguardo agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, che il permesso di soggiorno «è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole»;

con riguardo allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, ovvero con visto di ingresso al seguito del proprio familiare nei casi previsti dall'articolo 29, del medesimo d.lgs., ovvero con visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore, che la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno «è rigettata e il permesso di soggiorno è revocato se è accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato».

3.2.— Del pari, è ravvisabile, nella specie, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

In proposito, si deve notare che la Corte europea dei diritti dell'uomo è recentemente intervenuta sulla normativa del Regno Unito in tema di capacità matrimoniale degli stranieri (sentenza 14 dicembre 2010, *O'Donoghue and Others v. The United Kingdom*).

In particolare, la Corte europea ha affermato che il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione (par. 89 della sentenza). Secondo i giudici di Strasburgo, pertanto, la previsione di un divieto generale, senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio, è lesiva del diritto di cui all'art. 12 della Convenzione.

Detta evenienza ricorre anche nel caso previsto dalla norma ora censurata, giacché il legislatore – lungi dal rendere più agevole le condizioni per l'accertamento del carattere eventualmente "di comodo" del matrimonio di un cittadino con uno straniero – ha dato vita, appunto, ad una generale preclusione a contrarre matrimonio a carico di stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

ORDINANZA N. 180 ANNO 2011

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo MADDALENA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Cividale del Friuli nel procedimento vertente tra Smajic Jusuf e il Prefetto di Udine con ordinanza del 29 settembre 2003, iscritta al n. 374 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

[...]

Considerato che il Giudice di pace di Cividale del Friuli dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), secondo cui «A coloro che, avendo acquisito la residenza in Italia da non oltre un anno, guidano con patente o altro necessario documento abilitativo, rilasciati da uno Stato estero, scaduti di validità, ovvero a coloro che, trascorso più di un anno dal giorno dell'acquisizione della residenza in Italia, guidano con i documenti di cui sopra in corso di validità, si applicano le sanzioni previste per chi guida con patente italiana scaduta di validità»;

che, a giudizio del rimettente la norma – nella parte in cui non prevede «che la conversione nella patente italiana di quella rilasciata da stato extracomunitario possa avvenire, come in molti altri paesi comunitari e non, sottoponendo l'interessato a prova d'esame nella propria lingua e/o in inglese» – violerebbe gli artt. 2 e 4 della Costituzione, «atteso che in materia di tutela dei diritti dello straniero il nostro ordinamento giuridico si conforma alle norme del Diritto Internazionale generalmente riconosciute (art. 10 della Costituzione), tra le quali la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, artt. 7 (eguaglianza di fronte alla legge) e 23 (diritto al lavoro), e la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955 e successive modificazioni»;

che, nonostante il rilevante lasso di tempo intercorso tra la proposizione dell'odierno incidente di costituzionalità (sollevato con ordinanza del 29 settembre 2003, in un giudizio di opposizione riguardante una sanzione amministrativa irrogata per una condotta accertata con verbale del 12 marzo 2003) e l'invio della questione (pervenuta alla cancelleria di questa Corte solo il 5 novembre 2010), la norma censurata non ha subito alcuna modifica; e ciò, al pari dei due primi commi del medesimo articolo 136, che (sotto la rubrica «Conversioni di patenti di guida rilasciate da Stati esteri e da Stati della Comunità europea») rispettivamente prevedono che «I titolari di patente in corso di validità, rilasciata da uno Stato membro della Comunità economica europea, che abbiano acquisito la residenza anagrafica in Italia, possono ottenere, a richiesta e dietro consegna della suddetta patente, la patente di guida delle stesse categorie per le quali è valida la loro patente senza sostenere l'esame di idoneità di cui all'art. 121. La patente sostituita è restituita, da parte dell'autorità italiana che ha rilasciato la nuova patente, all'autorità dello Stato membro che l'ha rilasciata. Le stesse disposizioni

si applicano per il certificato di abilitazione professionale, senza peraltro provvedere al ritiro dell'eventuale documento abilitativo a sé stante» (comma 1); e che «Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano, a condizione di reciprocità, anche ai titolari di patenti di guida rilasciate da Paesi non comunitari, fatto salvo quanto stabilito in accordi internazionali» (comma 2);

che – a parte la regolamentazione della sostituzione delle patenti di guida rilasciate da Stati membri della Comunità europea, che costituiscono certificati di abilitazione oramai completamente equiparati a quelli italiani, per i quali neppure si prevede l'obbligo di conversione, bensì la mera facoltà del titolare di richiedere la sostituzione del proprio documento ovvero conservare la patente, domandandone eventualmente il riconoscimento (si vedano: art. 8 del d.m. 8 agosto 1994, recante «Recepimento della direttiva del Consiglio n. 91/439/CEE del 29 luglio 1991 concernente le patenti di guida»; artt. 1 e 9 del d.m. 30 settembre 2003, n. 40T, recante «Disposizioni comunitarie in materia di patenti di guida e recepimento della direttiva 2000/56/CE»; artt. 2 e 11 della direttiva 20 dicembre 2006, n. 2006/126/CE, recante «Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la patente di guida») – va al contrario rilevato che, essendo consentita la conversione di un equipollente documento di guida rilasciato da uno Stato non comunitario solo in presenza di accordi bilaterali, a condizione di reciprocità (art. 136, comma 2, del Codice della strada), in mancanza di essi (come correttamente eccepito dall'Avvocatura dello Stato), lo straniero, entro un anno dal giorno della acquisizione della residenza in Italia, deve necessariamente conseguire ex novo una patente italiana mediante il superamento del prescritto esame di guida, da svolgere secondo le modalità dettate dell'art. 121 del medesimo codice (ordinanza n. 76 del 2000);

che il richiamo che il giudice a quo fa alla disciplina della conversione della patente estera di cui ai primi due commi del citato art. 136 (nel suo duplice ambito applicativo, riferito alla sostituzione delle patenti di guida rilasciate da Stati della Comunità europea ovvero da Stati non comunitari, in presenza di accordi bilaterali, a condizione di reciprocità) risulta, dunque, del tutto inappropriato, in quanto l'opponente nel giudizio a quo è cittadino bosniaco, munito di patente conseguita nel proprio paese in corso di validità, la quale – non essendo ricompresa la Bosnia Erzegovina tra i paesi extracomunitari con cui vigono convenzioni per la sostituzione delle patenti (come affermato dallo stesso rimettente) – non è conseguentemente convertibile;

che da ciò si appalesa la intrinseca e non sanabile contraddittorietà (sentenze n. 360 e n. 294 del 2010) delle argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, le quali (al dichiarato fine di conseguire una pronuncia additiva che consenta l'espletamento delle prove di esame di guida nella lingua madre dello straniero e/o in inglese) si basano sull'errato presupposto di una diretta (ma non spiegata) interrelazione tra la necessità dello svolgimento dell'esame (richiesto allo straniero extracomunitario titolare di patente estera non convertibile, entro un anno dall'acquisto della residenza in Italia) e la convertibilità della patente che è istituito che, qualora applicabile, viceversa prescinde completamente dall'espletamento dell'esame medesimo;

che, sotto altro profilo, emerge con altrettanta chiarezza come il giudice a quo, in realtà, non dubiti affatto della legittimità della sanzione irrogata all'opponente, in applicazione della norma censurata, bensì contesti le diverse norme che disciplinano il rilascio della patente di guida, nella parte in cui non prevedono che lo straniero extracomunitario possa sostenere le prove d'esame nella propria lingua e/o in lingua inglese;

che in tal modo, però, la asserita lesione agli evocati parametri vien fatta derivare, non già dalla applicazione della norma censurata (che, con riferimento alla specifica fattispecie, si limita a sanzionare il comportamento di «coloro che, trascorso più di un anno dal giorno dell'acquisizione della residenza in Italia, guidano con i documenti di cui sopra in corso di validità», nei cui confronti «si applicano le sanzioni previste per chi guida con patente italiana scaduta di validità»), quanto piuttosto delle disposizioni (neppure individuate) riguardanti lo svolgimento delle prove per il conseguimento della patente di guida italiana, riguardo alle quali il rimettente non spiega in alcun modo la pregiudizialità del richiesto vaglio di costituzionalità per la definizione del thema decidendum del giudizio di opposizione a quo (sentenza n. 48 del 2011; ordinanze n. 63 e 59 del 2011);

che, inoltre, tali considerazioni evidenziano anche come il rimettente sia incorso in una evidente aberratio ictus, avendo sottoposto a scrutinio una disposizione inconferente rispetto all'oggetto delle sue censure e, quindi, anche sotto questo aspetto irrilevante (ordinanze n. 126 e n. 120 del 2011);

che, infine, ulteriore profilo di inammissibilità della questione deriva dalla carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza degli appalesati dubbi di costituzionalità, che vengono riferiti ai singoli parametri in modo del tutto generico ed apodittico (ordinanze n. 126 del 2011 e n. 347 del 2010);

che, in particolare, il rimettente denuncia il contrasto della norma censurata con gli artt. 2 e 4 Cost., limitandosi ad assumere che «in materia di diritti dello straniero il nostro ordinamento si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10 della Costituzione)», indicando, a titolo di esempio, gli artt. 7 e 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e, in generale, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che, in tal modo, il giudice a quo, da un lato, non individua i principi consuetudinari di diritto internazionale generalmente riconosciuti che, a suo dire, sarebbero stati tradotti nei richiamati articoli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e che tramite l'obbligo di conformazione contenuto nel primo comma dell'art. 10 Cost. sarebbero incorporati nell'ordinamento italiano (sentenza n. 15 del 1996);

che, dall'altro lato, egli richiama genericamente la CEDU nel suo contenuto complessivo, senza considerare che (come da ultimo ribadito nella sentenza n. 113 del 2011), a partire dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le relative norme della Convenzione possano integrare, quali «norme interposte», il parametro costituzionale (nella specie neppure evocato) dell'art. 117, primo comma, Cost. (nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali»: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; e, sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011), nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 136, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 4 e 10 della Costituzione, dal Giudice di pace di Cividale del Friuli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2011.

SENTENZA N. 61 ANNO 2011

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, lettera a) e 3, lettera b), 2, comma 1, 3, comma 1, 4, comma 2, 8, comma 2, 14, commi 1 e 2, 16, 17, commi 2, 5, 6 e 7, 18, commi 1 e 3, e 20, comma 1, della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-23 aprile 2010, depositato in cancelleria il 27 aprile 2010 ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Rosanna Panariello per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. - In via preliminare, va rilevato che la Regione Campania risulta essersi costituita nel presente giudizio sulla base di autorizzazione a resistere conferita (con decreto dirigenziale n. 366 del 17 maggio 2010) dal coordinatore dell'Area generale di coordinamento - Avvocatura, su proposta del dirigente del settore contenzioso amministrativo e tributario della Regione medesima, e non già dalla Giunta regionale, come viceversa richiesto dall'art. 32, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), cui si è conformato l'art. 51, comma 1, lettera f), della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania). Orbene, come ribadito dalla giurisprudenza costituzionale – che ha affermato (anche in fattispecie identica) che, nella competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionalità, deve ritenersi compresa anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono (ex multis, ordinanza letta all'udienza del 5 ottobre 2010 e relativa al giudizio deciso con la sentenza n. 325 del 2010) – la costituzione risulta pertanto inammissibile.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, in primo luogo, impugna congiuntamente numerose disposizioni della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (recante «Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania»). In particolare, il ricorrente censura: l'art. 1, comma 2, lettera a), in quanto prevede, tra i propri principi e finalità, quello di garantire alle persone straniere presenti sul territorio campano «la pari opportunità di accesso ai servizi, il riconoscimento e la valorizzazione della parità di genere ed il principio di indirizzare l'azione amministrativa all'effettivo esercizio dei diritti», ed a tal fine dispone che «le politiche della Regione e degli enti locali sono finalizzate [...] alla rimozione degli ostacoli per l'effettivo inserimento sociale, culturale e politico»; l'art. 1, comma 3, lettera b), secondo cui «la Regione organizza un sistema di tutela e promozione sociale delle persone straniere attraverso

iniziative volte a [...] assicurare pari opportunità di accesso all’abitazione, al lavoro all’istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle attività connesse all’avvio di attività autonome e imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali nonché alle attività di mediazione interculturale»; l’art. 2, comma 1, per il quale i destinatari della normativa censurata sono «i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio nazionale [...] di seguito denominati persone straniere»; l’art. 3, comma 1, e l’art. 4, comma 2, che, nell’indicazione dei compiti della Regione e delle Province, si riferiscono in generale alle persone straniere senza ulteriori specificazioni; l’art. 8, comma 2 [indicato solo in epigrafe]; l’art. 14, commi 1 e 2, in quanto, nell’istituire presso l’assessorato competente in materia di immigrazione il registro generale degli enti e delle associazioni che operano in favore delle persone straniere, implicitamente considera tra i destinatari degli interventi posti in essere da tali enti anche le persone prive di permesso di soggiorno o, comunque, non regolarmente soggiornanti; l’art. 17, commi 2, 5, 6 e 7; l’art. 18, commi 1 e 3; l’art. 20, comma 1, poiché, individuando nel dettaglio una serie di interventi volti a garantire l’assistenza socio-sanitaria, l’integrazione sociale e la formazione professionale, vedono quali destinatari le «persone straniere presenti sul territorio regionale».

Secondo il ricorrente, l’uso della ampia e generica formula «persone straniere presenti sul territorio regionale», unitamente alla circostanza che altre disposizioni della legge regionale (quali, ad esempio, l’art. 1, comma 1, lettera c), e comma 3, lettera f); l’art. 4, comma 1; l’art. 5; l’art. 13, comma 4; l’art. 16; l’art. 21; l’art. 25) viceversa si riferiscono espressamente alle «persone straniere regolarmente soggiornanti nella regione», comporterebbe che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. Poiché, però, la permanenza e l’espulsione dei cittadini stranieri sono stati compiutamente disciplinati dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», le norme regionali impugnate (non rientrando nel regime derogatorio di cui agli artt. 19 e 35 del medesimo testo unico) si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali da questo stabiliti, in particolare, negli artt. 3, comma 5, e 40, comma 1-bis, che demandano alle Regioni e agli altri enti territoriali le misure di integrazione sociale dei soli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio; negli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, concernenti l’illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari e la disciplina del respingimento, dell’espulsione e della detenzione nei centri di identificazione ed espulsione, nonché nell’art. 10-bis (introdotto dall’art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»). Pertanto, esse verrebbero ad incidere sulla disciplina dell’ingresso e del soggiorno degli immigrati ricompresa nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea» e «immigrazione», previste rispettivamente alle lettere a) e b) dell’art. 117, secondo comma, Cost., nonché «ordine pubblico e sicurezza» e «ordinamento penale», previste dalle successive lettere h) ed l).

2.1. - Le questioni aventi ad oggetto tale primo gruppo di norme, congiuntamente impugnate, sono in parte inammissibili ed in parte non fondate.

Come già chiarito nella sentenza n. 299 del 2010, con la quale questa Corte s’è pronunciata nel merito di un’impugnazione formulata in maniera sostanzialmente identica, nei confronti di analoga normativa di altra Regione nella stessa materia, il primo gruppo di censure rende palese che il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impugnate, ne abbia dedotto l’illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili «anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero i parametri evocati, poiché «incidono sulla disciplina dell’ingresso e del soggiorno degli immigrati» e prevedono «interventi volti al riconoscimento o all’estensione di diritti in favore dell’immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione» (sentenza n. 299 del 2010).

Pertanto, benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi riconducibili a differenti ámbiti materiali (non individuati dal ricorrente), le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui esse sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; e, conseguentemente, è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio.

Peraltro, va precisato che le censure riguardanti l'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), Cost., con riguardo alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie «ordine pubblico e sicurezza» ed «ordinamento penale», sono inammissibili in quanto l'impugnazione, così come formulata, risulta essere meramente assertiva, giacché non suffragata da alcuna argomentazione (sentenze n. 312 e n. 200 del 2010). E lo stesso vizio di inammissibilità inficia anche, in parte qua, le altre questioni, in cui il preteso vulnus è altrettanto immotivato, in quanto prospettato, in modo identico, mediante il mero richiamo di detti parametri.

Le residue censure riferite alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), risultano non fondate.

Va, infatti, nuovamente sottolineato, in generale, che deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, fermo restando che tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ámbiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010). E ciò, in quanto l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ámbiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005). Tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentenza n. 148 del 2008).

Nella specie, le varie disposizioni censurate, pur nel loro eterogeneo contenuto precettivo, appaiono tutte finalizzate – peraltro in attuazione del comma 5 dell'art. 3 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, in virtù del quale «Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» – alla predisposizione da parte della Regione, in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute. Se tali norme (fatto salvo quanto si dirà oltre, riguardo agli artt. 17, comma 5, e 20, comma 1, singolarmente censurati) si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari. Di conseguenza, la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero.

3. - Il ricorrente – sempre con riferimento alle lettere a) e b) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evocate sulla base delle medesime motivazioni – impugna distintamente il comma 2 dell'art. 17 della medesima legge regionale, che (nella parte in cui prevede che i centri di accoglienza delle persone

straniere nella Regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa) contrasterebbe con l'art. 40, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998, secondo cui i centri di accoglienza predisposti dalle Regioni sono destinati ad ospitare in via esclusiva «stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza» e secondo cui «L'accesso alle misure di integrazione sociale è riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia ai sensi del presente testo unico e delle leggi e regolamenti vigenti in materia».

3.1. - La questione non è fondata.

Il comma 2 dell'art. 17 prevede che «I centri di accoglienza delle persone straniere nella regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa, con particolare attenzione alle seguenti categorie: a) richiedenti asilo e loro famiglie fino alla definitiva conclusione delle procedure amministrative e giudiziarie connesse alle domande di asilo; l'accoglienza può avvenire anche nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, per asilo, per asilo umanitario; b) lavoratori stagionali; c) stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento, che godono di misure di protezione per motivi umanitari nell'ambito dei programmi di protezione sociale, di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998; l'accesso ai centri può avvenire anche nelle more dell'accertamento dei presupposti per l'ammissione al programma di assistenza e integrazione sociale o nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale o per motivi umanitari; d) stranieri destinatari di misure di protezione temporanea o di misure straordinarie di accoglienza deliberate dal Governo nazionale, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 286/1998; e) minori stranieri non accompagnati ammessi in un progetto di integrazione civile e sociale gestito da un ente pubblico o privato, ai sensi degli articoli 32 e 33 del decreto legislativo 286/1998; f) marittimi stranieri per il tempo necessario a reperire un nuovo ingaggio».

Conformemente a quanto già affermato da questa Corte (nella citata sentenza n. 299 del 2010) va, innanzitutto, sottolineato che la norma, lungi dall'incidere sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione (sentenza n. 156 del 2006) e, quindi, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso (sentenza n. 269 del 2010), pone una previsione che si colloca nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione (sentenza n. 10 del 2010) e la cui regolamentazione, in quanto espressione della più ampia autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta, non è valutabile, come tale, sulla base di una prospettazione basata (oltre che sul non fondato assunto della asserita lesione di competenze esclusive dello Stato) sulla dedotta violazione di principi fondamentali che, viceversa, sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. (cfr. sentenza n. 247 del 2010).

D'altronde, l'autonomia del legislatore regionale nella materia de qua appare guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (sentenze n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010). E ciò, in coerenza con la naturale propensione “espansiva” della esigenza di garantire il “rispetto” (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona, alla stregua di quanto sancito dallo stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, che: a) all'art. 2, comma 1, proclama che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti»; b) all'art. 3, comma 5, dispone che «Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno

riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

4. - Il ricorrente – in riferimento ai medesimi parametri – impugna altresì il comma 5 dello stesso art. 17, che (attribuendo «alle persone straniere» al pari dei cittadini italiani, il diritto di essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e destinatari di contributi erogabili ai locatari nei contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all'assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi) contrasterebbe con l'art. 40, comma 6, del medesimo decreto legislativo, per il quale solo «gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

4.1. - Anche questa censura non è fondata, per erroneità della premessa interpretativa.

La norma prevede che, «In attuazione dell'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998, le persone straniere, come i cittadini italiani, hanno diritto a: a) essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica disponibili nel territorio della Regione Campania; b) essere destinatari dei contributi erogabili ai locatari dei contratti di locazione ad uso di abitazione, eventualmente concessi dalla Regione a seguito dell'esercizio della facoltà prevista dall'articolo 11, comma 6, della legge 9 dicembre 1998 n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo); c) essere destinatari dei contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa di abitazione, eventualmente disposti dalla Regione; d) partecipare ai bandi di concorso relativi all'erogazione di ogni altra provvidenza erogata dalla Regione Campania in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi».

La premessa da cui muove il ricorrente si basa sulla ritenuta estensione anche allo straniero irregolare della possibilità di concorrere all'assegnazione ovvero di accedere ai benefici previsti dalla norma.

Tale assunto risulta, però, smentito, oltre che dall'espresso fine di attuazione dell'art. 40, comma 6, del Testo unico sull'immigrazione, dal raffronto tra il riferimento generico alle «persone straniere» contenuto nella disposizione in esame e quello, specifico, a «tutte le persone straniere presenti sul territorio», di cui al precedentemente esaminato comma 2 dello stesso art. 17, che (come tale) non può portare ad interpretare il comma 5 come applicabile anche all'immigrato non in regola. E risulta smentito soprattutto dalla lettera dell'art. 25 della medesima legge regionale n. 6 del 2010, che – a modifica della lettera a) dell'art. 2 della legge della Regione Campania 2 luglio 1997, n. 18 (recante «Nuova disciplina per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica») – prevede, tra i requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di tali alloggi, la «cittadinanza italiana o di uno Stato aderente all'Unione europea ovvero, per i cittadini di paesi non membri dell'Unione europea, il possesso dello status di rifugiato riconosciuto dalle competenti autorità italiane o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e, in quest'ultimo caso, l'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

Risulta, quindi, di tutta evidenza la contraddittorietà di una lettura estensiva della norma censurata che trascuri la esplicita delimitazione dei beneficiari del medesimo diritto, in senso del tutto conforme alla evocata norma statale, operata nello stesso contesto legislativo.

5. - Sempre per violazione degli stessi parametri, il Governo impugna anche l'art. 18, commi 1 e 3, che garantiscono «alle persone straniere presenti sul territorio regionale» i servizi sanitari di cui all'art. 34 del decreto legislativo n. 286 del 1998, prevedendo la promozione delle misure organizzative finalizzate a rendere fruibili le prestazioni sanitarie anche per le persone straniere non

iscritte al servizio sanitario regionale. Secondo la difesa erariale tali norme si pongono in contrasto con i principi di cui all'art. 35 del citato decreto legislativo, che, al comma 3, stabilisce che «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate» unicamente «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva».

5.1. - Anche questa censura non è fondata.

Il comma 1 dell'art. 18 prevede che: «Sono garantiti alle persone straniere presenti sul territorio regionale i servizi sanitari previsti dalla normativa e dai piani regionali vigenti in condizioni di parità di trattamento rispetto alle cittadine ed ai cittadini italiani, in attuazione degli articoli 34 e 35 del decreto legislativo n. 286/1998»; a sua volta il comma 3 dello stesso articolo dispone che «L'amministrazione regionale promuove le misure organizzative finalizzate a rendere fruibili le prestazioni previste, anche per le persone straniere non iscritte al servizio sanitario regionale».

Chiamata a scrutinare in via principale analoga norma di altra legge regionale (sentenza n. 269 del 2010), questa Corte ha ribadito che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001).

Orbene, le disposizioni oggetto di censura (al pari di quelle già sottoposte al vaglio di questa Corte nelle richiamate sentenze n. 299 e n. 269 del 2010) si inseriscono in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Pertanto la norma regionale – in esplicita attuazione dei richiamati principi fondamentali posti dagli artt. 34 e 35 del testo unico immigrazione – provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

6. - L'art. 20, comma 1, nella parte in cui consente l'accesso ai corsi di formazione e di riqualificazione professionali alle «persone straniere» generalmente intese e senza specificazioni, è censurato per violazione sempre dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., nonché dell'art. 39-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, che riserva espressamente l'accesso a tali corsi agli stranieri con regolare permesso di soggiorno per motivi di studio.

6.1. - La questione non è fondata, per erroneità della premessa interpretativa.

La norma censurata prevede che «Le persone straniere hanno diritto di accedere, a parità di condizioni con gli altri cittadini, a tutti i corsi di orientamento, formazione e riqualificazione professionali, nell'ambito degli interventi previsti dalla normativa regionale vigente».

L'affermazione (peraltro non specificamente motivata) dell'applicabilità della disposizione de qua anche agli stranieri non in regola col permesso di soggiorno, risulta smentita dal fatto che la stessa norma censurata prevede espressamente che il diritto di accesso ai corsi de quibus avvenga «nell'ambito degli interventi previsti dalla normativa regionale vigente». Ed è proprio tale normativa che – all'art. 1, comma 1, lettera o), della legge della Regione Campania 18 novembre 2009, n. 14, recante il «Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro» –, al fine di «valorizzare gli strumenti a garanzia e promozione delle pari opportunità, nell'accesso e nello svolgimento del lavoro, connessi al genere, alla condizione di immigrato o di straniero, presenti regolarmente nel territorio nazionale, nonché dell'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati», stabilisce, in

conformità alla evocata disposizione del testo unico immigrazione, che «Gli immigrati extracomunitari che soggiornano regolarmente sul territorio regionale ai sensi della normativa comunitaria e statale vigente hanno diritto alla formazione professionale in condizione di parità con gli altri cittadini, nel rispetto delle pari opportunità nell’inserimento lavorativo e analogo diritto al sostegno per attività autonome ed imprenditoriali».

7. – Il ricorrente, infine, ha impugnato l’art. 16 – secondo cui le persone straniere regolarmente soggiornanti in Campania «sono equiparate ai cittadini italiani ai fini delle fruizioni delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, che sono erogate dalla regione» – per «violazione dell’art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 286 del 1998 e dell’art. 117, terzo comma, Cost.», giacché la disposizione si pone in contrasto con l’art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che circoscrive l’ambito dei destinatari delle provvidenze sociali, stabilendo che «Ai sensi dell’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, l’assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l’equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno». Secondo il ricorrente, la disposizione regionale sarebbe incostituzionale nella parte in cui si limita a richiedere la regolarità della presenza sul territorio del soggetto straniero, senza indicare lo specifico titolo di soggiorno necessario allo straniero per fruire dei servizi sociali.

7.1. - Nei termini in cui è stata prospettata, anche quest’ultima questione non è fondata.

Attraverso il richiamo all’art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, secondo il quale «Nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 della Costituzione», il ricorrente deduce la violazione dell’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000.

Orbene, pur prescindendo dal fatto che viene denunciata la violazione di un principio fondamentale senza una previa specifica identificazione della materia nel cui ambito ascrivere la norma censurata, risulta dirimente rilevare che il ricorrente omette di considerare che tale norma è già stata oggetto di tre pronunce di illegittimità costituzionale (due delle quali precedenti alla proposizione del presente giudizio) con le quali questa Corte ha ritenuto manifestamente irragionevole subordinare l’attribuzione delle prestazioni assistenziali de quibus al possesso, da parte di chi risulti soggiornare legalmente nel territorio dello Stato, di particolari requisiti qualificanti per ottenere la carta o il permesso di soggiorno. Così l’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, unitamente all’art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nella parte in cui tali disposizioni escludono che l’indennità di accompagnamento (sentenza n. 306 del 2008) e la pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009) possano essere attribuite agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Parimenti, il solo art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, è stato altresì ulteriormente dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità (sentenza n. 187 del 2010).

In particolare, questa Corte ha fondato tali pronunce sulla considerazione che – se al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l’ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, e se è possibile subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni, non diretti a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata – «una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si

possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenze n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008).

Orbene, rispetto a tali pronunce incidenti sulla individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni, la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze. Sicché, la previsione contenuta nella norma censurata, è lungi dall'essere lesiva del principio fondamentale, come evocato dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera a), e comma 3, lettera b); dell'art. 2, comma 1; dell'art. 3, comma 1; dell'art. 4, comma 2; dell'art. 8, comma 2; dell'art. 14, commi 1 e 2; dell'art. 17, commi 2, 5, 6 e 7; dell'art. 18, commi 1 e 3, e dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania), proposte, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera a), e comma 3, lettera b); dell'art. 2, comma 1; dell'art. 3, comma 1; dell'art. 4, comma 2; dell'art. 8, comma 2; dell'art. 14, commi 1 e 2; dell'art. 17, commi 2, 5, 6 e 7; dell'art. 18, commi 1 e 3, e dell'art. 20, comma 1, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione ed in relazione agli articoli 3, comma 5, 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19, 35 e 40, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 2, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione ed in relazione all'art. 40, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo n. 286 del 1998, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 5, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione ed in relazione all'art. 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18, commi 1 e 3, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione ed in relazione all'art. 35 del decreto legislativo n. 286 del 1998, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, comma 1, della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione ed in relazione all'art. 39-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge della Regione Campania n. 6 del 2010, proposta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della

Costituzione ed in relazione all'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998 e per violazione dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2011.

SENTENZA N. 40 ANNO 2011

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), modificativi dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato in data 8-11 marzo 2010, depositato in cancelleria il 16 marzo 2010 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

[...]

Considerato in diritto

1. – Con ricorso ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 97 della Costituzione – l'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010).

1.1. – Secondo il ricorrente la riformulazione della disposizione regionale citata ad opera dell'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, nel senso di rendere accessibile il sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione soltanto ai «cittadini comunitari» ivi residenti «da almeno trentasei mesi» – anziché «a tutte le persone residenti nella Regione» come previsto invece nella formulazione originaria della norma in questione –, si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con l'art. 2 Cost. posto che un tale lasso temporale risulterebbe, in ragione della sua ampiezza, «eccessivamente limitativo» del godimento di prestazioni e servizi che, in quanto strettamente inerenti al soddisfacimento di diritti fondamentali, dovrebbero invece essere garantiti, con carattere di generalità ed uniformità sul territorio nazionale, «a tutti gli aventi diritto».

1.2. – In secondo luogo, la medesima disposizione regionale lederebbe l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza», dal momento che la citata previsione opererebbe «discriminazioni per intere categorie di persone – quali i cittadini extracomunitari ovvero» gli stessi cittadini europei «se non residenti da trentasei mesi – non giustificate da specifiche esigenze o situazioni di fatto tali da rendere ragionevole la richiesta, da parte del legislatore regionale, del particolare requisito della cittadinanza comunitaria ovvero della residenza per almeno trentasei mesi».

1.3. – In terzo luogo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 38 Cost., posto che il legislatore regionale non avrebbe salvaguardato nemmeno «specifiche situazioni di particolare bisogno, necessità, o urgenza, come invece specificato dal secondo e terzo comma dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 nella sua precedente formulazione [...]».

1.4. – In quarto luogo, la disposizione regionale in questione si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto detta «esclusione dall'accesso» al sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali «di intere categorie di persone» non assicurerebbe «il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione».

2. – Secondo il ricorrente, in particolare, i dubbi di legittimità costituzionale sollevati non risulterebbero in alcun modo superabili in forza della clausola di salvaguardia contenuta nel comma 3 dell'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006 (così come sostituito dal comma 53 della legge regionale n. 24 del 2009), secondo la quale «tutte le persone comunque presenti sul territorio regionale hanno diritto agli interventi di assistenza previsti dalla normativa statale e comunitaria vigente».

Tale previsione, infatti, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, non eliminerebbe l'evidenziata esclusione dall'accesso al complesso di interventi e servizi sociali afferenti al sistema regionale integrato per alcune categorie di persone, limitandosi ad assicurare, a tutti coloro che si trovino a qualunque titolo presenti sul territorio della Regione, la somministrazione delle sole prestazioni assistenziali considerate essenziali a livello statale e comunitario.

3. – Preliminarmente deve essere affrontata la questione relativa agli effetti sull'odierno giudizio dello *ius superveniens* concernente la disposizione impugnata, poiché, successivamente alla proposizione del ricorso, la norma censurata è stata integralmente modificata ad opera dell'art. 9, comma 5, della legge regionale 16 luglio 2010 n. 12 (Assestamento del bilancio del 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21 del 2007).

Nella formulazione della disposizione impugnata risultante a seguito di tale novella, il requisito della «residenza da almeno trentasei mesi» nella Regione è stato sostituito con quello della semplice residenza per una serie determinata di categorie di soggetti: i cittadini italiani; i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia; gli stranieri individuati ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); «i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251» (art. 4, comma 1, lettere a, b, c e d, della legge regionale n. 6 del 2006, così come sostituito dall'art. 9 della legge regionale n. 12 del 2010). La medesima disposizione oggi prevede, al comma 3, che anche a prescindere dal requisito della residenza sia assicurato il diritto alle prestazioni de quibus a talune categorie di soggetti («i minori stranieri nonché le donne straniere in stato di gravidanza e le donne nei sei mesi successivi alla nascita del figlio»). Inoltre, il successivo comma 4 ammette all'accesso al sistema integrato regionale di interventi e servizi anche coloro che «comunque si trovino presenti sul territorio regionale», allorché versino «in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della Regione o dello Stato di appartenenza».

3.1. – Le modifiche appena evidenziate risultano aver inciso in maniera sostanziale su tutti i requisiti precedentemente previsti per l'accesso al citato sistema integrato regionale, in senso peraltro pienamente soddisfacente rispetto alle censure proposte con l'odierno ricorso.

Tale circostanza, come correttamente osservato dalla difesa regionale, impedisce, innanzitutto, che le questioni prospettate in relazione alla formulazione antecedente della norma impugnata possano essere trasferite su quella intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso, con la conseguenza che il giudizio di questa Corte deve riferirsi unicamente all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come riformulato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, per il periodo della sua seppur limitata vigenza.

Inoltre, deve al riguardo osservarsi che la disposizione censurata, contenendo un'esclusione immediatamente produttiva di effetti per intere categorie di soggetti dal diritto a determinate prestazioni, non richiede per la sua efficacia alcuno specifico provvedimento attuativo, con la

conseguenza che non può escludersi che essa abbia avuto medio tempore applicazione. Pertanto, non possono ritenersi sussistenti i presupposti di un'eventuale declaratoria di cessazione della materia del contendere (ex plurimis: sentenze n. 251 e n. 249 del 2009).

3.2. – Sempre in via preliminare, deve rilevarsi, in accoglimento della espressa eccezione formulata in tal senso dalla difesa regionale, la inammissibilità della censura elevata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto risulta sprovvisa di una sufficiente ed autonoma motivazione in ordine alla dedotta lesione del parametro costituzionale invocato.

4. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale concernente la violazione dell'art. 3 Cost. è fondata.

4.1. – L'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, disciplina i requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali, concernente «la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», in quanto tale rientrante nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (ex plurimis: sentenza n. 50 del 2008).

La circostanza, più volte evidenziata dalla difesa regionale, secondo la quale la Regione avrebbe nella specie disciplinato un regime eccedente i limiti dell'essenziale, non esclude affatto, come già affermato da questa Corte, «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 432 del 2005).

La disposizione in discussione introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.

Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

5. – Rimangono assorbite tutte le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti

di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010);

dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale n. 24 del 2009, promossa, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011

SENTENZA N. 299 ANNO 2010

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera h), e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c), 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Tucci e Nicola Colaiani per la Regione Puglia.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato l'11 febbraio 2010, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera h), e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 7 dicembre 2009, n. 196.

2.- Il ricorrente, con un primo gruppo di censure, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 10, comma 5; 13 e 14 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (benché siano menzionati anche l'art. 10, comma 5, e l'art. 15, tuttavia, la prima norma, unitamente al comma 6, è stata impugnata specificamente soltanto con le distinte censure sintetizzate di seguito nel paragrafo 2.1.; la seconda ha, invece, costituito oggetto di impugnazione limitatamente al comma 3, con le censure esaminate infra, nel paragrafo 4.1.).

In linea preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri sintetizza il contenuto delle norme e deduce che, in virtù del citato art. 1, la Regione: «concorre alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale, attivandosi per l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone» (comma 1); realizza politiche regionali finalizzate a garantire i diritti

inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale e, tra l'altro, a «a) garantire i diritti umani inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale», «c) garantire l'accoglienza e l'effettiva inclusione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati nel territorio regionale», «d) garantire pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell'istruzione, per la qualità della vita», «e) promuovere la partecipazione alla vita pubblica locale», «h) garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione» (comma 3).

A suo avviso, l'art. 2 indica genericamente gli «immigrati», quali destinatari degli interventi previsti dalla legge regionale, mentre l'art. 3 stabilisce che, allo scopo di perseguire le finalità di cui all'art. 1, comma 3, la Regione promuove «la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena integrazione degli immigrati in Puglia». L'art. 4, comma 4, attribuisce, poi, alla Giunta Regionale le funzioni attinenti, tra l'altro: alla promozione di programmi in materia di protezione e inclusione sociale (lettera a); alla promozione di programmi di intervento per l'alfabetizzazione e l'accesso ai servizi educativi, per l'istruzione e la formazione professionale, per l'inserimento lavorativo e il sostegno ad attività autonome imprenditoriali, favorendo la piena integrazione istituzionale, programmatica, finanziaria e organizzativa per la realizzazione di tali interventi a livello regionale (lettera c); alla promozione di iniziative di sostegno alla realizzazione dei progetti di vita degli immigrati (lettera e).

Il citato art. 5, comma 1, lettere a) e b), disciplina i compiti delle Province, ai fini dell'inserimento sociale degli immigrati, disponendo che esse svolgono le seguenti funzioni: partecipare alla definizione e attuazione dei piani di zona previsti dalla legge Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia), in materia di interventi sociali rivolti ai cittadini stranieri immigrati, con compiti di coordinamento, monitoraggio e supporto ai Comuni per la definizione di specifici interventi sovra-ambito di valenza provinciale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (lettera a); favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici da parte degli immigrati (lettera b).

L'art. 6, comma 1, lettere a) e b) (recte: art. 6, comma 1, lettere b) e c), giacché, nonostante il riferimento nella parte motiva del ricorso alle lettere a) e b), le prime sono indicate nella premessa di tale atto ed è a queste che il ricorrente ha chiaramente inteso fare riferimento, in armonia con l'indicazione contenuta in tal senso nella delibera del Consiglio dei ministri, che ha disposto l'impugnazione), della legge regionale in esame disciplina i compiti affidati ai Comuni al fine di favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici, in ambito comunale o zonale, da parte degli immigrati, e di programmare e realizzare progetti di integrazione dei medesimi.

L'impugnato art. 10 disciplina l'assistenza sanitaria disponendo, al comma 5, che «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno»; l'art. 13, concernente la formazione professionale, stabilisce, invece, che «gli immigrati, compresi i richiedenti asilo, hanno diritto alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini» e l'art. 14 prevedrebbe analogo diritto in riferimento all'inserimento lavorativo.

Il ricorrente deduce, infine, che l'art. 15 della legge regionale in esame, avente ad oggetto le politiche di inclusione sociale, dispone che la Regione si impegna a riservare, all'interno del piano regionale delle politiche sociali, specifica attenzione alle condizioni di vita e alle opportunità di integrazione e di inclusione sociale per gli immigrati.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dette norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., nonché i principi fondamentali enunciati dagli artt. 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35, del d.lgs. n. 286 del 1998. A suo avviso, la formula lessicale, in particolare, dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere a) ed h), e 2, comma 1, indurrebbe, infatti, a ritenere che gli

interventi ivi previsti riguardano anche gli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, poiché «disciplinano e in qualche modo agevolano la permanenza sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Inoltre, la Regione non potrebbe predisporre «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione» e neppure stabilire, mediante «regimi di deroga non previsti dalla normativa statale, casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale ovvero la condizione di illegittimità e di autore di reato dell'immigrato irregolare».

2.1.- Il ricorrente impugna, poi, distintamente anche l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, svolgendo censure che vanno esaminate congiuntamente con quelle dianzi sintetizzate.

Siffatta disposizione ha ad oggetto la disciplina dell'assistenza sanitaria e stabilisce: «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» (comma 5); «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative» (comma 6).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma recherebbe vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ponendosi in contrasto con il principio fissato dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in virtù del quale «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate» unicamente «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva». Siffatta disposizione, in violazione della competenza regionale in materia di tutela della salute, farebbe, infatti, riferimento a prestazioni sanitarie ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali, indicate dalla disciplina statale, quali, ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale e la previsione della libera scelta del medico di base.

2.2.- In via preliminare, la sintesi del primo gruppo di censure rende palese che il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impugnate, ne ha dedotto l'illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili (soprattutto in virtù della formula lessicale dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere a ed h e 2, comma 1) «anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero i parametri evocati, poiché «incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati» e prevedono «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione».

Pertanto, benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi – quali, tra gli altri, quelli diretti a «garantire l'accoglienza e l'inclusione sociale» degli immigrati e la loro «partecipazione alla vita pubblica locale (art. 1, comma 3, lettere c ed e) – riconducibili a differenti ambiti materiali, le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, nonché l'art. 1, comma 3, lettera h), e ciò in virtù dell'ampio riferimento al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; conseguentemente, è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio.

2.2.1.- Identificato l'ambito del sindacato al quale vanno sottoposte le disposizioni impugnate, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti

alla competenza concorrente e residuale delle Regioni» (sentenza n. 134 del 2010). L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008). Inoltre, esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo diritto deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001).

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in relazione all'assistenza sanitaria, soprattutto all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai. L'art. 43, commi da 2 ad 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, disciplina, in dettaglio, le modalità di erogazione delle prestazioni previste dal citato art. 35, comma 3, disponendo, al comma 8, che «le regioni individuano le modalità più opportune per garantire che le cure essenziali e continuative previste dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, possono essere erogate nell'ambito delle strutture della medicina del territorio o nei presidi sanitari, pubblici e privati accreditati, strutturati in forma poliambulatoriale od ospedaliera, eventualmente in collaborazione con organismi di volontariato aventi esperienza specifica».

Questa Corte, nello scrutinare le norme di una legge regionale che pure facevano riferimento alla tutela di diritti fondamentali degli immigrati, eventualmente non in regola con il permesso di soggiorno, ha, quindi, escluso che esse rechino vulnus alle competenze legislative dello Stato, poiché, «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», esse provvedono «ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso» (sentenza n. 269 del 2010).

2.2.2.- Nel quadro di tali principi, la questione concernente il citato art. 1, comma 3, lettera h), è fondata.

La norma stabilisce, infatti, che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione». Siffatta disposizione contempla, dunque, un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., parametro evocato in modo ampio, ma congruamente, dal ricorrente. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»). Pertanto, neppure in relazione a questo profilo la norma è riconducibile ad un ambito

materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

2.2.3.- Le questioni aventi ad oggetto il primo gruppo di censure e le altre norme indicate nel paragrafo 2 non sono fondate.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (senza, peraltro, considerare la lettera h), del comma 3, sopra esaminata) è, infatti, la sola di dette disposizioni che, unitamente all'art. 10, comma 5 (esaminato di seguito), contiene un generico richiamo alla «tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (comma 1) e menziona esplicitamente gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» (comma 3, lettera a), quindi, è univocamente riferibile anche a quelli di essi non in regola con il permesso di soggiorno. Tuttavia, la prima norma fa a questi riferimento allo scopo di stabilire che le politiche della Regione, evidentemente nell'ambito delle proprie competenze, devono «garantire i diritti umani inviolabili» (art. 1, comma 3, lettera a), i quali, come sopra precisato, spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale per il reato di cui all'art. 10-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, qualora ne sussistano i presupposti.

La circostanza che i citati artt. 1, commi 1 e 3, lettera a), e 10, comma 5, sono le uniche disposizioni impugnate a fare univoco riferimento agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, permette, dunque, di escludere che la generica definizione di «immigrati» contenuta nelle altre norme impugnate le renda ad essi riferibili. Inoltre, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, in virtù della quale i «destinatari» della medesima «sono di seguito indicati come immigrati», contrariamente alla deduzione del ricorrente, neppure può dare adito a dubbi. La norma, nello stesso comma, nel periodo immediatamente precedente, esplicita, infatti, quali siano i soggetti cui è riferibile detta accezione e tra questi non sono compresi gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; i quali sono, invece, espressamente contemplati dalle disposizioni sopra richiamate. Pertanto, è chiara l'infondatezza della sola specifica censura proposta dal ricorrente in relazione a dette norme, concernente l'asserita applicabilità degli interventi dalle stesse previsti anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, oltre quanto eventualmente reso necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali.

2.2.4.- La questione avente ad oggetto l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., non è fondata.

Il comma 5 garantisce, infatti, «l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» nell'osservanza dei principi sopra indicati e delle norme statali di principio; peraltro, la disposizione ciò stabilisce, richiamando espressamente l'art. 48, comma 3, del d.P.R. n. 394 del 1999 (comma 5) e chiaramente prevedendo l'erogazione dell'assistenza farmaceutica in relazione appunto a tali prestazioni (lettera b). Inoltre, è immune dai vizi denunciati anche la lettera c) di tale comma, che contempla la facoltà di scelta del «medico di fiducia», poiché, indipendentemente dalla mancata indicazione da parte del ricorrente del principio fondamentale stabilito dalle norme statali in tema di «tutela della salute» che sarebbe leso dalla disposizione, essa, in coerenza con la previsione contenuta nella prima parte del comma 5, deve essere interpretata nel senso che una tale scelta, in ogni caso, non esclude la limitazione dell'accesso dello straniero alle sole cure essenziali e continuative.

Ad identica conclusione deve pervenirsi in ordine al comma 6 di detta norma regionale, il quale dispone: «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP» (comma 6). Al riguardo, va altresì aggiunto che la previsione risulta sostanzialmente conforme all'interpretazione offerta dal Ministero della Salute, il quale, a chiarificazione della disciplina concernente i cittadini comunitari, «che si trovano sul

territorio dello Stato, [e] non risultano assistiti dagli Stati di provenienza e non hanno i requisiti per l'iscrizione al SSN», ha indicato che l'armonizzazione delle norme del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) «con le norme di principio dell'ordinamento italiano che sanciscono la tutela della salute e garantiscono cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.)» comporta che «i cittadini comunitari hanno diritto alle prestazioni indifferibili ed urgenti» (nota del 19 febbraio 2008, avente ad oggetto «Precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia»).

In definitiva, la norma impugnata disciplina la materia della tutela della salute, per la parte di competenza della Regione, nel rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla situazione dei soggetti sopra indicati.

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), Cost., con riguardo alle materie «ordine pubblico e sicurezza» ed «ordinamento penale», sono, infine, inammissibili, in quanto l'impugnazione, in relazione a tali parametri, non è suffragata da alcuna argomentazione (tra le più recenti, sentenza n. 200 del 2010).

2.2.5.- L'infondatezza delle censure comporta, indipendentemente da ogni altra considerazione, l'irrelevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (e ciò anche in relazione alla questione che è stata accolta per la violazione di un parametro rispetto al quale tale norma non assume rilievo), proposta in linea subordinata dalla Regione, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.; quindi, difettano i presupposti, perché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, distintamente, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, nella parte in cui stabilisce che le norme di detta legge «si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari». A suo avviso, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., poiché la disciplina della condizione giuridica del cittadino comunitario sarebbe riconducibile alla materia «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con il principio stabilito dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 che, nel testo modificato dall'art. 37 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, stabilisce: «Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario».

3.1.- La questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., non è fondata.

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 30 del 2007, ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento CEE n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari, stabilendo i criteri relativi al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, relativi al riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. Siffatti criteri devono essere armonizzati con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che garantiscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, ed attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 18 del TFUE (già art. 12 del Trattato CE), che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

Alla luce di detto principio, questa Corte, nello scrutinare le censure mosse ad una norma regionale avente contenuto sostanzialmente identico a quella in esame, ha, quindi, escluso che essa

violò la competenza legislativa statale in materia di rapporti con l'Unione europea (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), in quanto si limita «ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale» (sentenza n. 269 del 2010).

La disposizione impugnata è, quindi, immune dai vizi denunciati, poiché si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea.

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere b), h) ed l), Cost., sono, infine, inammissibili, in quanto, in relazione a tali parametri, l'impugnazione non è suffragata da alcuna argomentazione.

L'infondatezza delle censure concernenti il citato art. 2, comma 1, comporta il difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 112 del 1998, proposta in linea subordinata dalla Regione, in riferimento all'art. 3 Cost., con conseguente insussistenza dei presupposti affinché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

4.- Il ricorrente impugna poi l'art. 15, comma 3, della legge regionale in esame, in virtù del quale, «d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la Regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio ex articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 27, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n. 94».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, detta norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., in quanto non sarebbe chiaro cosa debba intendersi per «interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti» sopra indicati e, in ogni caso, la norma eccederebbe le competenze regionali, poiché concernerebbe l'ordinamento penitenziario, riconducibile all'ordinamento penale, materia di competenza dello Stato, disciplinata dalla legge n. 354 del 1975.

4.1.- La questione non è fondata.

Il ricorrente desume dall'asserita oscurità dell'inciso sopra riportato la possibile incidenza della norma regionale sulla materia «ordinamento penale». La formula lessicale del comma impugnato e la considerazione che il citato art. 15 ha ad oggetto, come espressamente indicato dalla rubrica, le «politiche di inclusione sociale», rendono, invece, palese che tale disposizione prevede – univocamente ed esclusivamente – che la Regione, nell'ambito dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della medesima (sentenza n. 10 del 2010), può approntare le misure assistenziali materiali, strumentali a garantire le condizioni necessarie (quali, esemplificativamente, la disponibilità di un alloggio), affinché gli immigrati possano accedere alle misure alternative alla detenzione che, a seguito della dichiarazione parziale di illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge n. 354 del 1975 (sentenza n. 78 del 2007), possono, eventualmente, essere concesse anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato, ovvero privi del permesso di soggiorno.

La norma non interviene in nessun punto e modo sulla disciplina e sui presupposti di dette misure. Inoltre, stabilisce che la stessa programmazione degli interventi necessari per rimuovere le condizioni che potrebbero impedire l'accesso alle medesime deve essere effettuata d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e, quindi, dispone che la Regione debba conformarsi alle esigenze di tale organo, senza neppure prevedere alcun onere di collaborazione a carico di quest'ultimo.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera h), della legge Regione Puglia n. 32 del 2009, il quale dispone che la «Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione, in particolare, dei principi espressi»,

tra l'altro, «dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003». A suo avviso, poiché detta Convenzione non è stata ancora ratificata dall'Italia, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., il quale attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

5.1.- La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'attività delle Regioni volta all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali deve muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dalle norme della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 12 del 2006; siffatto parametro è stato implicitamente, ma chiaramente evocato dal ricorrente). I «rapporti internazionali» e la «politica estera» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) sono, poi, rispettivamente, «riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento» ed alla «attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006). Inoltre, le Regioni, nelle materie di propria competenza, «provvedono direttamente all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali», nel rispetto delle norme di procedura stabilite dall'art. 3 della legge n. 131 del 2003.

Questa Corte ha anche già affermato che le Regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano», e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni. Ed è questo quanto stabilisce la norma in esame, la quale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevede di dare esecuzione alla citata Convenzione, benché non sia stata ancora ratificata.

La lettera della disposizione impugnata e l'ampio – generico e sostanzialmente indefinito – riferimento all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione, «alla luce del generale canone ermeneutico del “legislatore non ridondante”» (sentenza n. 226 del 2010), rendono, infine, palese che, contrariamente alla deduzione della Regione, neppure è possibile offrirne un'interpretazione restrittiva, ritenendo che essa renderebbe applicabili esclusivamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 2, lettera h), e 3, lettera h), della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere b), h) ed l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3, lettere da a) a g) e da i) ad l); 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 13 e 14 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposte, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2010.

SENTENZA N. 269 ANNO 2010

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4; 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera d), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 luglio/3 agosto 2009, depositato in cancelleria il 6 agosto 2009 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lucia Bora per la Regione Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2 e 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera d), della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana). Il ricorrente assume che le citate disposizioni esorbiterebbero dalla sfera di competenza regionale, incidendo su materie quali la «condizione giuridica dello straniero», l'«immigrazione», i «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva del legislatore statale, in violazione dell'articolo 117, commi secondo, lettere a) e b), e nono, della Costituzione.

2.– In particolare, è impugnato l'art. 2, comma 2, della legge regionale citata, nella parte in cui, prevedendo specifici interventi in favore degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, inciderebbe sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, di competenza esclusiva del legislatore statale.

2.1.– La questione è inammissibile.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnite a pena di inammissibilità delle relative censure. Nella specie, di tale disposizione non si fa alcuna menzione nella delibera del Consiglio dei ministri (ed in specie nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni) che dispone l'impugnazione della legge regionale, cosicché deve essere dichiarata inammissibile la relativa questione.

3.– È, poi, impugnato l'art. 2, comma 4, della medesima legge regionale, nella parte in cui, disponendo che «gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. Tale norma, ad avviso del ricorrente, introdurrebbe una misura concernente i cittadini comunitari, riconducibile alla competenza

legislativa esclusiva statale in materia di disciplina dei rapporti con l'Unione europea, oltre che in contrasto con i principi posti in tema di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo modificato dall'art. 37 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

3.1.– La questione non è fondata.

La norma regionale censurata si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea. Con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), il legislatore statale delegato ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari. Con il predetto decreto sono stati stabiliti precisi criteri inerenti al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, volti a disciplinare il riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. Le indicazioni contenute nel citato decreto, tuttavia, devono essere armonizzate con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che sanciscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, e, comunque, attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 12 del Trattato, che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

In questa prospettiva, la norma regionale in esame non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea, limitandosi ad assicurare anche ai cittadini neocomunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale.

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, inoltre, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 35, della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui dispone che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali». Detta norma, infatti, riconoscerebbe allo straniero irregolarmente presente in Italia una serie di prestazioni non individuate puntualmente, riservando alla Regione la fissazione dei criteri per identificare i caratteri dell'urgenza e dell'indifferibilità, quindi, lo stesso contenuto di tali prestazioni, e dando vita così ad un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri non presenti regolarmente nel territorio dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., oltre che dell'art. 35, comma 3, e dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

4.1.– La questione non è fondata.

Questa Corte ha già più volte affermato che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008) ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, ha precisato che esiste «un nucleo

irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso» (sentenza n. 252 del 2001). Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai.

In questo quadro si colloca la norma regionale censurata, la quale, in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso.

5.– Viene, inoltre, impugnato l'art. 6, comma 51, della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che «la rete regionale di sportelli informativi supporta i comuni nella sperimentazione, avvio ed esercizio delle funzioni relative al rilascio dei titoli di soggiorno; promuove inoltre il coordinamento tra gli enti locali per lo sviluppo dei servizi volti a facilitare e semplificare i rapporti tra i cittadini stranieri e la pubblica amministrazione». Così disponendo, essa inciderebbe sulle materie «condizione giuridica dello straniero» ed «immigrazione», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost. poiché non si limiterebbe a garantire un supporto nell'informazione relativa agli adempimenti per il rilascio ed il rinnovo dei permessi di soggiorno, ma estenderebbe i compiti di detta rete regionale a funzioni che le norme statali non attribuiscono ai Comuni, in contrasto con quanto statuito dall'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, che demanda alle Questure le funzioni di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno.

5.1.– Anche tale questione non è fondata.

La norma impugnata disciplina una mera attività di supporto alla rete informativa già presente ed avviata, tra l'altro, sulla base del Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero dell'Interno, con il quale si è dato inizio ad una sperimentazione volta ad attribuire progressivamente competenze ai Comuni per quanto riguarda l'istruttoria relativa al rilascio ed al rinnovo del permesso di soggiorno.

Essa, pertanto, lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere una forma di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti (sentenza n. 156 del 2006), nel pieno rispetto delle competenze statali di cui all'art. 5, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 286 del 1998.

La Regione, peraltro, già dal 5 marzo 2008 ha provveduto a regolare forme di assistenza ed implementazione della rete di sportelli informativi per gli stranieri, avviando un progetto delineato nel Protocollo d'intesa stipulato con l'ANCI e poi ampliato con il successivo Protocollo stipulato tra Regione Toscana e ANCI Toscana in data 8 febbraio 2010, in vista dell'obiettivo di fornire un'attività di mero supporto e sostegno alla già esistente rete di assistenza ai cittadini stranieri, in armonia con quanto stabilito, peraltro, nel citato Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI ed il Ministero dell'Interno.

6.– È, poi, censurato l'art. 6, comma 55, lettera d), della legge regionale n. 29 del 2009, nella parte in cui garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per riconoscimento dello status di rifugiato, richiesta di asilo, protezione sussidiaria o per ragioni umanitarie. Così disponendo, la Regione – ad avviso del ricorrente – avrebbe inciso sulla posizione dei soggetti sopra indicati, la cui regolamentazione spetterebbe alla competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., senza, peraltro, operare alcun richiamo o rinvio alle pertinenti norme statali.

6.1.– La questione non è fondata.

Tale norma, al pari dell'art. 6, comma 55, si inserisce in un contesto normativo caratterizzato dal riconoscimento in favore dello straniero, anche privo di un valido titolo di soggiorno, di un nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana. Al di là delle indicazioni generali contenute nel citato art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in tema di assistenza sanitaria, occorre ricordare che, con particolare riferimento alla categoria di soggetti presi in considerazione dalla norma regionale in esame, l'art. 34, comma 1, lettera b), del medesimo decreto prescrive l'iscrizione al servizio sanitario nazionale degli stranieri che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno anche per asilo politico, per asilo umanitario o per richiesta di asilo. A chiarificazione dell'esatta portata della norma appena richiamata il Ministero della Sanità, con una circolare del 24 marzo 2000, n. 5, al punto I.A.6., ha precisato che l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale di coloro che abbiano presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario è prescritta per tutto il «periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno».

In considerazione di tali prescrizioni, appare evidente che la norma regionale impugnata si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio.

7.– Sono, infine, censurati i commi 11 e 43 dell'art. 6, nella parte in cui, il primo stabilisce che «La Regione promuove intese e azioni congiunte con gli enti locali, con le altre regioni, con gli uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali, con le istituzioni europee, le agenzie delle Nazioni Unite competenti nella materia delle migrazioni»; il secondo dispone che «La Regione, in conformità alla legislazione statale, promuove intese volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi».

Secondo la difesa dello Stato, entrambe le disposizioni sarebbero illegittime: la prima perché in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), e nono comma, Cost. e con l'art. 6, commi 2 e 3, della legge n. 131 del 2003, il quale non include gli organismi internazionali tra i soggetti con i quali le Regioni possono instaurare rapporti; entrambe poiché assegnerebbero alle Regioni, in contrasto con quanto stabilito dal predetto art. 117, secondo comma, lettere a) e b), e nono comma, Cost., compiti internazionali in una materia, quella delle politiche migratorie, che non appartiene alla competenza regionale e che attiene alla disciplina dei flussi migratori.

7.1.– Anche le predette questioni non sono fondate.

Questa Corte ha ripetutamente affermato, quanto al potere estero delle Regioni, che esso si risolve in «attività di mero rilievo internazionale», che corrispondono a quelle attività compiute con omologhi organismi esteri «aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (sentenza n. 454 del 2007), nelle materie di competenza regionale, ovvero in quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività – sempre nelle materie di propria competenza – con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione europea o anche degli organismi internazionali (sentenza n. 131 del 2008), che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

Sulla base di tali premesse, risulta evidente che le censure sollevate nei confronti delle citate disposizioni regionali sono prive di fondamento.

Infatti, quanto al comma 11 dell'art. 6, esso non fa altro che raccordare l'attività della Regione, nelle materie di propria competenza, con quella delle altre Regioni, delle amministrazioni statali, delle istituzioni europee e degli organismi internazionali, in vista del più efficace perseguimento, in via puramente indiretta ed accessoria, delle finalità delineate dal legislatore statale in tema di politiche migratorie.

Quanto, poi, al comma 43 del medesimo art. 6, l'obiettivo della norma è chiaramente quello di consentire alla Regione di promuovere intese (al fine di agevolare la frequenza degli stranieri ai corsi di formazione professionale o tirocini formativi), che si riferiscono ad un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale, peraltro espressamente da realizzare «in conformità alla legislazione statale» e cioè nel pieno rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 4, e 6, commi 11, 35, 43, 51 e 55, lettera d), della medesima legge della Regione Toscana n. 29 del 2009, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b), e nono comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2010.

SENTENZA N. 250 ANNO 2010

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, con ordinanza del 1° ottobre 2009 e dal Giudice di pace di Torino con ordinanza del 6 ottobre 2009, rispettivamente iscritte ai nn. 292 e 300 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 49 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

[...]

Considerato in diritto

1. – Il Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), il quale punisce con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del [citato] testo unico nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68».

Ad avviso del rimettente, la norma impugnata violerebbe gli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui non annovera, tra gli elementi costitutivi del reato, l'assenza di un «giustificato motivo». In tal modo, essa, da un lato, renderebbe punibili, in contrasto con i principi di colpevolezza e di proporzionalità, anche condotte di illecito trattenimento non «rimproverabili» all'agente per valide ragioni oggettive o soggettive; dall'altro, sarebbe fonte di una irrazionale disparità di trattamento rispetto all'analoga fattispecie criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 (inosservanza, «senza giustificato motivo», dell'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale).

La disposizione censurata lederebbe i medesimi parametri costituzionali (artt. 3 e 27 Cost.) anche sotto un diverso profilo. Stabilendo, infatti, che il giudice debba pronunciare sentenza di non luogo a procedere nel caso di avvenuta espulsione dell'autore del fatto o di suo respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 (comma 5 dell'art. 10-bis), essa farebbe dipendere l'applicazione della sanzione penale dalla circostanza, del tutto indipendente dalla volontà dello straniero, che l'autorità amministrativa non riesca ad eseguire l'espulsione o il respingimento prima della condanna.

Risulterebbe lesa, infine, l'art. 117 Cost., giacché la configurazione come reato di qualunque ingresso o soggiorno illegale nello Stato mirerebbe ad eludere la direttiva 2008/115/CE del 16

dicembre 2008 – in forza della quale il provvedimento di espulsione deve essere di regola eseguito nella forma del rimpatrio volontario – e a rendere operante la deroga prevista dall'art. 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva stessa per i casi in cui il rimpatrio costituisca «sanzione penale» o «conseguenza di una sanzione penale».

2. – L'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 è sottoposto a scrutinio di costituzionalità anche dal Giudice di pace di Torino, che ne prospetta anzitutto il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili.

In primo luogo, perché, punendo indiscriminatamente lo straniero che sia entrato o si sia trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato, equiparerebbe situazioni di fatto ben diverse e soggetti di differente pericolosità sociale.

In secondo luogo, per l'irrazionalità del trattamento sanzionatorio, caratterizzato dalla comminatoria dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, dal divieto di concessione della sospensione condizionale della pena e dalla facoltà del giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione notevolmente più afflittiva, quale l'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni: previsione, questa, che sarebbe fonte di una irragionevole sperequazione rispetto agli altri soggetti nei cui confronti la sostituzione può essere disposta in base all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 (condannati a pena detentiva non superiore a due anni, quando non sussistano le condizioni per la sospensione condizionale).

In terzo luogo, perché – diversamente da quanto avviene per il più grave reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 – la norma impugnata non subordina la punibilità dell'illegale permanenza nel territorio dello Stato alla condizione che la violazione sia commessa «senza giustificato motivo».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 24, secondo comma, Cost., giacché, in mancanza di una disciplina transitoria, la nuova incriminazione costringerebbe tutti gli stranieri irregolarmente presenti in Italia al momento dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 ad uscire clandestinamente dall'Italia per non autodenunciarsi, in contrasto con il principio *nemo tenetur se detegere*, costituente espressione del diritto di difesa.

L'art. 24, secondo comma, Cost. sarebbe leso anche per una diversa ragione. Lo straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato che intenda adempiere l'obbligo scolastico cui sono soggetti i figli minori (art. 38 del d.lgs. n. 286 del 1998) – obbligo presidiato da sanzione penale (art. 731 del codice penale) – pur non dovendo esibire ai fini dell'iscrizione dei figli a scuola alcun documento attestante la regolarità del suo soggiorno (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998), finirebbe inevitabilmente per autodenunciarsi, sia per la facilità con la quale la sua condizione di irregolarità può emergere nel corso dell'attività didattica, sia per la sussistenza di un obbligo di denuncia di tale condizione da parte del personale scolastico che rivesta le qualifiche di cui agli artt. 361 e 362 cod. pen.

Un ulteriore profilo di compromissione degli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost. si connetterebbe alla circostanza che la norma denunciata non prevede, a favore dello straniero clandestino che intenda proporre istanza di permanenza nel territorio dello Stato a fini di tutela di un familiare minore (art. 31 del d.lgs. n. 286 del 1998), garanzie analoghe a quelle accordate allo straniero che presenti domanda di protezione internazionale (sospensione del procedimento penale, con declaratoria di non luogo a procedere in caso di accoglimento): sicché, anche con la presentazione dell'istanza in questione, lo straniero finirebbe per «certificare» la propria posizione di irregolarità in violazione del principio *nemo tenetur se detegere*.

La norma impugnata violerebbe, poi, i principi di ragionevolezza e di buon andamento dei pubblici uffici (artt. 3 e 97, primo comma, Cost.), in quanto perseguirebbe, alla luce della sua complessiva struttura, una finalità – allontanare lo straniero illecitamente presente nel territorio dello Stato – già realizzabile tramite la procedura di espulsione amministrativa, la quale prende comunque avvio parallelamente al procedimento penale; il che comporterebbe pregiudizio alla ragionevole durata dei processi e inutile incremento dei costi.

Risulterebbe violato, ancora, l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto la disposizione censurata sanzionerebbe penalmente una particolare condizione personale e sociale – quella di straniero

«clandestino», derivante dalla mera violazione delle norme che disciplinano l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato – e non già la commissione di un fatto offensivo di un bene costituzionalmente protetto.

Da ultimo, verrebbe leso l'art. 2 Cost., giacché, in contrasto con la garanzia di rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo e il dovere di solidarietà, la nuova previsione punitiva colpirebbe persone che versano, per la quasi totalità, in stato di estrema indigenza.

3. – Le ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente analoghe, relative alla medesima norma, sicché i giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

4. – Nell'approccio al thema decidendum, giova preliminarmente rilevare come, al di là della generica e indifferenziata formulazione del petitum, i giudici rimettenti sottopongano all'esame di questa Corte due diversi ordini di questioni.

Da un lato, infatti, essi contestano, sotto plurimi aspetti, la legittimità costituzionale della scelta di penalizzazione sottesa alla norma impugnata, prospettando, con ciò, doglianze che preluderebbero – ove fondate – alla integrale ablazione della norma stessa. Dall'altro lato, denunciano invece la contrarietà a Costituzione di specifiche articolazioni della disciplina sostanziale o processuale del reato in esame, formulando così censure destinate a sfociare – nel caso di accoglimento – in una declaratoria di illegittimità costituzionale solo parziale.

Ciò puntualizzato, le questioni sollevate sono in parte infondate e in parte manifestamente inammissibili.

5. – Con riferimento alle questioni del primo gruppo (volte, cioè, a censurare globalmente la scelta di penalizzazione espressa dalla norma impugnata) – sulle quali, per evidenti ragioni di pregiudizialità logica, va portata prioritariamente l'attenzione – lo scrutinio di costituzionalità non può che trovare il suo referente generale nel principio, affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, in forza del quale l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore: discrezionalità il cui esercizio può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (ex plurimis, sentenze n. 47 del 2010, n. 161, n. 41 e n. 23 del 2009, n. 225 del 2008).

6. – Su tale premessa viene anzitutto in rilievo, per il suo carattere radicale, la censura di violazione dei principi di materialità e di necessaria offensività del reato, formulata dal Giudice di pace di Torino in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

6.1. – Al riguardo, va disattesa l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, basata sul generico assunto che la dedotta violazione costituzionale sarebbe priva di «attinenza con il processo a quo». Risulta evidente, al contrario, come l'eventuale rimozione della norma impugnata, conseguente all'accoglimento della questione, inciderebbe sull'esito del giudizio principale, destinato altrimenti a concludersi – secondo quanto si afferma nell'ordinanza di rimessione – con una declaratoria di responsabilità dell'imputato per la contravvenzione in questione.

6.2. – Nel merito, tuttavia, il dedotto vulnus costituzionale non è riscontrabile.

Contrariamente a quanto sostiene il giudice rimettente, non si può infatti ritenere che l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, introducendo nell'ordinamento la contravvenzione di «ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato», penalizzi una mera «condizione personale e sociale» – quella, cioè, di straniero «clandestino» (o, più propriamente, «irregolare») – della quale verrebbe arbitrariamente presunta la pericolosità sociale. Oggetto dell'incriminazione non è un «modo di essere» della persona, ma uno specifico comportamento, trasgressivo di norme vigenti. Tale è, in specie, quello descritto dalle locuzioni alternative «fare ingresso» e «trattenersi» nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione o della disciplina in tema di soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio, di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 2007: locuzioni cui corrispondono, rispettivamente, una condotta attiva istantanea (il varcare illegalmente i confini nazionali) e una a carattere permanente il cui nucleo antidoveroso è omissivo (l'omettere di lasciare il territorio nazionale, pur non essendo in possesso di un titolo che renda legittima la permanenza).

La condizione di cosiddetta “clandestinità” non è un dato preesistente ed estraneo al fatto, ma rappresenta, al contrario, la conseguenza della stessa condotta resa penalmente illecita, esprimendone in termini di sintesi la nota strutturale di illiceità (non diversamente da come la condizione di pregiudicato per determinati reati deriva, salvo il successivo accertamento giudiziale, dall’aver commesso i reati stessi).

6.3. – Né può condividersi, per altro verso, l’assunto in forza del quale si sarebbe di fronte ad un illecito «di mera disobbedienza», non offensivo – anche solo nella forma della messa in pericolo – di alcun bene giuridico meritevole di tutela: illecito la cui repressione darebbe vita ad una ipotesi di «diritto penale d’autore», al di sotto della quale si radicherebbe l’intento di penalizzare, ex se, situazioni di povertà ed emarginazione (e ciò similmente a quanto si verificava, in passato, mediante la fattispecie contravvenzionale – dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 519 del 1995 – della cosiddetta mendicizia non invasiva, di cui all’art. 670, primo comma, cod. pen.).

Il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice è, in realtà, agevolmente identificabile nell’interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori, secondo un determinato assetto normativo: interesse la cui assunzione ad oggetto di tutela penale non può considerarsi irrazionale ed arbitraria – trattandosi, del resto, del bene giuridico “di categoria”, che accomuna buona parte delle norme incriminatrici presenti nel testo unico del 1998 – e che risulta, altresì, offendibile dalle condotte di ingresso e trattenimento illegale dello straniero.

L’ordinata gestione dei flussi migratori si presenta, in specie, come un bene giuridico “strumentale”, attraverso la cui salvaguardia il legislatore attua una protezione in forma avanzata del complesso di beni pubblici “finali”, di sicuro rilievo costituzionale, suscettivi di essere compromessi da fenomeni di immigrazione incontrollata. Ciò, secondo una strategia di intervento analoga a quella che contrassegna vasti settori del diritto penale complementare, nei quali la sanzione penale – specie contravvenzionale – accede alla violazione di discipline amministrative afferenti a funzioni di regolazione e controllo su determinate attività, finalizzate a salvaguardare in via preventiva i beni, specie sovraindividuali, esposti a pericolo dallo svolgimento indiscriminato delle attività stesse (basti pensare, ad esempio, al diritto penale urbanistico, dell’ambiente, dei mercati finanziari, della sicurezza del lavoro). Caratteristica, questa, che, nel caso in esame, viene peraltro a riflettersi nell’esiguo spessore della risposta punitiva prefigurata dalla norma impugnata, di tipo meramente pecuniario.

È incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l’immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio. Come questa Corte ha avuto modo di rimarcare, «lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d’un ordinato flusso migratorio e di un’adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse [...], essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali» (sentenza n. 353 del 1997). La regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato è, difatti, «collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l’ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione» (sentenze n. 148 del 2008, n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994): vincoli e politica che, a loro volta, rappresentano il frutto di valutazioni afferenti alla “sostenibilità” socio-economica del fenomeno.

Il controllo giuridico dell’immigrazione – che allo Stato, dunque, indubbiamente compete (sentenza n. 5 del 2004), a presidio di valori di rango costituzionale e per l’adempimento di obblighi internazionali – comporta, d’altro canto, necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime. Determinare quale sia la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito, e segnatamente stabilire se esso debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa (com’era anteriormente all’entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), rientra nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore, il quale ben può modulare diversamente nel tempo – in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno

migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse – la qualità e il livello dell'intervento repressivo in materia.

6.4. – In questa prospettiva, risulta altresì priva di fondamento la tesi del giudice a quo, stando alla quale l'incriminazione introdurrebbe, nella sostanza, una presunzione assoluta di pericolosità sociale dell'immigrato irregolare, non rispondente all'id quod plerumque accidit e perciò stesso arbitraria.

Al pari di quanto avviene per il reato di inosservanza dell'ordine di allontanamento, di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 – che, come già rilevato da questa Corte, «prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili» (sentenza n. 22 del 2007) – la norma impugnata non sancisce alcuna presunzione di tal fatta, ma si limita – similmente alla generalità delle norme incriminatrici – a reprimere la commissione di un fatto oggettivamente (e comunque) antigiuridico, offensivo di un interesse reputato meritevole di tutela: violazione riscontrabile – come nota anche l'Avvocatura generale dello Stato – indipendentemente dalla personalità dell'autore, la quale potrà rilevare, semmai, solo sul piano della commisurazione della pena da parte del giudice, secondo i criteri dettati dall'art. 133, secondo comma, cod. pen.

Non può essere, dunque, utilmente richiamata, ai presenti fini, l'affermazione di questa Corte, in forza della quale la condizione soggettiva connessa al «mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato [...], di per sé, non è univocamente sintomatica [...] di una particolare pericolosità sociale» (sentenza n. 78 del 2007). Si tratta, infatti, di affermazione resa in un contesto ben diverso da quello che qui rileva, e, cioè, a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune norme dell'ordinamento penitenziario (artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354), ove interpretate nel senso che all'immigrato irregolare sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative alla detenzione da esse previste. Tali misure si connettono, infatti, all'esigenza di individualizzazione della pena in fase esecutiva, in rapporto alla quale la valutazione di pericolosità sociale del condannato – da condursi caso per caso, e non sulla base di arbitrarie presunzioni assolute – viene, per converso, in primario rilievo.

6.5. – Quale notazione conclusiva sul punto, si deve, d'altro canto, rilevare come la scelta operata dal legislatore italiano con la novella del 2009 sia tutt'altro che isolata nel panorama internazionale.

L'analisi comparatistica rivela, difatti, come norme incriminatrici dell'immigrazione irregolare di ispirazione simile, talora accompagnate dalla comminatoria di pene anche significativamente più severe di quella prevista dalla norma scrutinata, siano presenti nelle legislazioni di diversi Paesi dell'Unione europea: e ciò tanto nell'ambito dei Paesi più vicini al nostro per tradizioni giuridiche (quali la Francia e la Germania), che fra quelli di diversa tradizione (quale il Regno Unito).

7. – Nelle considerazioni che precedono è già insita l'insussistenza della violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), denunciata dallo stesso Giudice di pace di Torino sul rilievo che, punendo indiscriminatamente lo straniero che sia entrato o si sia trattenuto illegalmente nel territorio dello Stato, il nuovo art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 equiparerebbe fattispecie marcatamente eterogenee e soggetti di differente pericolosità sociale (quali lo straniero che ha varcato clandestinamente i confini nazionali e che vive dei proventi del delitto e il migrante trattenutosi irregolarmente dopo un ingresso legittimo, ma ben integrato nella comunità sociale e che svolge un'attività lavorativa).

Per un verso, infatti, si ribadisce che la norma incriminatrice in esame non è diretta a sanzionare la “condotta di vita” e i propositi del migrante irregolare (i quali, ove assumano connotazioni criminose, troveranno eventualmente risposta punitiva in altre norme), quanto piuttosto (e soltanto) l'inosservanza delle norme sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato.

La diversa gravità dell'inosservanza potrà essere, per altro verso, apprezzata e valorizzata dal giudice in sede di determinazione della pena in concreto nell'ambito della forbice edittale, sufficientemente ampia a tal fine, sia pure nell'ambito di una configurazione dell'illecito quale contravvenzione punita con la sola pena pecuniaria (ammenda da 5.000 a 10.000 euro). Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, è infatti consentito al legislatore includere in uno stesso paradigma punitivo una pluralità di fattispecie distinte per struttura e disvalore, spettando in tali casi

al giudice far emergere la differenza tra le varie condotte tramite la graduazione della pena tra il minimo e il massimo edittale (tra le altre, sentenza n. 47 del 2010; ordinanze n. 213 del 2000, n. 145 del 1998, n. 456 del 1997, n. 220 del 1996).

Con particolare riguardo, d'altro canto, alle ipotesi a carattere "marginale" – che il giudice a quo evoca con il riferimento alla situazione dello straniero che si tratti in Italia oltre il termine del visto di ingresso per ragioni puramente contingenti (quali l'aver perso l'aereo o il non aver ricevuto tempestivamente dai parenti all'estero il denaro per l'acquisto del biglietto di viaggio) – occorre tener conto anche della circostanza che l'attribuzione della competenza per il reato in esame al giudice di pace è atta a rendere operante l'istituto dell'esclusione della procedibilità per «particolare tenuità del fatto», previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, un istituto che, in presenza delle condizioni stabilite da tale articolo, potrà valere a sottrarre a pena le irregolarità di più ridotto significato.

8. – In relazione, poi, alla ulteriore censura, formulata sempre dal Giudice di pace di Torino, di lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e del principio di solidarietà (art. 2 Cost.), non ha fondamento l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, basata sulla considerazione che, alla stregua di quanto riferito nell'ordinanza di rimessione, l'imputato nel giudizio a quo non versa in condizioni di indigenza, svolgendo un'attività lavorativa.

L'eccezione sovrappone, infatti, i piani della rilevanza e della non manifesta infondatezza. L'idoneità a colpire persone che versano in «stato di estrema indigenza» è evocata, infatti, dal rimettente come tratto generale caratteristico della norma incriminatrice, atto a porla in asserito contrasto con il parametro costituzionale considerato: il che non comporta, tuttavia, che – ai fini dell'ammissibilità della questione – esso debba risultare riscontrabile anche nella fattispecie concreta che dà adito all'incidente di costituzionalità, rimanendo la questione comunque rilevante a fronte della già rimarcata incidenza dell'ablazione della norma impugnata sugli esiti del processo principale.

Nel merito, la violazione dedotta non è comunque ravvisabile.

Al riguardo, giova preliminarmente rilevare che, ove la tesi del rimettente fosse valida, la ragione dell'illegittimità costituzionale non risiederebbe nella scelta di configurare come reato l'inosservanza delle disposizioni sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato – vale a dire nella sanzione – ma, più a monte, nello stesso precetto: e, cioè, nelle regole – collocate fuori della norma oggi sottoposta a scrutinio – che precludono o limitano l'ingresso o la permanenza degli stranieri (o, quantomeno, degli stranieri "indigenti") nel territorio dello Stato, a prescindere dal fatto che la violazione venga punita con la sanzione penale o con semplice sanzione amministrativa.

Al di là di ciò, va poi osservato che, mentre il contrasto con i diritti inviolabili dell'uomo è allegato dal rimettente in termini puramente apodittici, per quanto attiene al principio di solidarietà, è giurisprudenza costante di questa Corte – chiamata ad occuparsi del tema segnatamente in rapporto alla disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare (artt. 19 e 29 del d.lgs. n. 286 del 1998) – che, in materia di immigrazione, «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco» (sentenza n. 353 del 1997). In particolare, «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri» (ordinanze n. 192 e n. 44 del 2006, n. 217 del 2001): e ciò nella cornice di un «quadro normativo [...] che vede regolati in modo diverso – anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) – l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. "migranti economici"» (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 302 e n. 80 del 2004). In materia il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre limiti all'accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all'esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo: discrezionalità il cui esercizio è sindacabile da questa Corte solo nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli (ex plurimis, sentenze n. 148 del 2008, n. 361 del 2007, n. 224 e n. 206 del 2006) e che si estende, secondo quanto in precedenza osservato, anche al versante della selezione degli strumenti repressivi degli illeciti perpetrati.

Le ragioni della solidarietà trovano, in questo senso, espressione – oltre che nella ricordata disciplina dei divieti di espulsione e di respingimento e del ricongiungimento familiare – nell'applicabilità, allo straniero irregolare, della normativa sul soccorso al rifugiato e la protezione internazionale, di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), fatta espressamente salva dal comma 6 dello stesso art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, che prevede la sospensione del procedimento penale per il reato in esame nel caso di presentazione della relativa domanda e, nell'ipotesi di suo accoglimento, la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere (analoga pronuncia è prevista, altresì, nel caso di rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, e cioè quando, pur in presenza delle condizioni ostative ivi indicate, ricorrano «seri motivi [...] di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»).

9. – Va esclusa, del pari, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., prospettata dal Giudice di pace di Lecco per asserita contrarietà della norma impugnata alla direttiva 2008/115/CE, segnatamente nella parte in cui quest'ultima prefigura come modalità ordinaria di esecuzione delle «decisioni di rimpatrio» dei cittadini di paesi terzi, il cui soggiorno è irregolare, la fissazione di un termine per la «partenza volontaria» (art. 7).

Non occorre verificare, in questa sede, la reale validità dell'argomento su cui poggia la censura e consistente, in sostanza, nell'assunto per cui la facoltà degli Stati membri di non applicare la citata direttiva ai «cittadini di paesi terzi [...] sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale» (art. 2, paragrafo 2, lettera b) dovrebbe ritenersi riferita, per non svuotare di senso la direttiva stessa, esclusivamente alle fattispecie penali diverse dall'ingresso o dal soggiorno irregolare.

È sufficiente osservare che il termine di adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva non è ancora scaduto, risultando fissato al 24 dicembre 2010 (art. 20): circostanza che rende, allo stato, comunque non significativo, ai fini della configurabilità della lesione costituzionale denunciata, l'ipotizzato contrasto con la disciplina comunitaria.

Peraltro, detto contrasto non deriverebbe comunque dall'introduzione del reato oggetto di scrutinio, quanto piuttosto – in ipotesi – dal mantenimento delle norme interne preesistenti che individuano nell'accompagnamento coattivo alla frontiera la modalità normale di esecuzione dei provvedimenti espulsivi (in particolare, art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998): norme diverse, dunque, da quella impugnata.

10. – Infondata è pure la censura di violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dei pubblici uffici (artt. 3 e 97 Cost.), formulata dal Giudice di pace di Torino sulla scorta della considerazione che la norma censurata perseguirebbe, nel suo complesso, un obiettivo (allontanare lo straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato) realizzabile negli stessi termini tramite l'istituto dell'espulsione amministrativa, col risultato di dare luogo ad una inutile duplicazione di procedimenti aventi il medesimo scopo.

Per quanto attiene al primo dei due parametri invocati (il principio di ragionevolezza), è ben vero, in effetti, che le condotte che integrano il reato di cui si discute, costituendo nel contempo violazioni della disciplina sull'ingresso e il soggiorno dello straniero nello Stato, erano e restano sanzionate, in via amministrativa, con l'espulsione disposta dal prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998: onde si riscontra una sovrapposizione – tendenzialmente completa – della disciplina penale a quella amministrativa.

È altrettanto vero che, alla luce della complessiva configurazione della norma in esame, il legislatore mostra di considerare l'applicazione della sanzione penale come un esito “subordinato” rispetto alla materiale estromissione dal territorio nazionale dello straniero ivi illegalmente presente. Lo attestano univocamente le circostanze – poste in rilievo dal giudice a quo – che, in deroga al generale disposto dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, lo straniero sottoposto a procedimento penale per il reato in questione possa essere espulso in via amministrativa senza il nulla

osta dell'autorità giudiziaria; che, una volta avuta notizia dell'esecuzione dell'espulsione o del respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, il giudice debba pronunciare sentenza di non luogo a procedere (e ciò indipendentemente dallo stadio raggiunto dal procedimento penale, a differenza di quanto previsto dall'art. 13, comma 3-quater, del d.lgs. n. 286 del 1998); che, nel caso di condanna, la pena dell'ammenda – espressamente sottratta all'oblazione (art. 10-bis, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998) – possa essere sostituita dal giudice con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni (artt. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e 62-bis del d.lgs. n. 274 del 2000).

Tale assetto normativo – che trova la sua ratio precipuamente «nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio territorio» (con riferimento alla previsione dell'art. 13, comma 3-quater, del d.lgs. n. 286 del 1998, ordinanze n. 143 e n. 142 del 2006), tanto più avvertibile quando il fatto penalmente rilevante si sostanzia nella mera violazione della disciplina sull'ingresso e la permanenza nel territorio stesso – non comporta ancora, tuttavia, che il procedimento penale per il reato in esame sia destinato, a priori, a rappresentare un mero “duplicato” del procedimento amministrativo di espulsione (di norma, per giunta, più celere): e ciò, a tacer d'altro, per la ragione che – come l'esperienza attesta – in un largo numero di casi non è possibile, per la pubblica amministrazione, dare corso all'esecuzione dei provvedimenti espulsivi. La stessa sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione da parte del giudice – configurata, peraltro, dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 come soltanto discrezionale («può») – resta espressamente subordinata alla condizione che non ricorrano le situazioni che, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del medesimo decreto legislativo, impediscono l'esecuzione immediata dell'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (necessità di procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo).

È pure difficilmente contestabile, per altro verso, che – come da più parti criticamente rimarcato – la pena dell'ammenda, applicabile nei casi di mancata esecuzione (o eseguibilità immediata) dell'espulsione, presenti una ridotta capacità dissuasiva: e ciò, a fronte della condizione di insolvibilità in cui assai spesso (ma, comunque, non indefettibilmente) versa il migrante irregolare e della difficoltà di convertire la pena rimasta ineseguita in lavoro sostitutivo o in obbligo di permanenza domiciliare (art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000), stante la problematica compatibilità di tali misure con la situazione personale del condannato, spesso privo di fissa dimora e che, comunque, non può risiedere legalmente in Italia.

Simili valutazioni – al pari di quella attinente, più in generale, al rapporto fra “costi e benefici” connessi all'introduzione della nuova figura criminosa, rapporto secondo molti largamente deficitario (tanto più in un sistema che già prevede, in caso di mancata esecuzione immediata dell'espulsione, l'ordine di allontanamento del questore, che innesca la più energica tutela penale predisposta dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998) – attengono, tuttavia, all'opportunità della scelta legislativa su un piano di politica criminale e giudiziaria: piano di per sé estraneo al sindacato di costituzionalità. Come già ad altro fine rimarcato, difatti, «non spetta a questa Corte esprimere valutazioni sull'efficacia della risposta repressiva penale rispetto a comportamenti antigiuridici che si manifestino nell'ambito del fenomeno imponente dei flussi migratori dell'epoca presente, che pone gravi problemi di natura sociale, umanitaria e di sicurezza» (sentenza n. 236 del 2008).

Non è superfluo comunque aggiungere che l'assoggettamento a sanzioni pecuniarie dei fatti di immigrazione irregolare è anch'esso tutt'altro che ignoto all'esperienza comparatistica (pene pecuniarie, alternative o congiunte alla pena detentiva, sono previste, ad esempio, dalle legislazioni tedesca, francese e del Regno Unito; mentre la legge spagnola contempla, per il soggiorno irregolare, la sola sanzione amministrativa pecuniaria).

Inconferente è l'altro parametro invocato dal giudice rimettente: ossia il principio di buon andamento dei pubblici uffici. Per consolidata giurisprudenza di questa Corte, infatti, detto principio è riferibile all'amministrazione della giustizia solo per quanto attiene all'organizzazione e al

funzionamento degli uffici giudiziari, e non all'attività giurisdizionale in senso stretto (ex plurimis, sentenze n. 64 del 2009 e n. 272 del 2008; ordinanze n. 408 del 2008 e n. 27 del 2007).

11. – Passando, con ciò, all'esame del secondo gruppo di questioni, che investono specifici segmenti della disciplina del reato di cui si discute, viene in considerazione, anzitutto, quella afferente alla mancata reiterazione, in rapporto alla condotta dell'illegale trattenimento, della clausola «senza giustificato motivo», presente nella norma incriminatrice “finitima” di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998: norma che pure reprime – e in modo più severo – una forma speciale di indebita permanenza dello straniero nello Stato, cioè quella conseguente all'inottemperanza all'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale, impartito ai sensi del comma 5-bis dello stesso articolo.

11.1. – La questione non è fondata.

Questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla valenza della formula «senza giustificato motivo», che compare nella norma evocata come *tertium comparationis*, in rapporto a questioni di legittimità costituzionale volte segnatamente a denunciare il difetto di determinatezza di detta clausola e, di riflesso, della fattispecie penale in cui essa si colloca. Nel disattendere la censura, si è rilevato che il significato della locuzione è, in realtà, ricostruibile – mediante una operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito ermeneutico affidato al giudice – alla luce della specifica finalità dell'incriminazione (rimuovere, rendendo «effettivo il provvedimento di espulsione», «situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato») e del quadro normativo su cui l'incriminazione stessa si innesta: quadro normativo che, come già ricordato ad altro fine, vede diversamente regolato l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nello Stato, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o di rifugiati, ovvero di «migranti economici». In simile prospettiva, «la clausola in questione, se pure non può essere ritenuta evocativa delle sole cause di giustificazione in senso tecnico – lettura che la renderebbe pleonastica, posto che le scriminanti opererebbero comunque, in quanto istituti di ordine generale – ha tuttavia riguardo a situazioni ostative di particolare pregnanza, che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa; non anche ad esigenze che riflettano la condizione tipica del “migrante economico”, sebbene espressive di istanze in sé pienamente legittime, sempre che – come è ovvio – non ricorrano situazioni riconducibili alle scriminanti previste dall'ordinamento» (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 386 del 2006, n. 302 e n. 80 del 2004).

Alla luce di tale conclusione, si è quindi esclusa la fondatezza di ulteriori censure di costituzionalità, alla stregua delle quali la norma incriminatrice di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 avrebbe delineato, in contrasto con l'art. 27 Cost., una ipotesi di responsabilità oggettiva, assoggettando a pena anche lo straniero che si trovi nella pratica impossibilità di munirsi di documenti e di biglietto di viaggio nel ristretto termine di cinque giorni: ciò, ad esempio, per la sua «condizione di assoluta impossidenza [...], che non gli consenta di recarsi nel termine alla frontiera (in particolare aerea o marittima) e di acquistare» detto biglietto; ovvero in conseguenza del «mancato rilascio, da parte della competente autorità diplomatica o consolare, dei documenti necessari, pure sollecitamente e diligentemente richiesti». In tali ipotesi, si deve, infatti, senz'altro ravvisare un «giustificato motivo» di inottemperanza all'ordine di allontanamento, con conseguente esclusione della configurabilità del reato (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze n. 386 del 2006 e n. 302 del 2004).

11.2. – Dalle affermazioni di questa Corte ora ricordate non è lecito peraltro desumere – come mostra invece di ritenere il Giudice di pace di Lecco – che l'inserimento nella formula descrittiva dell'illecito della clausola «senza giustificato motivo» sia indispensabile al fine di assicurare la conformità al principio di colpevolezza di ogni reato in materia di immigrazione, e particolarmente di quello oggetto dell'odierno scrutinio.

Se è vero, infatti, che, come già rimarcato, la portata di detta clausola va oltre il mero richiamo alle esimenti di carattere generale, è altrettanto certo, tuttavia, che la mancanza della clausola non impedisce che le esimenti generali trovino comunque applicazione: il che è sufficiente, in ogni caso,

a garantire il rispetto del principio costituzionale invocato (diversamente opinando, la clausola stessa dovrebbe rinvenirsi in qualunque norma incriminatrice).

Fuori discussione, così, è l'applicabilità anche al reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato delle scriminanti comuni – e, in particolare, di quella dello stato di necessità (art. 54 cod. pen.) – come pure delle cause di esclusione della colpevolezza, ivi compresa l'ignoranza inevitabile della legge penale (art. 5 cod. pen., quale risultante a seguito della sentenza n. 364 del 1988 di questa Corte), cui fa specifico riferimento il rimettente allorché evoca, in chiave critica, le situazioni dello straniero che non comprenda la lingua italiana o che entri in contatto per la prima volta con l'ordinamento giuridico nazionale.

Con particolare riguardo, poi, alla figura dell'illecito trattenimento – cui è circoscritto il quesito di costituzionalità – rimane, altresì, operante il basilare principio ad impossibilia nemo tenetur, valevole per la generalità delle fattispecie omissive proprie. In rapporto a tali fattispecie, difatti, l'impossibilità (materiale o giuridica) di compimento dell'azione richiesta esclude – secondo una diffusa opinione – la configurabilità del reato, prima ancora che sul piano della colpevolezza, già su quello della tipicità, trattandosi di un limite logico alla stessa configurabilità dell'omissione. Ne consegue che, per questo verso, un insieme di situazioni, rilevanti come «giustificato motivo» in rapporto al reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento, ben possono venire in considerazione anche ai fini di escludere la configurabilità della contravvenzione di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (si pensi, ad esempio, alla indisponibilità, da parte dello straniero, per cause indipendenti dalla sua volontà, dei documenti necessari al fine di lasciare legalmente il territorio nazionale).

11.3. – Residua pur sempre – è ben vero – una diversità di regime rispetto all'ipotesi criminosa di cui al citato art. 14, comma 5-ter, connessa alla rilevata maggiore ampiezza delle situazioni riconducibili al paradigma del «giustificato motivo» rispetto alle cause generali di non punibilità. Tale diversità non determina, tuttavia, la violazione dell'art. 3 Cost. denunciata da entrambi i giudici rimettenti: e ciò alla luce sia della differente connotazione delle fattispecie poste a confronto che dell'esistenza di una differente disciplina.

Come già in altra occasione osservato da questa Corte, infatti, «la scelta del legislatore di riconoscere efficacia giustificativa, per il reato di inottemperanza all'ordine di allontanamento impartito dal questore, a situazioni ostative diverse dalle esimenti di carattere generale, trova fondamento nella peculiarità di tale forma di espulsione, la cui esecuzione è affidata allo straniero medesimo, e la cui adozione è consentita solo quando non sia possibile l'accompagnamento alla frontiera, eventualmente preceduto dal trattenimento dell'interessato in un centro di identificazione e di espulsione» (ordinanza n. 41 del 2009, che ha conseguentemente escluso la configurabilità di una esigenza costituzionale di estensione della clausola «senza giustificato motivo» alla figura criminosa, a carattere commissivo, delineata dal comma 5-quater dello stesso art. 14, che configura come delitto la condotta dello straniero che venga trovato nel territorio nazionale dopo esserne stato espulso ai sensi del precedente comma 5-ter).

I presupposti che, nel sistema della legge (art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998), autorizzano l'amministrazione ad avvalersi dello strumento dell'ordine di allontanamento, in deroga al principio di esecuzione immediata dell'espulsione in forma coattiva, richiamano, in effetti, esigenze cui frequentemente corrispondono situazioni di rilevante difficoltà di tempestivo adempimento da parte dell'intimato (sentenza n. 5 del 2004, ordinanza n. 386 del 2006). Prospettiva nella quale l'impiego della clausola in questione rappresenta, dunque, un elemento che contribuisce a rendere costituzionalmente «tollerabile» il rigore sanzionatorio che caratterizza la figura criminosa (sentenza n. 22 del 2007).

Non equiparabile, sotto questo profilo, è la contravvenzione di cui al censurato art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, che reprime con semplice pena pecuniaria la generica inosservanza delle disposizioni in tema di soggiorno (oltre che di ingresso) dello straniero nel territorio dello Stato: e ciò indipendentemente dall'intervento di un ordine amministrativo individualizzato, caratterizzato da un ristretto termine di adempimento e atto ad innescare un netto «salto di qualità» della risposta punitiva.

Rispetto alla contravvenzione in questione è, d'altra parte, rinvenibile un diverso strumento di "moderazione" dell'intervento sanzionatorio, non operante in rapporto alla fattispecie criminosa posta a confronto. Si tratta, in specie, del già ricordato istituto della improcedibilità per particolare tenuità del fatto (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000), reso applicabile dall'attribuzione della competenza per il reato in esame al giudice di pace: istituto la cui disciplina – nel suo riferimento alle condizioni dell'esiguità dell'offesa all'interesse tutelato, dell'occasionalità della violazione, del ridotto grado di colpevolezza e del pregiudizio recato dal procedimento penale alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato – può valere a "controbilanciare" la mancata attribuzione di rilievo alle fattispecie di «giustificato motivo» che esulino dal novero delle cause generali di non punibilità.

12. – Manifestamente inammissibile è, per converso, la questione, sollevata dal Giudice di pace di Torino in riferimento all'art. 3 Cost., concernente la facoltà del giudice di sostituire, nel caso di condanna, la pena pecuniaria comminata per il reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 con la misura dell'espulsione.

A prescindere da ogni considerazione di merito, la lesione costituzionale denunciata non deriva, infatti, dalla disposizione impugnata, ma da norme distinte, non coinvolte nello scrutinio di costituzionalità: in specie, dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui – a seguito della modifica operata dalla legge n. 94 del 2009 – estende l'applicabilità dell'espulsione come sanzione sostitutiva alla contravvenzione di cui all'art. 10-bis del medesimo decreto legislativo; nonché dalla disposizione correlata dell'art. 62-bis del d.lgs. n. 274 del 2000, in forza della quale – diversamente da quanto stabilito dal precedente art. 62 con riferimento alle sanzioni sostitutive previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – «nei casi stabiliti dalla legge, il giudice di pace applica la misura sostitutiva di cui all'art. 16 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Tale profilo di manifesta inammissibilità assorbe quello dedotto dall'Avvocatura dello Stato, relativo al carattere, in assunto, solo ipotetico dell'applicabilità della misura sostitutiva nel caso di specie.

13. – Nel denunciare la contrarietà a Costituzione del trattamento sanzionatorio complessivo del reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, il Giudice di pace di Torino prospetta anche una violazione dell'art. 3 Cost., correlata al divieto di concessione della sospensione condizionale della pena.

Anche tale questione è manifestamente inammissibile.

La preclusione della sospensione condizionale non scaturisce, infatti, neppure essa dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, quanto piuttosto dalla nuova lettera s-bis) dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 274 del 2000, che attribuisce la competenza per il reato in esame al giudice di pace, rendendo così operante il disposto dell'art. 60 del medesimo decreto legislativo: norme non sottoposte a scrutinio.

In ogni caso, manca ogni motivazione sia in ordine alla rilevanza della questione (non si afferma che, nel caso di specie, l'imputato potrebbe fruire della sospensione condizionale alla luce delle generali regole codicistiche), che alla sua non manifesta infondatezza (la lesione dell'art. 3 Cost. è prospettata in modo puramente assiomatico).

14. – Analoga conclusione si impone in rapporto alla questione avente ad oggetto la disposizione del comma 5 dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, in forza della quale il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere allorché abbia notizia dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione amministrativa dell'autore del fatto o del suo respingimento ai sensi dell'art. 10, comma 2, del testo unico: previsione che, secondo il Giudice di pace di Lecco, contrasterebbe con gli artt. 3 e 27 Cost., in quanto farebbe dipendere l'applicazione o meno della pena per il reato in esame dall'operato dell'autorità amministrativa.

Non è fondata, al riguardo, l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa dello Stato. Il riferimento del giudice a quo alla circostanza che, nel caso di impossibilità di esecuzione dell'espulsione da parte dell'autorità amministrativa, lo straniero diviene destinatario dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato – trovandosi così esposto, in caso di inottemperanza, alla più severa

pena comminata dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 – non è infatti sufficiente ad avvalorare la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il rimettente censurerebbe, in realtà, esclusivamente quest'ultima norma, che non viene in rilievo nel giudizio principale.

La questione risulta priva di rilevanza, nondimeno, per la diversa ragione che dall'ordinanza di rimessione non consta che l'imputato nel giudizio a quo sia stato effettivamente espulso o respinto, con conseguente carenza del presupposto di applicabilità della previsione normativa censurata (per analoga declaratoria di manifesta inammissibilità, in rapporto a questione di costituzionalità attinente alla disposizione generale in tema di non luogo a procedere per avvenuta espulsione di cui all'art. 13, comma 3-quater, del d.lgs. n. 286 del 1998, ordinanza n. 142 del 2006).

15. – È manifestamente inammissibile anche la questione, sollevata dal Giudice di pace di Torino in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost., volta a censurare la mancata previsione di una disciplina transitoria che salvaguardi gli stranieri illegalmente presenti nel territorio dello Stato al momento dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009.

La questione si risolve, infatti, nella richiesta di una pronuncia additiva dai contenuti indefiniti e non costituzionalmente obbligati. Non potrebbe essere, in effetti, questa Corte a stabilire «un termine e una modalità operativa» per consentire a detti stranieri di allontanarsi spontaneamente dall'Italia senza incorrere in responsabilità penale, trattandosi di operazione che implica scelte discrezionali di esclusiva spettanza del legislatore.

16. – Manifestamente inammissibile è pure la censura di violazione dell'art. 24, secondo comma, Cost., formulata dal medesimo giudice rimettente a fronte dell'asserita introduzione di un obbligo di autodenuncia nei confronti del migrante irregolare responsabile dell'adempimento dell'obbligo scolastico previsto dall'art. 38 del d.lgs. n. 286 del 1998.

La lesione costituzionale denunciata non deriverebbe, infatti, una volta ancora, dalla norma incriminatrice recata dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, ma, semmai, secondo la prospettazione del rimettente, dal difettoso coordinamento di talune disposizioni “collaterali” (artt. 6, 35 e 38 del d.lgs. n. 286 del 1998): più in particolare, dalla mancata previsione, nel citato art. 38, di una esenzione dall'obbligo di segnalazione all'autorità del migrante irregolare da parte del personale scolastico, analoga a quella sancita dall'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 con riferimento al personale sanitario.

Dette disposizioni “collaterali” non risultano peraltro coinvolte nell'impugnativa e, comunque, non vengono in rilievo nel giudizio a quo.

17. – È manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, infine, anche la questione, sollevata dal Giudice di pace di Torino in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., attinente alla mancata previsione di garanzie a favore dello straniero che presenti istanza di permanenza in Italia per gravi motivi connessi alla tutela di familiari minori, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998.

Ciò, in quanto dall'ordinanza di rimessione non consta che l'imputato nel giudizio a quo abbia presentato una simile istanza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), di cui ai punti 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del Considerato in diritto, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma,

27, 97, primo comma, e 117 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, e dal Giudice di pace di Torino con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del citato art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di cui ai punti 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del Considerato in diritto, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27 della Costituzione, dal Giudice di pace di Lecco, sezione distaccata di Missaglia, e dal Giudice di pace di Torino con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

SENTENZA N. 249 ANNO 2010

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-bis, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, lettera f), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), o nel testo risultante dalle modifiche apportate, in sede di conversione, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Tribunale di Livorno con ordinanza del 4 febbraio 2009 e dal Tribunale di Ferrara con ordinanza del 26 gennaio 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 16 e 121 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 6 e 17, prima serie speciale, dell'anno 2010.

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

udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

[...]

Considerato in diritto

1. – I Tribunali di Livorno e di Ferrara, entrambi in composizione monocratica, sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-bis, del codice penale, che prevede una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale». La disposizione censurata è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 luglio 2008, n. 125.

1.1. – I rimettenti prospettano anzitutto, e per molteplici aspetti, una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Secondo il Tribunale di Livorno, la nuova previsione aggravante istituirebbe una indebita assimilazione fra il trattamento di soggetti responsabili d'una mera infrazione amministrativa (tale essendo ancora considerata la violazione delle norme in materia di immigrazione all'epoca dell'ordinanza di rimessione) ed il trattamento di soggetti che abbiano abusato della propria funzione o qualità personale (art. 61, numeri 9 e 11, cod. pen.), o abbiano già commesso reati in precedenza (art. 99 cod. pen.), o siano già stati individuati come pericolosi mediante un provvedimento giudiziale (art. 61, numero 6, cod. pen.).

Anche secondo il Tribunale di Ferrara la condotta prevista dalla norma censurata sarebbe parificata, senza giustificazione, a fattispecie del tutto differenti, come quella della latitanza (fondata sulla sottrazione volontaria ad un provvedimento restrittivo) e quella della recidiva, ove l'aggravamento di pena è generalmente non automatico, si connette alla commissione di un delitto non colposo, e consegue solo ad una sentenza irrevocabile di condanna per l'episodio criminoso antecedente.

Entrambi i rimettenti, inoltre, prospettano la intrinseca irragionevolezza di una presunzione di maggior pericolosità collegata alla mera carenza di un titolo per il soggiorno nel territorio dello Stato,

senza alcuna distinzione tra le varie possibili violazioni della legge sull'immigrazione, e senza alcuna rilevanza per il caso che ricorra un «giustificato motivo». Il Tribunale di Ferrara osserva, in particolare, che non sarebbe giustificabile l'applicazione di una maggior pena in assenza di qualsiasi necessaria correlazione tra la condizione del reo e la gravità del reato commesso.

Neppure troverebbe giustificazione, sempre secondo il Tribunale di Ferrara, la differenza di trattamento istituita, riguardo a fatti di identica natura, tra persone che si trovino o non regolarmente nel territorio dello Stato, e finanche tra persone che vi si trovino tutte irregolarmente, a seconda che si tratti di cittadini comunitari o di persone prive di cittadinanza o con cittadinanza extracomunitaria.

1.2. – Il solo rimettente ferrarese prospetta una violazione congiunta degli artt. 25, secondo comma, e 27, primo comma, Cost., per il difetto di pertinenza del maggior trattamento punitivo al fatto di reato, e per la sua esclusiva inerenza ad uno «status personale del reo», così da conformarsi ai canoni del «diritto penale d'autore».

1.3. – Il Tribunale di Livorno, dal canto proprio, evoca quale parametro di legittimità l'art. 27, primo comma, Cost., posto che la disposizione censurata minerebbe il rapporto di proporzionalità tra la pena inflitta ed il grado della responsabilità personalmente riferibile al reo, ed opererebbe un trasferimento della logica punitiva dal piano della colpevolezza al «tipo d'autore».

1.4. – Entrambi i rimettenti, infine, denunciano l'asserita violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la sproporzione per eccesso della sanzione rispetto al fatto, sul piano obiettivo e nella stessa percezione soggettiva da parte del condannato, priverebbe la corrispondente porzione della pena della necessaria finalizzazione rieducativa.

1.5. – Quale portato della richiesta pronuncia a carattere ablatorio, in ordine alla previsione di cui all'art. 61, numero 11-bis, cod. pen., il Tribunale di Ferrara prospetta una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale relativamente a due norme la cui efficacia regolatrice si riferisce, per l'intero, alla norma censurata. Si tratta, in primo luogo, dell'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), che contiene una disposizione interpretativa della nuova previsione circostanziale. Illegittimo dovrebbe dichiararsi, inoltre, l'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, che preclude la sospensione degli adempimenti esecutivi concernenti le pene detentive (relativamente) brevi, limitatamente all'inciso «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, n. 11-bis».

2. – L'identità di oggetto dei due giudizi introdotti con le ordinanze indicate in epigrafe rende opportuna, ai fini d'una valutazione unitaria delle questioni, la riunione dei relativi procedimenti.

3. – La questione sollevata dal Tribunale di Livorno deve essere dichiarata inammissibile.

Come questa Corte ha già avuto modo di osservare (ordinanze n. 277 del 2009 e n. 66 del 2010), condizione essenziale di rilevanza delle questioni concernenti la nuova previsione circostanziale è che quest'ultima risulti concretamente applicabile nel giudizio a quo.

Nel caso di specie, come in altri precedenti, nessun rilievo è stato svolto al fine di illustrare per quale ragione una circostanza aggravante fondata sulla «illegalità» del soggiorno dovrebbe applicarsi anche per reati che, al pari di quello contestato nel giudizio principale, consistono proprio in violazioni della disciplina in materia di immigrazione. Va considerato, in proposito, quanto stabilito nella prima parte dell'art. 61 cod. pen., e cioè che le circostanze comuni aggravano il reato solo «quando non ne sono elementi costitutivi o circostanze aggravanti speciali».

La carenza assoluta di motivazione sui presupposti interpretativi che condizionano l'applicazione della norma censurata da parte del giudice rimettente rende inammissibile, nel giudizio incidentale di costituzionalità, la questione sollevata (ex multis, ordinanze n. 346 del 2006 e n. 61 del 2007).

4. – La questione sollevata dal Tribunale di Ferrara è fondata.

4.1. – Questa Corte, in tema di diritti inviolabili, ha dichiarato, in via generale, che essi spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001). La condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle

libertà fondamentali della persona, salvaguardate dalla Costituzione con le garanzie contenute negli artt. 24 e seguenti, che regolano la posizione dei singoli nei confronti del potere punitivo dello Stato.

Il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti che derivino dal precedente compimento di atti «del tutto estranei al fatto-reato», introducendo così una responsabilità penale d'autore «in aperta violazione del principio di offensività [...]» (sentenza n. 354 del 2002). D'altra parte «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero» (sentenza n. 62 del 1994). Ogni limitazione di diritti fondamentali deve partire dall'assunto che, in presenza di un diritto inviolabile, «il suo contenuto di valore non può subire restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante» (sentenze n. 366 del 1991 e n. 63 del 1994).

La necessità di individuare il rango costituzionale dell'interesse in comparazione, e di constatare altresì l'ineluttabilità della limitazione di un diritto fondamentale, porta alla conseguenza che la norma limitativa deve superare un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo sufficiente, ai fini del controllo sul rispetto dell'art. 3 Cost., l'accertamento della sua non manifesta irragionevolezza (sentenza n. 393 del 2006).

4.2. – Con riferimento al caso specifico, si deve ricordare che le «condizioni personali e sociali» fanno parte dei sette parametri esplicitamente menzionati dal primo comma dell'art. 3 Cost., quali divieti direttamente espressi dalla Carta costituzionale, che rendono indispensabile uno scrutinio stretto delle fattispecie sospettate di violare o derogare all'assoluta irrilevanza delle «qualità» elencate dalla norma costituzionale ai fini della diversificazione delle discipline.

Questa Corte ha più volte applicato tale metodo nel campo del diritto penale, dichiarando costituzionalmente illegittime norme che avevano costruito una fattispecie incriminatrice su presunzioni assolute di pericolosità, con l'effetto di istituire discriminazioni irragionevoli. Si è già fatto cenno, in proposito, alla riconosciuta illegittimità della previsione che puniva l'ubriachezza (art. 688 cod. pen.) solo per coloro che avessero già riportato una condanna per delitto non colposo contro la vita o l'incolumità delle persone (sentenza n. 354 del 2002). In analoga prospettiva è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 708 cod. pen. (Possesso ingiustificato di valori), posto che la suddetta norma sanciva una «discriminazione nei confronti di una categoria di soggetti composta da pregiudicati per reati di varia natura o entità contro il patrimonio», senza una corrispondenza effettiva ed attuale tra la condizione in discorso e la funzione di tutela dell'incriminazione (sentenza n. 370 del 1996).

Comportamenti pregressi dei soggetti non possono giustificare normative penali che attribuiscono rilevanza – indipendentemente dalla necessità di salvaguardare altri interessi di rilievo costituzionale – ad una qualità personale e la trasformino, con la norma considerata discriminatoria, in un vero «segno distintivo» delle persone rientranti in una data categoria, da trattare in modo speciale e differenziato rispetto a tutti gli altri cittadini.

5. – Sulla scorta dei principi sinora ricordati, si deve riconoscere che l'aggravante di cui alla disposizione censurata non rientra nella logica del maggior danno o del maggior pericolo per il bene giuridico tutelato dalle norme penali che prevedono e puniscono i singoli reati.

Non potrebbe essere ritenuta ragionevole e sufficiente, d'altra parte, la finalità di contrastare l'immigrazione illegale, giacché questo scopo non potrebbe essere perseguito in modo indiretto, ritenendo più gravi i comportamenti degli stranieri irregolari rispetto ad identiche condotte poste in essere da cittadini italiani o comunitari. Si finirebbe infatti per distaccare totalmente la previsione punitiva dall'azione criminosa contemplata nella norma penale e dalla natura dei beni cui la stessa si riferisce, specificamente ritenuti dal legislatore meritevoli della tutela rafforzata costituita dalla sanzione penale.

La contraddizione appena rilevata assume particolare evidenza dopo la recente modifica introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 94 del 2009, che ha escluso l'applicabilità dell'aggravante de qua ai cittadini di Paesi appartenenti all'Unione europea. È noto infatti che esistono ipotesi di soggiorno irregolare del cittadino comunitario, come, ad esempio, nel caso di

inottemperanza ad un provvedimento di allontanamento, punita dall'art. 21, comma 4, del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), con l'arresto da uno a sei mesi e con l'ammenda da 200 a 2.000 euro. Anche sotto tale profilo, risulta che la particolare disciplina dell'aggravante censurata nel presente giudizio fa leva prevalentemente sullo status soggettivo del reo, giacché la circostanza non si applica ai cittadini di Stati dell'Unione europea neppure nella più grave ipotesi dell'inottemperanza ad un provvedimento di allontanamento, vale a dire quando l'irregolarità del soggiorno è stata riscontrata ed ha formato oggetto di valutazione da parte della competente autorità di sicurezza, che ha emesso un ordine trasgredito dal soggetto interessato, il quale ha assunto, per tale condotta, una specifica responsabilità penale. È evidente, in altre parole, che la giustificazione della fattispecie censurata non può fondarsi su una presunzione correlata alla violazione delle norme sull'ingresso e sulla permanenza nello Stato di soggetti privi della cittadinanza italiana. E ciò si nota a prescindere dalla relazione tra lo status dell'immigrato in condizione irregolare e l'offesa tipica del reato che di volta in volta venga in considerazione.

6. – Le recenti modifiche legislative hanno messo in luce con nettezza ancora maggiore la natura discriminatoria dell'aggravante oggetto della presente questione. Difatti, l'ingresso o la permanenza illegale nel territorio nazionale erano considerati dalla legge – all'epoca dei fatti che hanno dato origine al processo pendente davanti al Tribunale di Ferrara – alla stregua di illeciti amministrativi, mentre attualmente, cioè dopo l'introduzione di un autonomo reato di immigrazione irregolare, gli stessi comportamenti sono divenuti causa di responsabilità penale. L'illegittimità del soggiorno viene dunque in rilievo in una duplice prospettiva, producendo una intensificazione del trattamento sanzionatorio che deve essere considerata in questa sede, giacché fa parte integrante della valutazione complessiva sulla compatibilità costituzionale della norma censurata. Questa Corte non può ignorare il contesto normativo esistente al momento della sua pronuncia e rispetto ad esso, preso nel suo insieme, deve orientare il proprio giudizio.

Veniva già prima in risalto uno squilibrio fra il trattamento giuridico dell'atto trasgressivo precedente (ingresso o soggiorno irregolare nel territorio dello Stato), allora non penalmente rilevante, e la previsione di un incremento della sanzione, a carattere penale, prevista per il reato "comune" commesso dallo straniero. Emergeva anche, e soprattutto, l'assenza di un qualsiasi legame tra la violazione delle leggi sull'immigrazione e le condotte singolarmente poste a base delle più diverse norme penali incriminatrici.

L'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato non solo non ha fatto venir meno la contraddizione derivante dalla eterogeneità della natura della condotta antecedente rispetto a quella dei comportamenti successivi, ma ha esasperato la contraddizione medesima, in quanto ha posto le premesse per possibili duplicazioni o moltiplicazioni sanzionatorie, tutte originate dalla qualità acquisita con un'unica violazione delle leggi sull'immigrazione, ormai oggetto di autonoma penalizzazione, e tuttavia priva di qualsivoglia collegamento con i precetti penali in ipotesi violati dal soggetto interessato.

Lo straniero extracomunitario viene punito una prima volta all'atto della rilevazione del suo ingresso o soggiorno illegale nel territorio nazionale, ma subisce una o più punizioni ulteriori determinate dalla perdurante esistenza della sua qualità di straniero irregolare, in rapporto a violazioni, in numero indefinito, che pregiudicano interessi e valori che nulla hanno a che fare con la problematica del controllo dei flussi migratori.

L'irragionevolezza della conseguenza si coglie pienamente ove si consideri che da una contravvenzione punita con la sola pena pecuniaria può scaturire una serie di pene aggiuntive, anche a carattere detentivo, che il criterio di computo su base percentuale può condurre a valori elevatissimi, dando luogo a prolungate privazioni di libertà. Non solo lo straniero in condizione di soggiorno irregolare, a parità di comportamenti penalmente rilevanti, è punito più gravemente del cittadino italiano o dell'Unione europea, ma lo stesso rimane esposto per tutto il tempo della sua successiva permanenza nel territorio nazionale, e per tutti i reati previsti dalle leggi italiane (tranne quelli aventi

ad oggetto condotte illecite strettamente legate all'immigrazione irregolare), ad un trattamento penale più severo.

Tutto ciò si pone in contrasto con il principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., che non tollera irragionevoli diversità di trattamento.

7. – È vero che, per evitare il verificarsi di bis in idem sostanziali, il sistema penale italiano prevede tecniche di considerazione unitaria delle specifiche condotte, sia nel caso che una circostanza aggravante comune rappresenti un elemento essenziale del reato o ne costituisca una circostanza aggravante speciale (art. 61, prima parte, cod. pen.) – su questa base è stata dichiarata inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Livorno, come illustrato al par. 3 –, sia nell'ipotesi di reato complesso, che sussiste quando «la legge considera come elementi costitutivi, o come circostanze aggravanti di un solo reato, fatti che costituirebbero, per se stessi, reato» (art. 84, primo comma, cod. pen.).

Quest'ultima norma, mirata ad escludere il concorso di reati, non è tuttavia applicabile al caso di specie, che riguarda una circostanza aggravante comune. L'ingresso e il soggiorno illegale sul territorio dello Stato non sono previsti dalla legge come elementi costitutivi della generalità dei reati, ma solo di quelli che attengono alla violazione delle norme in materia di immigrazione, di talché il reato comune commesso dallo straniero in condizione irregolare non potrebbe considerarsi complesso, e come tale capace di “assorbire” la violazione dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998. D'altra parte l'irregolarità del soggiorno non concorre a delineare un reato aggravato tipico, come avviene ad esempio nell'ipotesi – prevista dall'art. 625, primo comma, numero 2, cod. pen. – di furto aggravato dalla violenza sulle cose, che può integrare di per sé un fatto di danneggiamento. La figura del reato complesso, che preclude un fenomeno di bis in idem sostanziale, consiste invece in un fatto tipicamente inclusivo, sul piano circostanziale, della condotta altrimenti considerata quale reato a sé stante.

La costruzione di un reato complesso deve essere opera del legislatore, e non può quindi risultare dalla combinazione, in sede di applicazione giurisprudenziale, tra le singole figure criminose e le circostanze aggravanti comuni.

Si deve, in definitiva, escludere che la contraddizione prima evidenziata possa essere risolta in via interpretativa o mediante l'utilizzazione di strumenti sistematici già disponibili nell'ordinamento positivo.

8. – La stessa impossibilità di una interpretazione conforme si deve riconoscere a proposito dell'ambito di applicazione della norma censurata. La formulazione testuale della disposizione che la contiene esclude infatti che l'aggravante de qua debba applicarsi soltanto nei casi in cui la condotta criminosa sia stata agevolata dalla presenza illegale del reo sul territorio nazionale o il reato sia stato commesso per consentire l'ingresso o la permanenza illegale. La previsione legislativa non contiene espressioni che possano autorizzare in alcun modo siffatte interpretazioni restrittive, le quali contrastano con la portata generale e indifferenziata della circostanza aggravante prevista. In tal senso si è già orientata la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. III pen., 26 novembre 2009, n. 4406).

9. – Alla luce di quanto detto, si deve concludere che la ratio sostanziale posta a base della norma censurata è una presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare, che si riflette sul trattamento sanzionatorio di qualunque violazione della legge penale da lui posta in essere.

Questa Corte ha già affermato che la stessa fattispecie di indebito trattenimento nel territorio nazionale, che pur implica la specifica inosservanza di un provvedimento espulsivo individualizzato, si limita a sanzionare una condotta illecita e «prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili» (sentenza n. 22 del 2007). La violazione delle norme sul controllo dei flussi migratori può essere penalmente sanzionata, per effetto di una scelta politica del legislatore non censurabile in sede di controllo di legittimità costituzionale, ma non può introdurre automaticamente e preventivamente un giudizio di pericolosità del soggetto responsabile, che deve essere frutto di un accertamento particolare, da effettuarsi caso per caso, con riguardo alle concrete circostanze oggettive ed alle personali caratteristiche soggettive. In coerenza a tale orientamento, questa Corte ha avuto

modo di affermare che «il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato [...] non è univocamente sintomatico [...] di una particolare pericolosità sociale» (sentenza n. 78 del 2007).

In definitiva, la qualità di immigrato «irregolare» – che si acquista con l'ingresso illegale nel territorio italiano o con il trattenimento dopo la scadenza del titolo per il soggiorno, dovuta anche a colposa mancata rinnovazione dello stesso entro i termini stabiliti – diventa uno “stigma”, che funge da premessa ad un trattamento penalistico differenziato del soggetto, i cui comportamenti appaiono, in generale e senza riserve o distinzioni, caratterizzati da un accentuato antagonismo verso la legalità. Le qualità della singola persona da giudicare rifluiscono nella qualità generale preventivamente stabilita dalla legge, in base ad una presunzione assoluta, che identifica un «tipo di autore» assoggettato, sempre e comunque, ad un più severo trattamento.

Ciò determina un contrasto tra la disciplina censurata e l'art. 25, secondo comma, Cost., che pone il fatto alla base della responsabilità penale e prescrive pertanto, in modo rigoroso, che un soggetto debba essere sanzionato per le condotte tenute e non per le sue qualità personali. Un principio, quest'ultimo, che senz'altro è valevole anche in rapporto agli elementi accidentali del reato.

La previsione considerata ferisce, in definitiva, il principio di offensività, giacché non vale a configurare la condotta illecita come più gravemente offensiva con specifico riferimento al bene protetto, ma serve a connotare una generale e presunta qualità negativa del suo autore.

Né si potrebbe obiettare che la qualità di immigrato in condizione irregolare deriva pur sempre da un originario comportamento trasgressivo, utile a legittimare una presunzione legislativa a carattere assoluto circa la dimensione soggettiva dell'illecito o la capacità a delinquere del reo. Si è già visto infatti come tale condotta – sanzionata dal legislatore prima soltanto sul piano amministrativo, oggi anche su quello penale – non possa ripercuotersi su tutti i comportamenti successivi del soggetto, anche in assenza di ogni legame con la trasgressione originaria, differenziando in peius il trattamento del reo rispetto a quello previsto dalla legge per la generalità dei consociati.

10. – Non assumono rilievo, in senso contrario alle conclusioni fin qui esposte, le considerazioni relative alla presenza, nel sistema penale italiano, delle circostanze aggravanti relative allo stato di latitanza del reo (art. 61, numero 6, cod. pen.) ed alla recidiva (art. 99 cod. pen.).

Nel caso della latitanza – la previsione relativa alla quale non è stata mai sottoposta alla valutazione di questa Corte – il soggetto che commette il reato non è genericamente caratterizzato da una qualità derivante da comportamenti pregressi, ma si trova in una situazione originata da un provvedimento restrittivo dell'autorità giudiziaria che lo riguarda individualmente. All'esecuzione di tale provvedimento il latitante si sottrae con scelta deliberata, tanto che non risponderebbe dell'aggravante se avesse pur colpevolmente ignorato l'esistenza del provvedimento in suo danno.

Si discute insomma, ed in ogni caso, di una situazione non assimilabile a quella dell'immigrato in condizione di soggiorno irregolare, ove può mancare qualsiasi «individualizzazione» del precetto penale trasgredito. Nella previsione aggravante, infatti, vengono in astratto ed in modo generalizzato accomunate ipotesi molto diverse tra loro, fino a comprendere la situazione di soggetti in condizione di mera «irregolarità», anche per effetto di negligenza, e non attinti da alcun provvedimento che individualmente li riguardi.

V'è da aggiungere che il latitante si sottrae all'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, che presuppone un reato punito con la reclusione o con l'arresto (e connotato da sicura gravità, visto che conduce ad una pena detentiva eseguibile, o implica un trattamento cautelare), mentre l'immigrazione irregolare era prima soltanto un illecito amministrativo ed attualmente è punita dalla legge con una mera sanzione pecuniaria.

D'altra parte, nel sistema penale vigente la latitanza non è configurata come reato, con la conseguenza che non è ipotizzabile, a proposito dell'aggravante che vi si riferisce, la possibilità di un bis in idem sanzionatorio.

Parimenti inconferente sarebbe il richiamo all'aggravante della recidiva. L'art. 99 cod. pen. prevede infatti che l'applicazione della suddetta circostanza è subordinata ad una sentenza definitiva

di condanna per un delitto non colposo, intervenuta prima del fatto per il quale la pena deve essere aumentata. Inoltre, la recidiva aggrava unicamente la pena per i delitti non colposi. Sono pertanto esclusi dall'area di operatività della citata norma codicistica sia i reati contravvenzionali che quelli colposi, mentre, come s'è visto prima, il reato di immigrazione clandestina è una contravvenzione, punita, oltretutto, con una pena pecuniaria.

Il recidivo è dunque un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale. Cionondimeno, con la sola eccezione dei reati di maggior gravità, l'applicazione della circostanza è subordinata all'accertamento in concreto, da parte del giudice, di una relazione qualificata tra i precedenti del reo ed il nuovo reato da questi commesso, che deve risultare sintomatico – in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei fatti pregressi – sul piano della colpevolezza e della pericolosità sociale (da ultimo, ordinanza n. 171 del 2009).

Ben diversa è la disciplina per l'aggravante oggetto di censura, che può attivarsi finanche quando lo straniero ignori (per colpa) la propria condizione di irregolarità nel soggiorno (art. 59, secondo comma, cod. pen.), che prescinde da ogni collegamento funzionale con il reato cui accede, e che il giudice di tale reato deve accertare in via incidentale (senza attendere, per inciso, neppure l'esito di eventuali ricorsi amministrativi dell'interessato).

Si deve notare, a tale ultimo proposito, che il presupposto di una sentenza definitiva di condanna rende impossibile, nel caso della recidiva, quella formazione di giudicati ingiusti e contraddittori che potrebbe invece derivare, nella materia in esame, dalla accertata non irregolarità della presenza del soggetto nel territorio dello Stato, quando lo stesso sia già stato condannato per un altro reato, con l'applicazione dell'aggravante oggetto dell'odierna censura. Tale eventualità acquista speciale rilievo nell'ipotesi dello straniero che chieda il riconoscimento dello status di rifugiato e, nelle more della relativa procedura, si veda contestata la circostanza in un giudizio che, a differenza di quello concernente il reato di ingresso o soggiorno irregolare, non può essere sospeso (si veda, a tale ultimo proposito, il comma 6 dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998).

Tali paradossi sono preclusi dal legislatore nel caso della recidiva, in coerenza peraltro con la presunzione di innocenza di cui all'art. 27, secondo comma, Cost., che non consente che si produca un effetto sanzionatorio ulteriore causato da un comportamento la cui illiceità penale deve essere ancora accertata in via definitiva.

11. – In considerazione di tutte le ragioni indicate, la norma censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, primo comma, e 25, secondo comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure proposte con riguardo al primo ed al terzo comma dell'art. 27 Cost.

12. – Il Tribunale di Ferrara assume che, a seguito dell'eliminazione dall'ordinamento della previsione circostanziale censurata, alcune norme ulteriori, introdotte contestualmente o successivamente, dovrebbero essere oggetto d'una dichiarazione consequenziale di illegittimità costituzionale.

In effetti, l'odierna pronuncia rende completamente priva di oggetto una disposizione che è nata al solo scopo di introdurre una norma interpretativa dell'art. 61, numero 11-bis, cod. pen., stabilendo che la relativa aggravante dovesse intendersi riferita unicamente agli apolidi ed ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea. Si tratta del già citato comma 1 dell'art. 1 della legge n. 94 del 2009.

Si riscontra dunque, tra la norma considerata e quella oggetto della decisione caducatoria, quel rapporto di inscindibile connessione che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, comporta una dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (da ultimo, tra le molte, sentenza n. 186 del 2010).

A conclusione analoga deve pervenirsi rispetto ad una norma di diritto processuale che riguarda direttamente, ed in questa parte esclusivamente, le sentenze di condanna per reati in ordine ai quali ricorra l'aggravante di cui all'art. 61, numero 11-bis, cod. pen.

All'art. 656 cod. proc. pen. è disciplinata l'esecuzione delle sanzioni detentive, prevedendosi tra l'altro la sospensione degli adempimenti esecutivi nel caso di pene (relativamente) brevi, in vista dell'eventuale applicazione di misure alternative alla detenzione. Il comma 9 dell'articolo citato, alla lettera a), identifica i reati per i quali la sospensione non può essere disposta. L'elenco è stato integrato, anzitutto, con il d.l. n. 92 del 2008. Il riferimento ai reati aggravati dalla condizione di soggiorno irregolare del colpevole è stato poi introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 125 del 2008, la quale, dopo la citazione di alcuni delitti previsti dal codice penale, ha inserito l'inciso «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis), del medesimo codice».

La norma citata da ultimo – cioè quella specificamente dettata, in un più ampio contesto, con l'inciso che si è trascritto – si trova in rapporto di inscindibile connessione con la disposizione che, in questa sede, viene dichiarata illegittima: rimossa quest'ultima, infatti, la norma processuale resta completamente priva di oggetto.

Si deve pertanto dichiarare, anche per tale norma, la illegittimità costituzionale in via consequenziale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-bis, del codice penale;

dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, limitatamente alle parole «e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'art. 61, primo comma, numero 11-bis), del medesimo codice»;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, numero 11-bis, cod. pen., sollevata dal Tribunale di Livorno con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

SENTENZA N. 227 ANNO 2010

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: – Francesco AMIRANTE; Giudici : – Ugo DE SIERVO, – Paolo MADDALENA, – Alfio FINOCCHIARO, – Alfonso QUARANTA, – Franco GALLO, – Luigi MAZZELLA, – Gaetano SILVESTRI, – Sabino CASSESE, – Maria Rita SAULLE, – Giuseppe TESAURO, – Paolo Maria NAPOLITANO, – Giuseppe FRIGO, – Alessandro CRISCUOLO, – Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 18, comma 1, lettera r), e 19, comma 1, lettera c), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanze del 27 agosto, del 4 settembre, del 28 ottobre e dell'11 novembre 2009, rispettivamente iscritte ai nn. 298 e 305 del registro ordinanze 2009 ed ai nn. 10 e 45 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 50 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2009 e nn. 5 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di M.K.P. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 e nella camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato Antonio Fiorella per M.K.P. e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Vengono all'esame della Corte quattro ordinanze di rimessione (r.o. n. 298 e 305 del 2009 e r.o. n. 10 e 45 del 2010) – la prima trattata all'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 e le altre nella camera di consiglio del successivo 12 maggio – con le quali la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui stabilisce che, «se il mandato d'arresto europeo è stato emesso ai fini della esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale», la corte di appello può rifiutare l'esecuzione del mandato d'arresto e disporre che la pena o la misura di sicurezza sia eseguita in Italia conformemente al diritto interno, soltanto «qualora la persona ricercata sia cittadino italiano».

1.1.– In virtù dell'identità delle questioni sollevate e degli argomenti utilizzati va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

2.– I rimettenti deducono, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma dell'Unione europea che integra il parametro costituzionale, l'art. 4, punto 6, della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002, n. 2002/584/GAI, «Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri» (in seguito denominata decisione quadro), attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di prevedere che

l'autorità giudiziaria rifiuti la consegna del condannato ai fini dell'esecuzione della pena detentiva nello Stato emittente quando si tratti di un cittadino dello Stato dell'esecuzione, ovvero ivi risieda o vi abbia dimora, ma non consentirebbe di limitare il rifiuto al solo cittadino, come viceversa ha disposto la norma censurata della legge italiana di attuazione della decisione quadro.

2.1.– Inoltre, e di conseguenza, la disposizione in esame, nel dare attuazione in modo non corretto alla disposizione corrispondente della decisione quadro, avrebbe violato anche il principio di non discriminazione in base alla nazionalità (art. 12 del Trattato CE, nella versione in vigore fino al 30 novembre 2009, poi art. 18 TFUE, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), in quanto ha negato in modo assoluto al cittadino di altro Stato membro dell'Unione la possibilità della detenzione in Italia, che ha invece consentito al cittadino italiano.

2.2.– In linea subordinata, i rimettenti ritengono che la possibilità di espiare la pena nello Stato del quale il destinatario del mandato di arresto europeo (in seguito, MAE) è cittadino o nel quale risiede o dimora è diretta a garantire la «risocializzazione del condannato», mediante la conservazione dei suoi legami familiari e sociali, allo scopo di facilitarne il corretto reinserimento al termine dell'esecuzione della pena, funzione, questa, che costituisce attuazione della finalità rieducativa della pena sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost. Ne conseguirebbe la violazione anche di questo parametro costituzionale, che al riguardo non consentirebbe una discriminazione tra cittadino italiano e cittadino di altro Stato membro dell'Unione.

2.3.– In linea subordinata, e per il caso che le censure riferite ai suindicati parametri costituzionali non fossero giudicate fondate, i rimettenti deducono che la citata disposizione contrasterebbe altresì con l'art. 3 Cost., poiché sarebbe priva di ragionevole giustificazione la diversità di disciplina stabilita dalla medesima rispetto all'art. 19, comma 1, lettera c), della legge n. 69 del 2005. Quest'ultima norma riguarda l'ipotesi di MAE finalizzato allo svolgimento del processo penale e pone sullo stesso piano il cittadino e il residente nel subordinare la consegna a determinate condizioni.

2.4.– In punto di rilevanza, i giudici a quibus precisano che le persone per le quali sono stati emessi i MAE ai fini dell'esecuzione della pena risiedono legittimamente in Italia, in quanto hanno fornito la prova di un “concreto radicamento sul territorio” e di “abitudine alla dimora”; in breve, di un “radicamento reale e non estemporaneo” in Italia, avendo qui individuato la sede principale dei loro interessi. I rimettenti deducono, pertanto, che tali soggetti hanno titolo a che, se la sospetta incostituzionalità della norma impugnata venisse accertata, la consegna sia rifiutata e la pena detentiva espiata in Italia.

3.– Preliminarmente, in relazione al giudizio relativo all'ordinanza iscritta al r.o. n. 10 del 2010, va rilevato che la rinuncia al ricorso, trasmessa dalla Corte di cassazione, con nota del 17 febbraio 2010, non può esplicare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale, in quanto questo, «una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato», come previsto dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (in riferimento all'identica norma contenuta in precedenza nell'art. 22: sentenza n. 244 del 2005; ordinanze n. 270 del 2003 e n. 383 del 2002).

3.1.– Ancora in limine, deve rilevarsi che i parametri ed i profili di costituzionalità, evocati dalla parte privata costituita nel giudizio innanzi a questa Corte, introdotto dall'ordinanza r.o. n. 298 del 2009, e diversi da quelli evocati dal giudice rimettente, non possono formare oggetto della decisione. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme ed ai parametri indicati, pur se implicitamente, nelle ordinanze di remissione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (sentenze n. 50 del 2010; n. 236 e n. 56 del 2009; n. 130 del 2008).

4. – Nel merito la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

5.– La censura principale svolta nelle quattro ordinanze denuncia un contrasto, insanabile in via interpretativa, tra una norma interna e la disposizione di un atto dell'Unione europea alla quale la prima ha dato attuazione.

L'atto dell'Unione che viene in rilievo è la decisione quadro n. 584 del 2002, relativa al MAE. Con tale atto gli Stati membri hanno sostituito, nei loro rapporti reciproci, la procedura di estradizione prevista da più convenzioni internazionali con un sistema semplificato, diretto, per quanto qui interessa, alla consegna da uno Stato membro (di esecuzione) ad un altro (di emissione) di soggetti da sottoporre a giudizio penale ovvero già condannati e che devono espiare una pena detentiva: la seconda ipotesi è quella di specie. Il quinto "considerando" della decisione quadro spiega che la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia impone la soppressione dell'extradizione tra Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie. Il decimo "considerando" indica che la decisione quadro si fonda su un «elevato grado di fiducia tra gli Stati membri», sul presupposto della omogeneità di sistemi giuridici e sulla garanzia equivalente dei diritti fondamentali.

L'introduzione del nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o imputate consente, in breve, di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina dell'extradizione. Questa Corte ha in proposito rilevato che «Il mandato d'arresto europeo poggia sul principio dell'immediato e reciproco riconoscimento del provvedimento giurisdizionale. Tale istituto, infatti, a differenza dell'extradizione non postula alcun rapporto intergovernativo, ma si fonda sui rapporti diretti tra le varie autorità giurisdizionali dei Paesi membri, con l'introduzione di un nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o sospettate» (sentenza n. 143 del 2008).

Il sistema del MAE, in definitiva, dà luogo ad un rapporto semplificato e diretto fra autorità giudiziarie, volto a consentire la circolazione delle decisioni giudiziarie aventi ad oggetto un mandato, in funzione di un processo penale ovvero dell'esecuzione di una pena detentiva. L'obiettivo è stato poi sancito anche nella successiva decisione quadro del Consiglio, 27 novembre 2008, n. 2008/909/GAI «relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea». Tale decisione è entrata in vigore il 5 dicembre 2008, mentre il termine di trasposizione per gli Stati membri è il 5 dicembre 2011 (art. 29, par. 1).

La decisione quadro n. 584 del 2002 relativa al MAE è un atto posto in essere nel periodo nel quale, in forza dei Trattati di Maastricht e poi di Amsterdam, fu introdotto un ambito di competenze dell'Unione europea relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (c.d. terzo pilastro), esercitate con modalità (metodo intergovernativo) e strumenti normativi almeno formalmente diversi da quelli comunitari. In particolare, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in questa materia, il Consiglio adottava, su iniziativa di uno o più Stati membri o della Commissione, una decisione quadro. L'atto vincolava gli Stati membri «quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali quanto alla forma e ai mezzi» (art. 34 TUE), con una formula che ripeteva quella da sempre utilizzata per le direttive. Sul versante dell'Unione, la decisione quadro richiedeva l'unanimità del Consiglio, quindi degli Stati membri; sul versante interno, richiedeva, in quanto espressamente sprovvisa della diretta applicabilità ed efficacia, gli adempimenti dovuti per la sua puntuale attuazione.

La Corte di giustizia delle Comunità europee (ora Corte di giustizia dell'Unione europea) ha chiarito gli effetti della decisione quadro. In particolare, il giudice del Lussemburgo ha affermato, in primo luogo, l'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno alla lettera ed allo scopo della decisione quadro, muovendo dal riconoscimento del carattere vincolante dell'atto quanto al risultato, analogo a quello della direttiva, così realizzandone una parziale parificazione (sentenza 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino). In successive occasioni, lo stesso giudice, ha confermato la validità della decisione quadro sul MAE (sentenza 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*), ed ha fornito, su rinvio pregiudiziale di giudici nazionali, la sua interpretazione della norma sul rifiuto di consegna e sulle nozioni di residenza e dimora, affermando che i soggetti esclusi dal beneficio del rifiuto della consegna ai fini dell'esecuzione della pena sono legittimati a far valere la lesione

derivante dal contrasto di norme nazionali con le norme della decisione quadro (sentenze 6 ottobre 2009, C-123/08, Wolzenburg; 17 luglio 2008, C-66/08, Kozłowsky).

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre del 2009 e precedentemente oggetto della legge italiana di adattamento 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), la cooperazione giudiziaria in materia penale non è più oggetto di un ambito di competenze esercitate con metodo intergovernativo, ma è disciplinata dal capo 4, titolo V, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 82 e seguenti), quindi oggetto di competenze esercitate con l'ordinario e diverso metodo comunitario; l'atto con il quale si interviene sulla disciplina della materia è la direttiva, adottata secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 82 TFUE).

6.– Alla decisione quadro sul MAE è stata data attuazione nel nostro ordinamento con la legge 22 aprile 2005, n. 69.

L'articolo 18 prevede una serie di motivi che rendono obbligatorio il rifiuto della consegna; il comma 1, lettera r), è la disposizione che ha inteso dare specifica attuazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro. Oggetto della presente questione di legittimità costituzionale è la limitazione del rifiuto al solo cittadino italiano.

7.– I giudici rimettenti hanno evocato il parametro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, facendo applicazione, peraltro, dei principi della giurisprudenza costituzionale in ordine al complessivo rapporto tra l'ordinamento giuridico italiano e il diritto dell'Unione europea affermati e ribaditi in forza dell'art. 11 Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale va «scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati [...], qualora tale atto faccia ad essi chiaro riferimento, sia pure implicito [...], mediante il richiamo dei principi da questi enunciati» (ex multis sentenze n. 170 del 2008, n. 26 del 2003, n. 69 del 1999, n. 99 del 1997).

Questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il “sicuro fondamento” nell'art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964). È in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione. È sempre in forza dell'art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto il potere-dovere del giudice comune, e prima ancora dell'amministrazione, di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984). È, infine, in forza delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto la portata e le diverse implicazioni della prevalenza del diritto comunitario anche rispetto a norme costituzionali (sentenza n. 126 del 1996), individuandone il solo limite nel contrasto con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona (sentenza n. 170 del 1984).

Quanto all'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione novellata dalla riforma del titolo quinto, seconda parte della Costituzione, questa Corte ne ha precisato la portata, affermando che tale disposizione ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, ivi compresa la Convenzione di Roma dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), escluse dalla previsione dell'art. 10, primo comma, Cost. (sentenze n. 348 e 349 del 2007). L'art. 117, primo comma, Cost. ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto

interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora “sicuro fondamento” nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n.169 del 2006).

7.1.– Nel caso in esame, i rimettenti hanno correttamente valutato, in primo luogo, l'esistenza del contrasto tra la norma impugnata e la decisione quadro, esplicitando le ragioni che precludono l'interpretazione conforme. La motivazione sul punto è plausibile, in quanto numerose decisioni della stessa Corte di cassazione configurano un “diritto vivente” in ordine all'applicabilità nella specie ed alla portata dell'art. 18, comma 1, lettera r), in particolare alla non riferibilità di questa norma allo straniero dimorante o residente in Italia. Peraltro, tale interpretazione risulta suffragata sia dalla lettera della disposizione, che dai lavori preparatori, espressivi dell'intento specifico di escludere per il MAE in executivis il rifiuto di consegna dei cittadini di altri Paesi dell'UE, esclusione oggetto di uno specifico emendamento.

Ne consegue, anzitutto, che il contrasto tra la normativa di recepimento e la decisione quadro, insanabile in via interpretativa, non poteva trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, trattandosi di norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta, ma doveva essere sottoposto alla verifica di costituzionalità di questa Corte. In secondo luogo, gli atti nazionali che danno attuazione ad una decisione quadro con base giuridica nel TUE, ed in particolare nell'ex terzo pilastro relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, non sono sottratti alla verifica di legittimità rispetto alle conferenti norme del Trattato CE, ora Trattato FUE, che integrano a loro volta i parametri costituzionali – artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – che a quelle norme fanno rinvio.

Nella specie rileva, infatti, oltre alla decisione quadro sul MAE, l'art. 12 del TCE, oggi art. 18 del TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato. Anche sotto tale profilo è corretto il ricorso al giudice delle leggi, dal momento che il contrasto della norma con il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato CE, non è sempre di per sé sufficiente a consentire la “non applicazione” della confliggente norma interna da parte del giudice comune. Invero, il divieto in esame, come si evince anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti. Al legislatore dello Stato membro, infatti, è consentito di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata, come, ad esempio, in una fattispecie quale quella che ci occupa, la previsione di un ragionevole limite temporale al requisito della residenza del cittadino di uno Stato membro diverso da quello di esecuzione (Corte di giustizia, sentenza Wolzenburg). Non solo, ma a precludere al giudice comune la disapplicazione della norma interna in ipotesi incompatibile, vale anche la circostanza che nella specie si verte in materia penale e che un provvedimento straniero che dispone la privazione della libertà personale a fini di esecuzione della pena nello Stato italiano non potrebbe essere eseguito in forza di una norma dell'Unione alla quale non corrisponda una valida norma interna di attuazione (sentenza n. 28 del 2010, punto 5).

L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi nei quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere–dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla

norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento.

8.– La questione di costituzionalità va dunque scrutinata alla luce dei principi sopra richiamati e della giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine all'interpretazione della decisione quadro. Al riguardo, infatti, rileva che le sentenze della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale, che in sede di procedura d'infrazione (sentenze n. 168 del 1991, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985).

Ora, la Corte di giustizia ha affrontato il tema specifico del rifiuto di consegna oggetto dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro nelle già qui ricordate sentenze Wolzenburg, di cui le ordinanze di rimessione della Corte di cassazione hanno esaminato le conclusioni dell'avvocato generale, e Kozłowski. La prima sottolinea che il motivo di rifiuto stabilito all'art. 4, punto 6, della decisione quadro, al pari dell'art. 5, punto 3, della stessa, mira a permettere di accordare una particolare importanza alla possibilità di accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena cui essa è stata condannata (punti 62 e 67); e con questo preciso intento lo Stato membro è legittimato a limitare il rifiuto alle «persone che abbiano dimostrato un sicuro grado di inserimento nella società di detto Stato membro» (punto 67). D'altra parte, è questo uno degli obiettivi principali («favorire il reinserimento sociale della persona condannata») del sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale, fondato sul reciproco riconoscimento enunciato dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, com'è ribadito anche all'art. 3 della decisione quadro n. 909 del 2008, sopra ricordata.

Se questa è la ratio della norma della decisione quadro così come interpretata dalla Corte di giustizia, è agevole dedurre che il criterio per individuare il contesto sociale, familiare, lavorativo e altro, nel quale si rivela più facile e naturale la risocializzazione del condannato, durante e dopo la detenzione, non è tanto e solo la cittadinanza, ma la residenza stabile, il luogo principale degli interessi, dei legami familiari, della formazione dei figli e di quant'altro sia idoneo a rivelare la sussistenza di quel «radicamento reale e non estemporaneo dello straniero in Italia» che costituisce la premessa in fatto delle ordinanze di rimessione. Utilizzando il criterio esclusivo della cittadinanza, escludendo qualsiasi verifica in ordine alla sussistenza di un legame effettivo e stabile con lo Stato membro dell'esecuzione, la norma impugnata tradisce, in definitiva, non solo la lettera, ma anche e soprattutto la ratio della norma dell'Unione europea alla quale avrebbe dovuto dare corretta attuazione.

Gli Stati membri certamente avevano la facoltà di prevedere o di non prevedere il rifiuto di consegna (di «potere discrezionale certo» si legge al riguardo nella sentenza Wolzenburg della Corte di giustizia), non rientrando l'ipotesi di cui all'art. 4, punto 6, qui rilevante tra le ipotesi di rifiuto obbligatorio prefigurate dalla decisione quadro. Tuttavia, una volta operata la scelta di prevedere il rifiuto, andava rispettato il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 12 del TCE (art. 18 del TFUE a partire dall'entrata in vigore del Trattato di riforma di Lisbona), peraltro pienamente osservato dal citato art. 4, punto 6, della decisione quadro, che espressamente recita: «se il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno» [corsivi aggiunti]. Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità consente sì di differenziare la situazione del cittadino di uno Stato membro dell'Unione rispetto a quella del cittadino di un altro Stato membro, ma la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito. La previsione, in particolare, di una residenza per la durata di 5 anni per il non cittadino è stata ritenuta dalla Corte di giustizia non andare oltre quanto è necessario per conseguire l'obiettivo volto a garantire il reinserimento nello Stato membro di esecuzione (sentenza Wolzenburg, punto 73). A differenza, tuttavia, della legge olandese di recepimento della decisione quadro sul MAE, oggetto del caso appena ricordato, la disposizione qui censurata non opera una limitazione alla parità di trattamento del cittadino di un altro Stato membro

dell'Unione rispetto al cittadino italiano con riguardo, ad esempio, alla durata della residenza aut similia, ma esclude radicalmente l'ipotesi che il cittadino di altro Stato membro possa beneficiare del rifiuto di consegna e dunque dell'esecuzione della pena in Italia. Ciò si traduce in una discriminazione soggettiva, del cittadino di altro Paese dell'Unione in quanto straniero, che, in difetto di una ragionevole giustificazione, non è proporzionata.

Va in proposito precisato, poi, che le nozioni di residenza e di dimora utilizzate dalla decisione quadro, nonché per altra ipotesi dalla legge italiana di recepimento, sono nozioni comunitarie, che richiedono una interpretazione autonoma ed uniforme, a ragione della esigenza e della finalità di applicazione uniforme che è alla base della decisione quadro. Ebbene, la Corte di giustizia non ha mancato, nella ricordata sentenza Kozłowski, di fornire la sua interpretazione al giudice nazionale; e gli ha fornito indicazioni utili anche su un piano più generale. In particolare, ha identificato la nozione di "residenza" con una residenza effettiva nello Stato dell'esecuzione; e la nozione di "dimora" con un soggiorno stabile di una certa durata in quello Stato, che consenta di acquisire con tale Stato legami d'intensità pari «a quelli che si instaurano in caso di residenza» (punto 46). Ad esempio, e per quanto qui rileva, il giudice comunitario ha sottolineato l'esigenza che il giudice nazionale proceda ad una valutazione complessiva degli elementi oggettivi che caratterizzano la situazione del ricercato, come la durata, la natura e le modalità del suo soggiorno, nonché i legami familiari ed economici che ha stabilito nello Stato dell'esecuzione (punti 48 e 54). Ed ha sottolineato, nell'ipotesi che lo straniero risieda o abbia dimora nello Stato dell'esecuzione, l'esigenza che il giudice valuti anche l'esistenza di un interesse legittimo del condannato a che la pena sia scontata in quello Stato (punto 44). La Corte di giustizia ha, infine, precisato quali circostanze, pur non essendo di per sé decisive, possono essere valutate al giusto ai fini della decisione sulla consegna, ad esempio una dimora non ininterrotta ovvero il mancato rispetto delle norme in materia di ingresso e soggiorno nello Stato dell'esecuzione (punto 50).

9. – Alla stregua dei rilievi svolti, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera r), della legge di attuazione della decisione quadro sul MAE, limitatamente alla parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'UE, che legittimamente ed effettivamente risieda o abbia dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

All'autorità giudiziaria competente spetta, pertanto, accertare la sussistenza del presupposto della residenza o della dimora, legittime ed effettive, all'esito di una valutazione complessiva degli elementi caratterizzanti la situazione della persona, quali, tra gli altri, la durata, la natura e le modalità della sua presenza in territorio italiano, nonché i legami familiari ed economici che intrattiene nel e con il nostro Paese, in armonia con l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta riservata, poi, al legislatore la valutazione dell'opportunità di precisare le condizioni di applicabilità al non cittadino del rifiuto di consegna ai fini dell'esecuzione della pena in Italia, in conformità alle conferenti norme dell'Unione europea, così come interpretate dalla Corte di giustizia.

La pronuncia di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., determina l'assorbimento delle questioni poste con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro

Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

SENTENZA N. 187 ANNO 2010

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento vertente tra O.M. e il Ministero dell'economia e delle finanze ed altri con ordinanza del 27 febbraio 2009, iscritta al n. 144 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Nicola Valente per l'INPS e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. – La Corte di appello di Torino solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui tale norma, nello stabilire che «ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno», subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità, previsto dall'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

A parere della Corte rimettente, infatti, la disposizione censurata, nel subordinare il diritto alle prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi, fra i quali deve certamente annoverarsi l'assegno di invalidità previsto dall'art. 13 della legge n. 118 del 1971, alla titolarità della carta di soggiorno, e dunque al requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, introdurrebbe un ulteriore requisito atto a generare una discriminazione dello straniero nei confronti del cittadino, in contrasto con i principi enunciati dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20 marzo 1952, secondo l'interpretazione che di essi è stata offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Da qui la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, alla stregua dei principi affermati da questa Corte nelle sentenze **n. 348 e n. 349 del 2007**.

2. – La questione è fondata.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori (in tal senso, *Stec ed altri contro Regno Unito*, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; *Koua Poirrez contro Francia*, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi contro Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993). Al tempo stesso, la Corte di Strasburgo ha anche sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (*Carson ed altri contro Regno Unito*, sentenza del 16 marzo 2010; *Luczak contro Polonia*, sentenza del 27 novembre 2007). A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, «ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni» (da ultimo, *Oršuš ed altri contro Croazia*, sentenza del 16 marzo 2010). Il trattamento diviene dunque discriminatorio – ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte – ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito (ad es., *Niedzwiecki contro Germania*, sentenza del 25 ottobre 2005). Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto «considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità» (da ultimo, *Si Amer contro Francia*, sentenza del 29 ottobre 2009, ed i precedenti ivi citati).

Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa *Stec ed altri contro Regno Unito*).

A tal proposito, occorre preliminarmente rilevare come la disposizione oggetto di impugnativa abbia senz'altro perseguito una finalità restrittiva in tema di prestazioni sociali da riconoscere in favore dei cittadini extracomunitari. L'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, stabilisce, infatti, per quanto qui interessa, che «l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla normativa medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno» (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). La norma, dunque, è intervenuta direttamente sui presupposti di legittimazione al conseguimento delle provvidenze assistenziali, circoscrivendo la platea dei fruitori, quanto ai cittadini extracomunitari, a coloro che siano in possesso della carta di soggiorno, il cui rilascio presuppone, fra l'altro, il regolare soggiorno nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, secondo l'originaria previsione dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Periodo elevato a sei anni, a seguito delle modifiche apportate al citato art. 9 dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e nuovamente determinato in cinque anni, con la nuova disciplina dello stesso articolo 9,

introdotta ad opera del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo). In sostanza, dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, è venuta meno, con riferimento ai soggetti legittimati a fruire di trattamenti previdenziali costituenti diritti soggettivi, la equiparazione, precedentemente esistente, fra i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Ebbene, proprio con riferimento alla normativa in questione, questa Corte non ha mancato di sottolineare come al legislatore italiano sia senz'altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l'ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia. Ed ha altresì soggiunto che «è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però – ha soggiunto questa Corte – che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (**sentenza n. 306 del 2008**).

Ciò che dunque assume valore dirimente, ai fini dell'odierno scrutinio, non è tanto la configurazione “nominalistica” dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha sottolineato come, «in uno Stato democratico moderno, molti individui, per tutta o parte della loro vita, non possono assicurare il loro sostentamento che grazie a delle prestazioni di sicurezza o di previdenza sociale». Sicché, «da parte di numerosi ordinamenti giuridici nazionali viene riconosciuto che tali individui sono bisognosi di una certa sicurezza e prevedono, dunque, il versamento automatico di prestazioni, a condizione che siano soddisfatti i presupposti stabiliti per il riconoscimento dei diritti in questione» (la già citata decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005, Staic ed altri contro Regno Unito). Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo.

A tale riguardo può rilevarsi che l'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118, prevedeva, nel suo testo originario, la corresponsione di un assegno mensile per tredici mensilità «ai mutilati ed invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo ed il sessantacinquesimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura superiore a due terzi, incollocati al lavoro e per il tempo in cui tale condizione sussiste», con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di invalidità di cui all'art. 12 della stessa legge. Stabiliva, poi, il secondo comma dello stesso art. 13, che l'assegno di invalidità potesse «essere revocato, su segnalazione degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, qualora risulti che i beneficiari non accedono a posti di lavoro adatti alle loro condizioni fisiche».

Il medesimo art. 13 è stato poi sostituito ad opera dell'art. 1, comma 35, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale). Stabilisce il nuovo testo della norma che «agli invalidi civili di età compresa

fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso, a carico dello Stato ed erogato dall'INPS, un assegno mensile di euro 242,84 per tredici mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'art. 12». Prevede, poi, il comma 2 del medesimo articolo che il fruitore del beneficio provvede ad autocertificare all'INPS di non svolgere attività lavorativa e l'obbligo di dare tempestiva comunicazione al medesimo Istituto ove tale condizione venga meno.

Dalla disciplina innanzi richiamata emerge, dunque, che l'assegno in questione può essere riconosciuto soltanto in favore di soggetti invalidi civili, nei confronti dei quali sia riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa di misura elevata; che la provvidenza stessa, in tanto può essere erogata, in quanto il soggetto invalido non presti alcuna attività lavorativa; che l'interessato versi, infine, nelle disagiate condizioni reddituali stabilite dall'art. 12 della stessa legge n. 118 del 1971, per il riconoscimento della pensione di inabilità.

Si tratta, dunque, all'evidenza, di una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza; un istituto, dunque, che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che questa Corte – anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo – ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

SENTENZA N. 21 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giovanni Maria FLICK; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 11, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promosso con ordinanza del 17 marzo 2008 dal G.U.P. del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di M.I., iscritta al n. 253 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2008.

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

udito nella Camera di consiglio del 3 dicembre 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 11, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), nella parte in cui punisce chi «compie atti diretti a procurare l'ingresso illegale in altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente».

La disposizione censurata violerebbe, in primo luogo, l'art. 25 della Costituzione, in rapporto tanto al principio della riserva di legge in materia penale che a quello della tassatività e determinatezza delle norme incriminatrici. Essa delinerebbe, difatti, un reato «a condotta libera», avente, quale unico elemento «tipizzante», il requisito di «illiceità speciale» rappresentato dalla illegalità dell'ingresso in altro Stato del soggetto favorito: illegalità, che dovrebbe essere peraltro stabilita, non in base alla legge italiana, ma alla normativa dello Stato estero di destinazione del migrante da questa richiamata, spesso neppure individuabile con certezza, stante la configurazione della fattispecie come delitto a consumazione anticipata, che punisce i semplici «atti diretti» a procurare l'emigrazione, a prescindere dall'eventuale conseguimento dell'obiettivo.

La norma impugnata lederebbe, altresì, l'art. 35, quarto comma, Cost., in quanto limiterebbe il diritto all'emigrazione a prescindere da esigenze di tutela dell'ordine pubblico o da situazioni di pericolosità: esigenze e situazioni, in presenza delle quali soltanto la compressione del suddetto diritto potrebbe ritenersi consentita.

2. - La questione non è fondata.

3. - Quanto alla dedotta violazione dell'art. 25 Cost., il rimettente muove da un presupposto in sé corretto: e, cioè, che la disposizione sottoposta a scrutinio postuli valutazioni giuridiche da operare alla stregua di norme extranazionali.

Appare, in effetti, indubitabile che - al di là del preliminare riferimento, contenuto nell'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, alla «violazione delle disposizioni del presente testo unico» - l'illegalità dell'ingresso in altro Stato vada verificata alla stregua della disciplina dello Stato in cui il soggetto favorito intende recarsi e non già della normativa interna.

La conclusione è puntualmente confermata dalle disposizioni comunitarie e dalle convenzioni internazionali alle quali l'incriminazione del favoreggiamento dell'emigrazione illegale verso l'estero si presenta connessa, in quanto fonti di obblighi per lo Stato italiano di repressione del fenomeno considerato. Così, in particolare, l'art. 1, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2002/90/CE del 28 novembre 2002 (Direttiva del Consiglio volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali) stabilisce - sulla falsariga, *in parte qua*, dell'art. 27, paragrafo 1, della Convenzione di Schengen del 19 giugno 1990 (abrogato dall'art. 5 della citata direttiva) - che gli Stati membri debbano adottare «sanzioni appropriate» nei confronti di chiunque intenzionalmente aiuti una persona, che non sia cittadino di uno Stato membro, ad entrare o a transitare nel territorio di uno Stato membro «in violazione della legislazione di detto Stato» relativa all'ingresso o al transito degli stranieri.

Analogamente, l'art. 3, lettera b), del Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale al fine di combattere il traffico illecito dei migranti per via terrestre, marittima ed aerea, adottata dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146, prevede che per «ingresso illegale» di una persona in uno Stato parte, di cui la persona stessa non è cittadina o residente permanente - il cui favoreggiamento gli Stati parte si impegnano a prevedere come reato, nei casi indicati dall'art. 6 - debba intendersi «il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato di accoglienza».

Può aggiungersi che, nella norma incriminatrice sottoposta a scrutinio, il riferimento alla normativa estera è insito anche negli elementi negativi della fattispecie, per i quali lo straniero non deve essere cittadino dello Stato di destinazione, né avere un «titolo di residenza permanente» in tale Stato: giacché anche tali condizioni debbono essere accertate alla luce della disciplina straniera.

4. - Prendendo le mosse dalla considerazione ora ricordata, il rimettente deduce la violazione di due principi, riconducibili entrambi al disposto dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma di valenza ben diversa: da un lato, quello della riserva di legge in materia penale (che attiene al sistema delle fonti); dall'altro lato, quello di determinazione della norma incriminatrice (che attiene, invece, alle modalità di descrizione del fatto incriminato).

Con riguardo al primo dei due principi, si deve peraltro osservare che la riserva di legge in materia penale non esclude che il legislatore possa inserire nella descrizione del fatto incriminato il riferimento ad elementi "esterni" al precetto penale aventi il carattere della "normatività" - i cosiddetti elementi normativi del fatto - postulando, quindi, una integrazione "eteronoma" della norma incriminatrice. Siffatta integrazione è sovente insita nelle cosiddette clausole di illiceità speciale, le quali - come nel caso in esame - subordinino la reazione punitiva al carattere abusivo, indebito o illegale di una determinata condotta.

Gli elementi e le clausole in questione, per altro verso, possono implicare non soltanto un richiamo di altre disposizioni di legge statale (interna) o di atti equiparati, ovvero di fonti diverse, pur sempre interne, quali leggi regionali (le quali, peraltro come tali, non possono essere fonti di diritto penale: ad esempio, in materia urbanistica), regolamenti o altri atti di normazione secondaria, ma anche, eventualmente, di norme di ordinamenti stranieri.

Ovviamente, tale integrazione "eteronoma" del precetto penale non è senza limiti. Con particolare riferimento ai casi nei quali l'elemento di "riempimento" del precetto è fornito da una fonte (interna) di rango secondario o da un provvedimento dell'autorità, la giurisprudenza di questa Corte è, in effetti, da tempo consolidata nel senso che la violazione del principio di legalità deve essere esclusa ove si rinvenga nella legge una sufficiente specificazione dei presupposti, dei caratteri, del contenuto e dei limiti dei provvedimenti dell'autorità non legislativa, alla trasgressione dei quali deve seguire la pena (ex plurimis, sentenze n. 292 del 2002, n. 333 del 1991 e n. 282 del 1990).

Rispetto alla ipotesi che qui interessa - nella quale è una normativa extranazionale a concorrere all'identificazione e a fornire la base di valutazione della condotta penalmente repressa - le conclusioni cui si perviene implicano che ai fini del rispetto della riserva di legge in materia penale, da un lato, deve essere il legislatore nazionale ad individuare, e in termini di immediata percepibilità, il "nucleo di disvalore" della condotta incriminata, che giustifica la reazione punitiva; e, dall'altro lato, debbono risultare adeguatamente identificate le norme straniere chiamate ad integrare il precetto.

Tali condizioni debbono ritenersi rispettate nel caso che interessa. Per un verso, infatti, è chiaro quale tipo di attività il legislatore nazionale intenda reprimere (favoreggiamento dell'ingresso *contra ius* di un soggetto in altro Stato); per un altro verso, risulta adeguata l'identificazione della disciplina di riferimento, tenuto conto anche del fatto che l'ingresso in altro Stato è attività istituzionalmente oggetto di regolamentazione normativa.

Ritenere il contrario, significherebbe d'altronde escludere ogni possibilità di intervento del legislatore penale nella lotta contro un fenomeno quale il favoreggiamento dell'emigrazione illegale, che pure forma oggetto - come in precedenza ricordato - di precisi obblighi di cooperazione internazionale, per i plurimi interessi che esso lede o pone in pericolo e per il rilevante allarme sociale che esso genera: e ciò in quanto, stante il carattere tipicamente transazionale del fenomeno stesso, non appaiono configurabili ragionevoli alternative a quella adottata, *in parte qua*, dalla norma sottoposta a scrutinio.

5. - Quanto, poi, alla asserita compromissione del principio di determinatezza - al quale si riferiscono, in effetti, in larga prevalenza le censure del giudice *a quo* - questa Corte ha avuto modo di affermare come esso risponda a due fondamentali obiettivi: per un verso, quello di evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito; e, per altro verso, quello di garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta (sentenza n. 327 del 2008).

In questa prospettiva, l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di clausole generali o concetti elastici non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo (sentenza n. 5 del 2004).

Alla luce di ciò, nell'ipotesi in esame il principio di determinatezza non può ritenersi compromesso. Quale sia la condotta repressa dalla norma denunciata è, infatti, immediatamente percepibile: si intende colpire - indipendentemente dal conseguimento dell'obiettivo - chi agevoli in qualunque modo un'altra persona (a prescindere dalla regolarità o meno della sua presenza in Italia) a varcare i confini di altro Stato in violazione delle norme di tale Stato che regolano l'ingresso degli stranieri nel proprio territorio.

L'eventualità - cui accenna il rimettente - che, stante la configurazione della fattispecie come delitto a consumazione anticipata, lo Stato di destinazione del migrante clandestino non risulti individuabile con certezza, rappresenta una difficoltà di mero fatto nell'applicazione della norma. In effetti, ove persistesse un insuperabile dubbio sulla identificazione di detto Stato e, con essa, sul carattere illegale o meno dell'emigrazione favorita, il favoreggiatore dovrebbe essere evidentemente assolto.

Così pure, del tutto influente sulla determinatezza del precetto appare il contrasto di giurisprudenza - evocato dal giudice *a quo* - circa la configurabilità o meno del reato nel caso in cui l'ingresso illegale in altro Stato abbia luogo per finalità di mero transito, in vista del ritorno dello straniero nel Paese di origine. A prescindere dalla considerazione che, contrariamente a quanto si legge nell'ordinanza di rimessione, la giurisprudenza di legittimità più recente appare orientata a

negare rilievo alla destinazione finale dello straniero, vale osservare che, anche aderendo all'orientamento di segno opposto, le difficoltà di riscontro delle dichiarazioni del migrante, circa il presunto intento di far ritorno in patria, costituiscono, di nuovo, una questione di ordine probatorio e di mero fatto.

È parimenti evidente, sotto altro profilo, come i problemi connessi all'eventuale ignoranza od errore del favoreggiatore in ordine ai contenuti della normativa straniera, legati alle difficoltà di conoscenza della stessa, trovino esaustiva risposta nella disciplina dell'errore, a seconda dei casi, su legge penale (art. 5 cod. pen., quale risultante a seguito della sentenza di questa Corte n. 364 del 1988) o extrapenale (art. 47, terzo comma, cod. pen.).

6. - Insussistente si palesa, da ultimo, anche la dedotta violazione dell'art. 35, quarto comma, Cost.

La libertà di emigrazione è riconosciuta dal precetto costituzionale con salvezza degli «obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale», fra i quali possono farsi rientrare quelli di rispetto della legislazione del Paese di accoglienza, nel quadro di accordi di cooperazione internazionale volti a contrastare un fenomeno certamente rilevante anche ai fini della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico interno, come quello dei flussi migratori clandestini in transito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 11, comma 1, della legge 30 luglio 2002, 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevata, in riferimento agli artt. 25 e 35, quarto comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2009.

SENTENZA N. 11 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giovanni Maria FLICK; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), promosso dal Tribunale di Prato, nel procedimento civile vertente tra I. H. nella qualità di tutore di N. H. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altri, con ordinanza del 2 aprile 2008 iscritta al n. 188 del registro ordinanze 2008 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2008.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nella camera di consiglio del 3 dicembre 2008 il Giudice relatore Francesco Amirante.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Prato ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo comma, 2 e 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale «del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'articolo 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'articolo 12 della legge 30 marzo 1971, n.118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), e alla legge 11 febbraio 1980, n.18».

Il suddetto complesso normativo viene censurato nella parte in cui «prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'assegno (*recte*: dell'indennità) di accompagnamento».

L'art. 117, primo comma, Cost. viene richiamato dal remittente in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e al Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Secondo il Tribunale di Prato, la normativa impugnata crea una disparità di trattamento tra stranieri e cittadini riguardo all'attribuzione delle suddette prestazioni assistenziali, laddove tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti in Italia vige il principio di eguaglianza.

Il remittente sottolinea, inoltre, la intrinseca irragionevolezza di disposizioni che, solo per gli stranieri, subordinano la possibilità di fruire di prestazioni assistenziali alla titolarità di un reddito.

In fatto, con l'ordinanza di rimessione, si espone che la domanda per ottenere le suddette prestazioni è stata proposta dal tutore di un cittadino albanese interdetto, regolarmente soggiornante in Italia dal 2000, non munito di carta di soggiorno, in stato vegetativo a seguito di incidente stradale, riconosciuto totalmente invalido e abbisognevole di assistenza continua. Il remittente conclude affermando che soltanto la carenza di titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per effetto di quanto stabilito dagli artt. 1, comma 1, e 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo») ha giustificato il rigetto della richiesta in sede amministrativa.

2.- La questione, nella parte concernente l'indennità di accompagnamento, è divenuta manifestamente inammissibile, perché questa Corte, con la sentenza n. 306 del 2008, successiva alla proposizione della questione stessa da parte del Tribunale di Prato, ha dichiarato, con riguardo alla suddetta indennità, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in scrutinio, il che comporta il venire meno dell'oggetto della questione stessa e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze n. 19 del 2004 e n. 269 del 2008).

3.- La questione è fondata per quanto concerne la pensione di inabilità.

I principali motivi che hanno condotto questa Corte alla suddetta sentenza - e cioè la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo qui censurato e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia - sussistono a maggior ragione anche con riguardo alla pensione di inabilità.

Mentre, infatti, l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge. La subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio.

Si riscontra, pertanto, la violazione, sotto un duplice profilo, dell'art. 3 Cost., sicché deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 - quest'ultimo come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 3 del 2007 - nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Restano assorbite le altre censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) - nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), possa essere

attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 189 del 2002 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 3 del 2007 - sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione e in relazione alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), dal Tribunale di Prato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2009.

SENTENZA N. 306 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, promosso dal Tribunale di Brescia nel procedimento civile vertente tra S. T. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altro, con ordinanza del 15 gennaio 2007 iscritta al n. 615 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2008 il Giudice relatore Francesco Amirante;

udito l'avvocato Nicola Valente per l'INPS e l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Brescia, in riferimento agli articoli 2, 3, 10, 11, 32, 35, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, sospetta di illegittimità costituzionale l'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e l'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9 della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili).

Il remittente espone di essere stato adito da una cittadina albanese, regolarmente soggiornante in Italia da oltre sei anni, coniugata con due figlie e totalmente inabile al lavoro, in stato di coma vegetativo a seguito di incidente stradale, per ottenere la condanna dell'INPS, convenuto in giudizio insieme con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, a corrisponderle l'indennità di accompagnamento.

Il remittente premette in fatto che, ad esclusione del possesso della carta di soggiorno, ricorrono tutte le condizioni perché la ricorrente possa fruire della indennità e che ella non può ottenere la suddetta carta soltanto per la carenza dei requisiti di reddito per il sostentamento proprio e dei suoi familiari.

2.- Motivata in tal modo la rilevanza della questione, il remittente afferma anzitutto l'illogicità delle norme e l'ingiustificata disparità di trattamento, relativamente ad una provvidenza assistenziale,

degli stranieri extracomunitari rispetto ai comunitari e, quindi, il contrasto con gli artt. 2 e 3, con riguardo anche agli artt. 32 e 38 della Costituzione.

Censura, inoltre, le disposizioni suindicate per violazione degli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., in particolare in riferimento alle Convenzioni OIL n. 97 del 1949 (ratificata e resa esecutiva dalla legge 2 agosto 1952, n. 1305) e n. 143 del 1975 (ratificata e resa esecutiva con legge 10 aprile 1981, n. 158), le quali garantiscono ai lavoratori migranti parità di condizioni in materia di sicurezza sociale e, quindi, di godimento di prestazioni previdenziali e assistenziali; sostiene, altresì, la violazione dell'art. 10, primo comma, Cost., disposizione che sancisce l'adeguamento automatico dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

In subordine, richiamando gli stessi parametri, il remittente censura le medesime norme nella parte in cui subordinano la concessione dell'indennità di accompagnamento allo straniero extracomunitario, «regolarmente soggiornante in Italia da oltre sei anni, che sia in possesso di permesso di soggiorno che consente un numero indeterminato di rinnovi, alla condizione del possesso del reddito richiesto per la carta di soggiorno».

3.- L'INPS, costituitosi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione o la sua infondatezza in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore può intervenire sulla disciplina dei rapporti di durata, dettando norme peggiorative riguardo alle posizioni soggettive ad essi inerenti e, a tal proposito, ha invocato la sentenza n. 324 del 2006.

4.- L'Avvocatura dello Stato ha, a sua volta, eccepito l'inammissibilità della questione perché il remittente non avrebbe espressamente motivato sul possesso da parte della ricorrente di un titolo giustificativo della sua presenza in Italia, né sulla impossibilità di ottenere la carta di soggiorno in quanto coniuge di persona che potrebbe essere titolare di carta di soggiorno.

5.- Le eccezioni di inammissibilità non possono essere accolte.

Quella dell'INPS non è sorretta da alcuna argomentazione, mentre quelle dell'Avvocatura dello Stato non tengono conto, da un lato, che nell'ordinanza di remissione si afferma espressamente che la disabile è regolarmente soggiornante in Italia da oltre sei anni e che la carta di soggiorno non può esserle rilasciata soltanto per carenza del requisito reddituale - circostanze che non risultano contestate specificamente nel giudizio *a quo* - dall'altro, che la disposizione prevedente il diritto alla carta di soggiorno per il coniuge di chi ne è titolare è stata soppressa con il sopravvenuto art. 2, comma 1, del decreto-legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), anche a voler trascurare il rilievo che non è affermata, ma soltanto genericamente ipotizzata, la titolarità della carta di soggiorno in capo al marito della ricorrente.

6.- È necessaria, in via preliminare, la precisazione che il remittente formalmente propone due questioni, la seconda in subordine al mancato accoglimento della prima, ma, in effetti, per l'identità delle disposizioni censurate e dei parametri evocati, ne solleva una sola, limitandosi esclusivamente a prospettare due possibili dispositivi, diversi soltanto nella loro ipotizzata formulazione letterale, ma non nella sostanza, essendo, in realtà, diretti entrambi ad escludere - per ricondurre la normativa a legittimità costituzionale, in base alle medesime ragioni - la necessità, per l'attribuzione del diritto all'indennità di accompagnamento, della ricorrenza della condizione di percettore di un reddito idoneo a soddisfare le esigenze di sostentamento proprie e dei familiari.

7.- Ancora in via preliminare, va affermata la non implausibilità della motivazione sulla rilevanza.

Non viene in questione il diritto comunitario e la sua diretta applicabilità, perché la vicenda non vede coinvolta una pluralità di Stati membri, come specificamente richiesto dall'art. 1 del Regolamento (CE) n. 859/2003 del Consiglio, in data 14 maggio 2003.

A prescindere, quindi, dalla sua fondatezza, non è pertinente la tesi, pur seguita da alcuni giudici di merito, secondo la quale le disposizioni della CEDU che vietano discriminazioni tra cittadini e stranieri riguardo all'applicazione di norme inerenti alla sicurezza sociale, tra le quali rientrano quelle che prevedono prestazioni assistenziali, sarebbero entrate a far parte del diritto comunitario e sarebbero perciò direttamente applicabili.

D'altra parte, la diretta applicazione delle disposizioni della CEDU, in quanto tali, è da escludere, secondo quanto ritenuto da questa Corte nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, nonché n. 39 del 2008.

Né può pervenirsi ad un diverso risultato ipotizzando una diretta applicabilità delle convenzioni OIL, perché questa presuppone la condizione di lavoratore (o, quanto meno, di aspirante lavoratore, come si argomenta dalla richiamata sentenza n. 454 del 1998, oppure di familiare del lavoratore) dello straniero e, invece, nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brescia non si fa menzione di tali condizioni.

8.- Per concludere l'esame dei profili preliminari, è necessario osservare che la sopravvenienza rispetto all'ordinanza di rimessione, depositata in cancelleria il 15 gennaio 2007, del d.lgs. n. 3 del 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 gennaio 2007, n. 24, non ha mutato, nella sostanza, i termini della questione, né inciso sulla sua rilevanza nel giudizio di provenienza.

Il provvedimento legislativo suddetto, infatti, per quanto qui interessa, nel novellare l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, ha sostituito - con valenza generale ed immediata, ai sensi dell'art. 2, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 3 del 2007 - il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo alla carta di soggiorno, riducendo da sei a cinque anni il periodo di permanenza in Italia e determinando, come requisiti reddituali, la titolarità di un reddito almeno non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e la disponibilità di un alloggio idoneo «che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio» (art. 9, comma 1, citato).

Poiché dalla descrizione della fattispecie contenuta nell'ordinanza di rimessione la titolarità del reddito suddetto in capo all'aspirante alla prestazione assistenziale è da escludere, non è necessario disporre la restituzione degli atti al giudice del giudizio di merito per un nuovo esame della rilevanza e dei termini della questione.

9.- Quest'ultima, da scrutinare quindi nel merito, è fondata.

È opportuno premettere che l'indennità di accompagnamento - spettante ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale - rientra nelle prestazioni assistenziali e, più in generale, anche nella terminologia adottata dalla Corte di Strasburgo, attiene alla "sicurezza o assistenza sociale".

In tale ambito, questa Corte ha affermato che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», ma anche che al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» (sentenza n. 432 del 2005).

10.- Tutto ciò premesso, la Corte ritiene che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento - i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita - al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.

Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché - tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona (vedi, per tutte, le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005) - con l'art. 2 della Costituzione.

Sotto tale profilo e per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente

dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni - non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

Le disposizioni censurate sono, pertanto, illegittime nella parte in cui - oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia e comunque attinenti alla persona, già stabiliti per il rilascio della carta di soggiorno ed ora (per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007) del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, non sospettati di illegittimità dal remittente - esigono, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, anche requisiti reddituali, ivi compresa la disponibilità di un alloggio, avente le caratteristiche indicate dal nuovo testo dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 - nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 luglio 2008.

SENTENZA N. 278 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004 n. 241, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004 n. 271, promosso con ordinanza del 3 novembre 2006 dal Giudice di pace di Torino sul ricorso proposto da Abdelhamid Ftoutou contro il Prefetto di Torino, iscritta al n. 400 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2007.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 giugno 2008 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Giudice di pace di Torino dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nel testo dapprima sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi così modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui non dispone espressamente che lo straniero possa inoltrare il ricorso avverso il decreto prefettizio di espulsione anche a mezzo posta, in alternativa al deposito presso la cancelleria del giudice competente.

Viene denunciata la violazione dell'art. 3 Cost., sia per la disparità di trattamento tra chi intende impugnare l'indicato decreto prefettizio e la P.A. che, invece, si avvale ampiamente degli strumenti postali o telematici, sia per le ingiustificate difficoltà che lo straniero, destinatario del provvedimento prefettizio di espulsione, incontra per provvedere al deposito del ricorso.

Quanto all'art. 24 Cost., la previsione, quale unica modalità dell'impugnazione, della presentazione - anche personale - del ricorso nelle mani del cancelliere è, ad avviso del rimettente, incoerente con la struttura semplificata del procedimento e, comunque, tale ostacolare irragionevolmente l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale da parte del destinatario del decreto.

Il d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che l'espulsione del cittadino extracomunitario illegittimamente presente nel territorio nazionale sia disposta dal prefetto con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame da parte dell'interessato (art. 13, comma 3), e viene eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4), salvo i casi di cui all'art. 13, comma 5 (quando, cioè, il permesso di soggiorno è scaduto di validità da oltre sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo).

L'intero procedimento di espulsione è assistito da apposita tutela giurisdizionale, essendo prevista - dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, modificativo dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998 - la possibilità di impugnare il decreto di espulsione davanti al giudice di pace, con ricorso «sottoscritto anche personalmente» dall'interessato, e presentato anche per il tramite della rappresentanza diplomatica o consolare italiana nel Paese di destinazione. La sottoscrizione del ricorso è autenticata dai funzionari delle rappresentanze diplomatiche o consolari che provvedono a certificarne l'autenticità e a curarne l'inoltro all'autorità giudiziaria.

La norma censurata prevede altresì che lo straniero «è ammesso all'assistenza legale da parte di un patrocinatore legale di fiducia munito di procura speciale rilasciata avanti all'autorità consolare. Lo straniero è pure ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato e, qualora sia sprovvisto di un difensore, è assistito da un difensore designato dal giudice nell'ambito dei soggetti iscritti nella tabella di cui all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nonché, ove necessario, da un interprete.

La giurisprudenza di legittimità è concorde nel ritenere che il ricorso in opposizione previsto dalla norma denunciata non può essere inoltrato al giudice competente a mezzo posta o telefax, ma deve essere depositato presso la cancelleria di detto giudice con consegna a mani del cancelliere, considerato che tale deposito, in difetto di espressa norma derogatrice delle regole generali, costituisce il necessario ed esclusivo strumento per portare all'esame del giudice adito l'atto di impulso processuale (sentenze 10 aprile 2003, n. 5649, e 10 aprile 2003, n. 5667).

Tale uniforme orientamento preclude la ricerca di una soluzione della questione per via interpretativa.

2. - Va, preliminarmente, superata l'eccezione di inammissibilità della questione formulata dall'Avvocatura dello Stato sotto il duplice profilo che il rimettente, avendo proceduto alla nomina del difensore di ufficio, nell'interesse del ricorrente, nonostante l'avvenuta ricezione del ricorso per via postale, e avendo sollevato la questione prima della scadenza dei sessanta giorni prescritti per l'impugnazione in esame, sarebbe venuto meno l'interesse alla questione in quanto il ricorso - ancorché presentato nella modalità non consentita - avrebbe raggiunto il suo scopo.

L'eccezione non può essere condivisa, atteso che l'intervento del giudice rimettente non vale di per sé a superare la perdurante incertezza sulla legittimità costituzionale della norma censurata, potendo l'irregolarità del ricorso inviato per posta riemergere nel successivo corso del processo, minandone l'esito.

3. - Nel merito, la questione è fondata nei termini che seguono.

Questa Corte, con la sentenza n. 98 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), nella parte in cui non consentiva l'utilizzo del servizio postale per la proposizione dell'opposizione alla ordinanza-ingiunzione, affermando l'esigenza, di carattere costituzionale, che le norme che determinano cause di inammissibilità degli atti introduttivi dei giudizi siano in armonia con lo specifico sistema processuale cui si riferiscono e non frappongano ostacoli all'esercizio del diritto di difesa non giustificati dal preminente interesse pubblico ad uno svolgimento del processo adeguato alla funzione ad esso assegnata.

Nell'occasione fu sottolineato che, in relazione alla semplificata struttura processuale, l'esclusione della possibilità di utilizzo del servizio postale al fine della proposizione del ricorso appariva incongrua per il suo formalismo e perciò lesiva del canone di ragionevolezza.

L'argomento può essere solo in parte riferito alla procedura di impugnazione del decreto di espulsione, la quale, pur essendo improntata alla massima semplicità di forme ed all'obiettivo di un accesso immediato alla giustizia, si colloca in un contesto del tutto particolare.

Il sistema delineato dalla norma denunciata, infatti, nel consentire allo straniero di sottoscrivere personalmente il ricorso, prevede che quest'ultimo sia depositato presso la cancelleria del giudice

competente, o, in caso di rientro nel Paese d'origine o in altro luogo, che sia presentato per il tramite dell'autorità consolare o diplomatica italiana nel Paese di destinazione.

La presentazione del ricorso, in altri termini, viene articolata in modo tale da garantire la certezza circa l'identità dello straniero destinatario del provvedimento di espulsione. Nei casi di proposizione del ricorso per mezzo del difensore o della rappresentanza diplomatica, questa garanzia risulta pienamente assicurata. Altrettanto può dirsi nel caso di sottoscrizione personale del ricorso da parte dello straniero e conseguente deposito del medesimo presso la cancelleria del giudice competente con consegna a mani del cancelliere. Nel caso, invece, di trasmissione del ricorso a mezzo posta l'identità del ricorrente potrebbe non risultare garantita. Conseguentemente non potrebbero ritenersi soddisfatte quelle esigenze di certezza perseguite dal legislatore.

Ovviamente, però, quando, vi sia certezza circa l'identità dello straniero non v'è ragione di escludere l'utilizzabilità del servizio postale per la presentazione del ricorso. In tale ipotesi, infatti, l'esclusione risulterebbe incongrua.

Nei termini che precedono, quindi, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale al fine del deposito del ricorso in opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione, quando sia stata accertata l'identità del ricorrente in applicazione della normativa vigente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo dapprima sostituito dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi così modificato dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui non consente l'utilizzo del servizio postale per la proposizione diretta, da parte dello straniero, del ricorso avverso il decreto prefettizio di espulsione, quando sia stata accertata l'identità del ricorrente in applicazione della normativa vigente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2008.

SENTENZA N. 236 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quinq*ues, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - come sostituiti dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione) -, promossi con ordinanze del 10 aprile 2006 dal Tribunale di Agrigento, sezione distaccata di Canicattì, del 6 maggio e del 5 settembre 2006 dal Tribunale di Agrigento, sezione distaccata di Licata, del 13 luglio (nn. 2 ordinanze) 2007 dal Tribunale di Paola, sezione distaccata di Scalea, rispettivamente iscritte ai nn. 413 e 578 del registro ordinanze 2006 e ai nn. 540, 781 e 783 del registro ordinanze 2007, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 42 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2006 e nn. 32 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

[...]

Considerato in diritto

1. – Con tre distinte ordinanze di analogo tenore (r.o. n. 413 e n. 578 del 2006, n. 540 del 2007), il Tribunale di Agrigento, sezioni distaccate di Canicattì e di Licata, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 13, 27 e 136 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quinq*ues, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituiti dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), nella parte in cui, rispettivamente, configurano la fattispecie delittuosa dell'indebito trattenimento del cittadino extracomunitario nel territorio dello Stato (comma 5-*ter*) e l'arresto obbligatorio del soggetto responsabile di tale delitto (comma 5-*quinq*ues).

Il Tribunale di Paola, sezione distaccata di Scalea, con le rimanenti ordinanze, di identico tenore (r.o. numeri 781 e 783 del 2007), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinq*ues, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio, anziché meramente facoltativo, per il delitto di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del medesimo d.lgs. n. 286 del 1998.

2. - I giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza per la parziale coincidenza dell'oggetto delle singole questioni e dei parametri evocati.

3. - Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze r.o. n. 413 del 2006 del Tribunale di Agrigento, sezione

distaccata di Canicattì, e con le ordinanze r.o. numeri 578 del 2006 e 540 del 2007 dello stesso Tribunale di Agrigento, sezione distaccata di Licata.

Dai suddetti atti introduttivi emerge che i giudici rimettenti hanno ordinato l'immediata liberazione degli arrestati per carenza del presupposto dei gravi indizi di colpevolezza in ordine alla consumazione del reato loro contestato. Poiché i giudici *a quibus* hanno già escluso la possibilità di convalidare gli arresti eseguiti, l'esito del presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale non può spiegare alcun effetto nei giudizi principali. Da ciò discende la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate, per difetto di rilevanza.

3.1. – La questione di legittimità costituzionale sollevata con le ordinanze r.o. numeri 781 e 783 del 2007 del Tribunale di Paola, sezione distaccata di Scalea, non è fondata.

3.2. – La previsione legislativa dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato obbedisce all'intento del legislatore di contenere la discrezionalità della polizia giudiziaria in tutti i casi in cui lo stesso ritiene che sussistano indilazionabili esigenze di tutela della collettività. L'impianto del vigente codice di procedura penale è retto, nella materia *de qua*, da due criteri enunciati in modo distinto dalla legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale). Il primo ha natura quantitativa e si basa sulla gravità del reato, quale risulta dalle pene edittali, minima e massima, previste. Il secondo ha natura qualitativa e si basa su «speciali esigenze di tutela della collettività».

Al primo criterio si informa l'art. 380, comma 1, del codice di procedura penale, che prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per reati puniti con la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni. Al secondo criterio si informa il comma 2 dello stesso articolo, che contempla, accanto ai reati consumati, anche quelli tentati, per i quali, ai sensi dell'art. 56 del codice penale, la pena è diminuita da un terzo a due terzi. Tale diminuzione di pena porta il minimo e il massimo applicabile ai suddetti reati a valori molto vicini a quelli previsti dall'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998.

3.3. – Dal dato sopra esposto si desume che rilevano, per questa seconda fascia di reati, non i valori della pena in sé e per sé considerati, ma le particolari esigenze di tutela della collettività, che vengono apprezzate dal legislatore in rapporto ad una serie molteplice di elementi, storicamente mutevoli e frutto di scelte di politica criminale non censurabili in sede di controllo di legittimità costituzionale delle leggi, a meno che non si tratti di opzioni manifestamente irragionevoli.

La manifesta irragionevolezza può essere rilevata o a seguito di confronto con *tertia comparationis* omogenei o in esito alla constatazione di una contraddizione intrinseca della norma censurata.

Nella fattispecie oggetto del presente giudizio non ricorrono né la prima né la seconda ipotesi.

3.4. – Non la prima, poiché, come già s'è rilevato, l'ordinamento conosce previsioni di arresto obbligatorio in flagranza per reati, consumati o tentati, le cui pene, minime e massime, sono fissate dal legislatore su valori analoghi a quelli del reato di ingiustificato trattenimento dello straniero nel territorio dello Stato.

A puro titolo esemplificativo, in aggiunta a quanto detto sopra a proposito del reato tentato, si può citare l'art. 624-bis cod. pen., che prevede, per il furto in abitazione e per il furto con strappo, la reclusione da uno a sei anni. Tale fattispecie è stata inserita dall'art. 10, comma 2, della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), tra i casi di arresto obbligatorio in flagranza contemplati dall'art. 380, comma 2, cod. proc. pen.. Come nel caso oggetto del presente giudizio, si tratta di azioni delittuose che hanno provocato, in tempi successivi all'entrata in vigore del codice di procedura penale, un aumentato allarme sociale, cui il legislatore ha ritenuto di rispondere, tra l'altro, con la previsione dell'arresto obbligatorio in flagranza.

Quanto al rilievo concernente il rapporto tra l'arresto obbligatorio e la tenuità della pena edittale, questa Corte ha precisato, per un caso analogo, che «si tratta di una scelta di politica criminale di prevenzione sociale di spettanza del legislatore, il quale ha ritenuto di dover prescindere, nelle sue discrezionali determinazioni, dall'entità obiettiva del reato e della pena edittale» (sentenza n. 588 del 1989, conforme alla sentenza n. 211 del 1975; lo stesso principio esprime la sentenza n. 305 del 1996).

Più in generale, questa Corte ha messo in rilievo l'insufficienza delle censure di legittimità costituzionale basate su «una comparazione tra norme concernenti misure cautelari, condotta sul solo piano dell'offensività piuttosto che su quello, più ampio, delle complessive esigenze che possono essere assicurate attraverso le misure in questione» (sentenza n. 22 del 2007).

La scelta dell'arresto obbligatorio in flagranza per il reato oggetto dei giudizi *a quibus* è collegata ad una risposta politica che il Parlamento ha ritenuto di attuare, in questo come in altri casi, a fronte dell'aumentata percezione sociale della pericolosità di un fenomeno (nella specie, l'inottemperanza all'ordine di allontanamento conseguente ad un provvedimento di espulsione), ferma restando la garanzia del controllo del giudice sull'esistenza dei presupposti per l'applicazione della misura. Questa Corte infatti ha richiamato l'attenzione sul rilievo che «l'art. 385 cod. proc. pen. esclude in via generale l'arresto quando, tenuto conto delle circostanze, il fatto appare compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, ovvero in presenza di una causa di non punibilità: e la stessa regola non può non valere, *a fortiori*, quando si tratti, come nella specie, di elemento negativo interno allo stesso fatto tipico» (sentenza n. 5 del 2004).

Non spetta a questa Corte esprimere valutazioni sull'efficacia della risposta repressiva penale rispetto a comportamenti antigiuridici che si manifestino nell'ambito del fenomeno imponente dei flussi migratori dell'epoca presente, che pone gravi problemi di natura sociale, umanitaria e di sicurezza. Al giudice delle leggi appartiene il compito di verificare che il legislatore non abbia introdotto ingiustificate disparità di trattamento all'interno di un quadro normativo storicamente dato.

Per i motivi esposti, si deve ritenere che la previsione dell'arresto obbligatorio si collochi sulla stessa linea che ha indotto il legislatore a previsioni simili in altri casi.

3.5. - Non è riscontrabile neppure, nella norma censurata, una contraddizione intrinseca, che ne riveli la manifesta irragionevolezza. Non vale in proposito richiamare la sentenza n. 223 del 2004 di questa Corte, giacché tale pronuncia di illegittimità costituzionale si è fondata sulla contraddizione palese insita in una misura precautelare che non avrebbe mai potuto avere uno sbocco processuale, attesa la natura contravvenzionale del reato previsto dalla legge allora vigente, e la connessa inapplicabilità di misure cautelari da parte del giudice, rimanendo pertanto «fine a se stessa». Dopo la modifica legislativa, che ha trasformato la fattispecie di «indebito trattenimento» da contravvenzione in delitto, punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni (e dunque suscettibile dell'applicazione di una misura cautelare personale), la contraddizione riscontrata dalla Corte nella citata pronuncia è venuta meno, fermi restando i rilievi sugli squilibri, le sproporzioni e le disarmonie del complessivo sistema sanzionatorio già segnalati dalla sentenza n. 22 del 2007, rimediabili solo da un intervento organico del legislatore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quiquies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Tribunale di Paola, sezione distaccata di Scalea, con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quiquies*, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 13, 27 e 136 Cost., dal Tribunale di Agrigento, sezioni distaccate di Canicattì e di Licata, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2008.

SENTENZA N. 148 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002, n. 189, promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, terza sezione, sui ricorsi proposti da R. C. contro la Questura di Milano ed altro e dal E. L. contro il Ministero dell'interno ed altri, con due ordinanze del 28 maggio 2007, iscritte ai nn. 744 e 745 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 2 aprile 2008 il Giudice relatore Francesco Amirante.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, terza sezione, con due ordinanze di analogo contenuto, solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale «dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dalla legge n. 189 del 2002, applicato in correlazione con il successivo art. 5, comma 5, nei sensi di cui in motivazione».

Il remittente espone che sono stati impugnati provvedimenti dei Questori di Milano (ordinanza n. 744 del 2007) e di Varese (ordinanza n. 745 del 2007) di rigetto delle istanze di rinnovo del permesso di soggiorno, nei confronti rispettivamente di un cittadino marocchino e di un cittadino albanese, per essere stati costoro condannati, con sentenze emesse ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, il primo a otto mesi di reclusione e euro duemila di multa, con i benefici di legge, il secondo a un anno di reclusione ed euro ottomila di multa, per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, per cessione di sostanze stupefacenti.

Il giudice *a quo*, premesso che per il rinnovo del permesso di soggiorno sono stabiliti gli stessi requisiti indicati per l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato, censura la normativa in oggetto per aver incluso tra questi il fatto di non essere stato condannato, anche se con "patteggiamento" della pena, fra gli altri, per reati inerenti agli stupefacenti, ancorché per ipotesi di lieve entità.

Le due suddette disposizioni, applicate in combinato disposto, appaiono al remittente illegittime anzitutto per intrinseca irragionevolezza, consistente nell'aver disposto il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno in conseguenza della condanna per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti, senza alcuna valutazione in concreto della pericolosità sociale del condannato ed ancorché si tratti di condanna inflitta a seguito di cosiddetto patteggiamento - quindi, in mancanza del pieno accertamento della responsabilità penale - per la quale sia stato, eventualmente, concesso il beneficio della

sospensione condizionale della pena (come accade nella fattispecie di cui al giudizio contro il decreto del Questore di Milano).

In secondo luogo, e sotto altro profilo, viene denunciato il contrasto della normativa censurata con l'art. 3 Cost. per la previsione del medesimo trattamento per ipotesi diverse, con irragionevole equiparazione di condanne per reati gravi a condanne inflitte per ipotesi criminose di modesta entità.

Secondo il remittente, la normativa è illegittima anche perché incide su diritti della personalità e, in considerazione dell'automatismo applicativo della misura, lede il diritto di difesa e il principio di proporzionalità rispetto allo specifico comportamento dell'interessato.

Con l'ordinanza emessa nel giudizio d'impugnazione del decreto del Questore di Milano si assume anche l'illegittimità delle disposizioni stesse per non aver tenuto conto del radicamento dello straniero nel territorio dello Stato.

2.- I giudizi devono essere riuniti perché concernono le stesse disposizioni e pongono questioni analoghe.

3.- Nessuno dei profili di censura è fondato.

Si premette che la principale norma concernente la condizione giuridica dello straniero - attualmente, extracomunitario - è quella dell'art. 10, comma secondo, Cost., la quale stabilisce che essa «è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

Da tale disposizione si può desumere, da un lato, che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi.

Occorre, inoltre, rilevare che lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006).

In particolare, per quanto qui interessa, ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive.

Peraltro, come questa Corte ha più volte affermato, «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (si vedano, per tutte, la sentenza n. 206 del 2006 e, da ultimo, l'ordinanza n. 361 del 2007).

4.- Tutto ciò premesso, occorre stabilire se la normativa censurata sia, o meno, in contrasto con i principi enunciati.

A tal proposito può, in primo luogo, ritenersi che non sia manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di reati di non scarso rilievo. In tale ordine di idee, la condanna per un delitto punito con la pena detentiva, la cui configurazione è diretta a tutelare beni giuridici di rilevante valore sociale - quali sono le fattispecie incriminatrici prese in considerazione dalla normativa censurata - non può, di per sé, essere considerata circostanza ininfluyente ai fini di cui trattasi, al punto di far ritenere manifestamente irragionevole la disciplina legislativa che siffatta condanna assume come circostanza ostativa all'accettazione dello straniero nel territorio dello Stato.

Si deve, inoltre, osservare che il rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, previsto dalle disposizioni in oggetto, non costituisce sanzione penale, sicché il legislatore ben può stabilirlo per fatti che, sotto il profilo penale, hanno una diversa gravità, valutandolo misura idonea alla realizzazione dell'interesse pubblico alla sicurezza e tranquillità, anche se ai fini penali i fatti stessi hanno ricevuto una diversa valutazione. Sotto questo aspetto neppure può essere considerata

manifestamente irragionevole la scelta legislativa di non aver dato rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena, a differenza di quanto avviene per l'espulsione dal territorio nazionale come misura di sicurezza (sentenza n. 58 del 1995). Invero, il fatto che la prognosi favorevole in merito all'astensione del condannato, nel tempo stabilito dalla legge, dalla commissione di ulteriori reati sia condotta, ai fini della non esecuzione della pena, con criteri diversi da quelli che presiedono al giudizio di indesiderabilità dello straniero nel territorio italiano, non può considerarsi, di per sé, in contrasto con il principio di razionalità-equità, attesa la non coincidenza delle due suddette valutazioni.

D'altronde, l'inclusione di condanne per qualsiasi reato inerente agli stupefacenti tra le cause ostative all'ingresso e alla permanenza dello straniero in Italia non appare manifestamente irragionevole qualora si consideri che si tratta di ipotesi delittuose spesso implicanti contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali o che, comunque, sono dirette ad alimentare il cosiddetto mercato della droga, il quale rappresenta una delle maggiori fonti di reddito della criminalità organizzata (sentenza n. 333 del 1991).

Del pari infondato è il profilo di censura concernente il tipo di procedimento seguito per giungere alla condanna penale e la natura della sentenza con la quale questa è stata pronunciata. Infatti, da un lato, la sentenza di applicazione della pena su richiesta, salve diverse disposizioni di legge, «è equiparata a una pronuncia di condanna» (art. 445, comma 1, cod. proc. pen) e, d'altra parte, per le fattispecie - quali quelle oggetto dei giudizi a quibus - interamente verificatesi dopo l'entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, il fatto che la condanna sia intervenuta in sede di patteggiamento non appare significativo, in quanto «nell'opzione del rito alternativo, l'imputato è posto ex ante nella piena condizione di conoscere tutte le conseguenze scaturenti dalla scelta processuale operata» (ordinanza n. 456 del 2007).

5.- Le disposizioni impugnate sono censurate anche perché non prevedono uno specifico giudizio di pericolosità sociale dei singoli soggetti.

A tal proposito si deve ribadire che il cosiddetto automatismo espulsivo «altro non è che un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce, anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» (ordinanza n. 146 del 2002).

Si rileva, inoltre, che, con i decreti legislativi n. 3 e n. 5 dell'8 gennaio 2007 - rispettivamente, di attuazione delle direttive 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare - il legislatore ha dato rilievo, in via generale, a ragioni umanitarie e solidaristiche idonee a giustificare il superamento di cause ostative al rilascio o al rinnovo dei titoli autorizzativi dell'ingresso o della permanenza nel territorio nazionale da parte degli stranieri.

6.- Si osserva, infine, che gli artt. 24 e 97 Cost. non sono stati invocati sulla base di autonome motivazioni, bensì in connessione con gli artt. 2 e 3 Cost., alla stregua dei quali lo scrutinio è stato condotto con le considerazioni che precedono.

In conclusione, la sollevata questione deve essere dichiarata non fondata sotto tutti i profili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 30 luglio 2002, n. 189, sollevata, in

riferimento agli articoli 2, 3, 24 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, terza sezione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2008.

ORDINANZA N. 361 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 2, lettera c) e 29, comma 1, lettera *b-bis*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 30 maggio 2006 dal Giudice di pace di Siracusa sul ricorso proposto da O.K. contro la Prefettura di Siracusa, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2007.

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

udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che, il Giudice di pace di Siracusa dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui dispone il divieto di espulsione esclusivamente in favore degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge "di nazionalità italiana", escludendo analogo divieto in favore degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge già residenti in Italia e regolarmente muniti di permesso di soggiorno» per violazione degli artt. 2, 3, 10, 29 e 30 della Costituzione;

che il rimettente dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *b-bis*), del d.lgs. n. 286 del 1998 «nella parte in cui limita il ricongiungimento familiare in favore di figli maggiorenni a carico totalmente invalidi, senza estendere analogo diritto ai figli maggiorenni a carico per ragioni oggettive», per violazione degli artt. 2, 3, 10, 29 e 30 della Costituzione;

che, quanto alla censura relativa all'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998, questa Corte ha già esaminato identica questione di legittimità costituzionale dichiarandola manifestamente infondata con l'ordinanza n. 158 del 2006 e, pertanto, stante l'immutato quadro normativo, le argomentazioni poste a base della indicata pronuncia devono essere confermate;

che, in particolare, la Corte ha affermato che, secondo giurisprudenza costante, «il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale effettuando "un corretto bilanciamento dei valori in gioco", esistendo in materia un'ampia discrezionalità legislativa, limitata soltanto dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli (sentenza n. 353 del 1997)»;

che, quanto alla questione relativa all'art. 29, comma 1, lett. *b-bis*), del d.lgs. n. 286 del 1998, il rimettente, essendo chiamato a giudicare sulla legittimità del decreto di espulsione impugnato, non deve fare applicazione della norma che disciplina il ricongiungimento familiare;

che, pertanto, in difetto del requisito della rilevanza, la stessa va dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e, 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *b-bis*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 29, e 30 della Costituzione, dal Giudice di pace di Siracusa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *c*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 29, e 30 della Costituzione, dal Giudice di pace di Siracusa, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

ORDINANZA N. 335 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *b-bis*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 7 giugno 2006 dal Tribunale di Firenze sul ricorso proposto da M.S. contro il Ministero dell'interno ed il Prefetto di Firenze, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Udito nella camera di consiglio del 20 giugno 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 3, 29 e 30 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze in composizione monocratica concerne l'art. 29, comma 1, lettera *b-bis*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui prevede il divieto del ricongiungimento del figlio maggiorenne a carico solamente nella ipotesi che esso non possa provvedere al proprio sostentamento a causa del suo stato di salute che comporti invalidità totale»;

che, in particolare, la disposizione, nella formulazione vigente al momento dell'ordinanza di rimessione, consentiva il ricongiungimento dei figli maggiorenni allorché risultasse che costoro non potessero «per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute» comportante «invalidità totale»;

che, nelle more del presente giudizio, la disposizione impugnata è stata modificata dall'art. 2, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 (Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare);

che, tuttavia, anche in virtù del citato *ius superveniens*, il ricongiungimento dei figli maggiorenni risulta tuttora subordinato alla circostanza che essi «permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute»;

che, pertanto, la richiamata modifica normativa non incide sui termini della questione di legittimità costituzionale rimessa al giudizio di questa Corte, permanendo anche nella formulazione attuale - ai fini dell'esercizio del diritto in questione - la necessità dell'accertamento che lo stato di bisogno del figlio maggiorenne di cui si chiede il ricongiungimento sia determinato dalle sue condizioni di salute;

che, quanto al merito della questione sollevata, questa Corte ha già avuto modo di affermare che «l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori»; mentre, nei casi di ricongiungimento tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori, il legislatore ben può bilanciare «l'interesse all'affetto» con altri interessi meritevoli di tutela (sentenza

n. 224 del 2005 e ordinanze n. 368 del 2006 e n. 464 del 2005), a condizione che le scelte «non risultino manifestamente irragionevoli» (ordinanza n. 232 del 2001);

che questa giurisprudenza ha chiarito, altresì, con riferimento al diritto al ricongiungimento familiare, che la discrezionalità del legislatore risulta ancora più ampia «in quanto il concetto di solidarietà non implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza» (ordinanza n. 368 del 2006 e sentenza n. 224 del 2005);

che, pertanto, ove si consideri che il legislatore può regolare l'accesso degli stranieri sul territorio dello Stato sulla base di scelte che tengano conto di un «corretto bilanciamento dei valori in gioco», non risulta irragionevole consentire il ricongiungimento dei figli maggiorenni nelle sole ipotesi in cui vi sia una situazione di bisogno determinata dall'impossibilità permanente di provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita, a causa del loro stato di salute;

che, quanto alla ritenuta violazione dell'art. 3 Cost., per l'asserita disparità di trattamento fra la disciplina riservata al ricongiungimento del genitore - per il quale sarebbe sufficiente l'assenza di figli nel Paese di origine che possano provvedere al suo sostentamento - e quella prevista per il figlio maggiorenne (essendo, in tal caso, richiesto che lo stato di bisogno sia determinato da ragioni di salute che impediscono permanentemente di provvedere alle proprie esigenze di vita), il giudizio di comparazione tra le due situazioni prospettato dal giudice rimettente si rivela impraticabile, attesa la loro eterogeneità;

che, infatti, solo per il figlio maggiorenne può ragionevolmente ritenersi che l'eventuale situazione di dipendenza economica dal proprio genitore sia legata a fattori contingenti e, conseguentemente, destinata a risolversi, salvo appunto il caso di uno stato di malattia che ne pregiudichi irreversibilmente la capacità lavorativa;

che, pertanto, la questione sollevata dal Tribunale di Firenze in composizione monocratica si rivela manifestamente infondata sotto ogni profilo;

che tali rilievi consentono a questa Corte di prescindere dal fatto che il giudice rimettente abbia del tutto omissso di considerare che la norma censurata - anche nel testo vigente al momento dell'ordinanza e prima della formale attuazione nell'ordinamento italiano avvenuta con il citato d.lgs. n. 5 del 2007 - risulta conforme a quella dettata dall'art. 4, comma 2, lettera *b*), della direttiva 22 settembre 2003, n. 2003/86/CE (Direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare), la quale espressamente prevede che gli Stati membri possano autorizzare l'ingresso dei «figli adulti non coniugati del soggiornante, o del suo coniuge, qualora obiettivamente non possano sovvenire alle proprie necessità in ragione del loro stato di salute».

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *b-bis*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 29 e 30 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2007.

SENTENZA N. 254 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 102 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso con ordinanza del 4 maggio 2006 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia sul ricorso proposto da B. L., iscritta al n. 605 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti l'atto di costituzione di B. L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

udito l'avvocato Luciano Faraon per B. L. e l'avvocato dello Stato Giovanni Lancia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Venezia dubita, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 102 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui non prevede la possibilità, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato, di nominare un proprio interprete.

Il rimettente osserva che tale omessa previsione, non garantendo allo straniero, che non comprende la lingua italiana, il pieno esercizio del diritto di difesa, sarebbe causa del denunciato *vulnus* costituzionale.

Lamenta, infatti, il giudice *a quo* che se, da un lato, le norme sul patrocinio a spese dello Stato risultano applicabili anche agli stranieri, in attuazione dei principi di cui all'art. 24 della Costituzione, dall'altro, proprio nel rispetto dei suddetti principi, non può essere negata loro la possibilità di nominare un interprete di parte.

2.- La questione è fondata.

L'art. 102 del d.P.R. n. 155 del 2002 prevede al primo comma che «Chi è ammesso al patrocinio può nominare un consulente tecnico di parte residente nel distretto di corte di appello nel quale pende il processo», e non prevede, altresì, la possibilità per lo straniero, ammesso al gratuito patrocinio, che non conosca la lingua italiana, di ricorrere all'ausilio di un proprio interprete, la cui figura differisce sia da quella del consulente di parte sia da quella dell'interprete nominato dal giudice.

In proposito va rilevato che il codice di procedura penale prevede, agli artt. 143 e seguenti, la figura dell'interprete, attribuendo all'autorità procedente il relativo potere di nomina qualora le parti coinvolte nel processo non ne conoscano la lingua ufficiale (che, in base all'art. 109 cod. proc. pen., è l'italiano), o non la conoscano a sufficienza per affrontare adeguatamente la dinamica processuale. Tale nomina è motivata dalla necessità di garantire all'imputato che non capisce e/o non parla l'italiano

il diritto di comprendere le accuse formulate contro di lui e intendere il procedimento al quale partecipa, in modo tale da renderne effettiva la partecipazione. Questa deve avvenire consapevolmente e porre l'imputato in condizione di comprendere il significato linguistico delle espressioni degli altri soggetti processuali, tra le quali quelle del proprio difensore, nonché di esprimersi, a sua volta, essendo da questi compreso.

La partecipazione personale e consapevole dell'imputato al procedimento, mediante il riconoscimento del diritto in capo all'accusato straniero, che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete, rientra nella garanzia costituzionale del diritto di difesa nonché nel diritto al giusto processo, in quanto l'imputato deve poter comprendere, nella lingua da lui conosciuta, il significato degli atti e delle attività processuali, ai fini di un concreto ed effettivo esercizio del proprio diritto alla difesa (art. 24, comma secondo, della Costituzione). Inoltre, l'art. 111 della Costituzione stabilisce che la legge assicura che «la persona accusata di un reato sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo».

I principi costituzionali sopra riportati trovano riconoscimento in alcune norme internazionali che prevedono fra i diritti dell'accusato quello di «farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza» (art. 6, n. 3, lettera e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; disposizione riproposta in modo analogo nell'art. 14, comma 3, lettera f, del Patto internazionale delle Nazioni Unite, sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966, adottato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881).

In ragione di tali principi, questa Corte (sentenze n. 10 del 1993 e n. 341 del 1999), seppure con riferimento alla diversa posizione dell'interprete nominato dal giudice, ha ritenuto che l'art. 143 cod. proc. pen., laddove statuisce che l'imputato che non conosce la lingua italiana «ha diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete al fine di potere comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire il compimento degli atti cui partecipa», configura «il ricorso all'interprete non già come un mero strumento tecnico a disposizione del giudice per consentire o facilitare lo svolgimento del processo in presenza di persone che non parlino o non comprendano l'italiano, ma come oggetto di un diritto individuale dell'imputato, diretto a consentirgli quella partecipazione cosciente al procedimento che, come si è detto, è parte ineliminabile del diritto di difesa».

Il riconoscimento in capo all'imputato straniero che non conosce la lingua italiana del diritto di nomina di un proprio interprete non può, in virtù dei principi sopra esposti, soffrire alcuna limitazione. Invero, l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, essendo diretto a garantire anche ai non abbienti l'attuazione del precetto costituzionale di cui al terzo comma dell'art. 24 della Costituzione, prescrive che a questi siano assicurati i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione e ciò in esecuzione del principio posto dal primo comma della stessa disposizione, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Pertanto deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 102 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato che non conosce la lingua italiana, la possibilità di nominare un proprio interprete. Resta fermo che il legislatore dovrà compiutamente disciplinare la materia inerente a questa figura di interprete.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 102 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui non prevede la possibilità, per lo straniero ammesso al patrocinio a spese dello Stato che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2007.

ORDINANZA N. 228 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002 n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi con ordinanze del 12 giugno e del 5 maggio 2006 dal Tribunale di Gorizia nei procedimenti penali a carico di M. M. T. e di A. U. P. ed altro, iscritte ai nn. 38 e 39 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2007.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che le ordinanze di remissione propongono identiche questioni, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che il Tribunale di Gorizia, con entrambe le ordinanze, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui consentirebbe al questore di dare immediata esecuzione al decreto di espulsione, mediante intimazione allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni, senza che sia prevista una tutela giurisdizionale incidente, in modo diretto o indiretto, su tale intimazione; tutela, al contrario, prevista per le altre forme di esecuzione del decreto di espulsione;

che il rimettente ripropone negli stessi termini la questione di legittimità costituzionale già oggetto di scrutinio da parte di questa Corte con l'ordinanza n. 280 del 2006 e dichiarata manifestamente infondata;

che, stante l'immutato quadro normativo, le argomentazioni poste a base della indicata pronuncia devono essere confermate;

che, in particolare, l'intero procedimento di espulsione risulta assistito da apposita tutela giurisdizionale, essendo prevista dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271, modificativo dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998, la possibilità di ricorrere avverso il decreto di espulsione davanti al giudice di pace, ed essendo anche prevista la necessaria convalida da parte di quest'ultimo del provvedimento di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea (art. 14, commi 3 e 4), nonché del provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 5-bis);

che la previsione normativa del procedimento di convalida dei provvedimenti sopra cennati trova giustificazione nel fatto che questi incidono sulla libertà personale dei destinatari e, pertanto, devono essere assistiti dalla garanzia di cui all'art. 13 della Costituzione, con la conseguenza che detti

provvedimenti possono essere portati ad esecuzione solo dopo che il giudice si sia pronunciato sulla loro legittimità (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001);

che diverso è il caso in cui l'espulsione avvenga con intimazione di allontanamento dal territorio dello Stato, in quanto tale misura incide solo sulla libertà di circolazione;

che, pertanto, la mancata previsione, anche per tale ultima ipotesi, del procedimento di convalida risulta giustificata in ragione della diversa natura di tale provvedimento, il quale, come riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza di legittimità (Cass. pen. sentenze n. 46812 e n. 39811 del 2005), non incide direttamente sulla libertà personale del destinatario, atteso che l'autorità di polizia non può esercitare alcuna forma di coazione fisica al fine di ottenerne l'adempimento (sentenza n. 194 del 1996);

che, quindi, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Gorizia va dichiarata manifestamente infondata, non contrastando la norma impugnata con alcuno dei parametri costituzionali evocati;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Gorizia con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 giugno 2007.

ORDINANZA N. 84 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giovanni Maria FLICK; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con n. 13 ordinanze del 22 giugno 2005 dal Giudice di pace di Roma, rispettivamente iscritte ai nn. da 196 a 208 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 26 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che il Giudice di pace di Roma dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 13, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede la nomina di un difensore di ufficio iscritto nelle liste speciali al momento dell'emissione del decreto prefettizio di espulsione;

che le ordinanze di rimessione propongono la medesima questione, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che, in via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa erariale, avendo il rimettente fornito una sufficiente descrizione delle fattispecie sottoposte al suo giudizio, dovendo, altresì, il giudice *a quo* fare applicazione della norma impugnata;

che, quanto alla dedotta violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione, il diritto di difesa, quale diritto inviolabile, è garantito nella sua effettività nell'ambito di qualsiasi procedimento giurisdizionale ove sia in questione una posizione giuridica sostanziale tutelata dall'ordinamento (sentenza n. 12 del 1997), laddove la norma censurata disciplina una fase amministrativa; pertanto, essendo solo eventuale il ricorso all'autorità giudiziaria, la disciplina impugnata non può ritenersi in contrasto con il dedotto parametro, in quanto il destinatario del decreto di espulsione è posto nelle condizioni di potersi avvalere dei rimedi giurisdizionali che l'ordinamento appresta a difesa dei suoi diritti;

che il richiamo all'art. 13 della Costituzione - e alla necessità che il diritto di difesa sia maggiormente garantito nei casi in cui vengano in esame provvedimenti che incidono sulla libertà personale - non sostiene, per come prospettato dal rimettente, una autonoma censura, ma deve intendersi riferito alla più ampia questione relativa alla violazione dell'art. 24 della Costituzione;

che, quanto alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione, il rimettente, denunciando l'ingiustificata disparità di trattamento che la norma censurata determinerebbe per il destinatario del decreto di espulsione rispetto al destinatario di un atto avente natura penale, pone a raffronto fattispecie assolutamente eterogenee;

che, quindi, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice di pace di Roma va dichiarata manifestamente infondata, in quanto nessuno dei parametri evocati risulta violato dalla norma censurata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Roma con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

SENTENZA N. 78 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché degli artt. 5, 5-bis, 9, 13 e 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promosso con ordinanza del 24 maggio 2005 dal Tribunale di sorveglianza di Cagliari nel procedimento relativo a R. E. O., iscritta al n. 545 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2005.

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

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2007 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di sorveglianza di Cagliari dubita, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nonché degli artt. 5, 5-bis, 9, 13 e 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

Il rimettente, investito del giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento, ad opera della Corte di cassazione, del provvedimento con il quale era stato concessa la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale ad un cittadino extracomunitario privo del permesso di soggiorno, assume che il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, cui egli è vincolato, implicherebbe il contrasto delle norme sopra indicate con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Secondo detto principio di diritto, la permanenza nello Stato dello straniero privo di un valido ed efficace permesso di soggiorno non può trovare titolo nella concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale. L'applicazione della suddetta misura comporterebbe, infatti, una deroga al d.lgs. n. 286 del 1998, ponendosi, anzi, in contrasto con l'art. 13 dello stesso decreto che disciplina, limitandone l'estensione e gli effetti, i casi di interferenza dei provvedimenti giurisdizionali sulla posizione dello straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato.

A parere del rimettente, il cennato principio di diritto determinerebbe, in violazione del precetto costituzionale della finalità rieducativa della pena, un regime penitenziario speciale e di sfavore nei confronti di un insieme di persone condannate, vale a dire i cittadini stranieri irregolarmente presenti nel territorio dello Stato, individuati, non già sulla base di indici rivelatori di una particolare

pericolosità sociale - secondo modalità già sperimentate nell'ambito dell'ordinamento penitenziario - quanto sulla scorta di un dato «estrinseco e formale», quale il difetto di titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato. In tal modo risulterebbe eluso, sempre a parere del giudice *a quo*, il principio, consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, in forza del quale ogni misura incidente in senso sfavorevole sul trattamento penitenziario deve conseguire ad una condotta colpevole addebitabile al condannato, non potendo le esigenze di difesa sociale - ancorché rilevanti sul piano costituzionale, perché sottese alla regolamentazione dei flussi migratori - annullare la finalità rieducativa della pena.

2.- In via preliminare, va affermata la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata.

La consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 1995, n. 257 del 1994, n. 138 del 1993) ha, infatti, statuito la piena legittimazione del giudice di rinvio a sollevare dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione normativa risultante dal principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, e ciò in quanto il rimettente deve fare applicazione nel giudizio di rinvio della norma nel significato in tal modo attribuitole e non si è, dunque, al cospetto di rapporti "esauriti".

Il vincolo di conformazione del giudice di rinvio al principio di diritto, peraltro, non viene meno in caso di successivi mutamenti degli indirizzi interpretativi del medesimo giudice di legittimità, sì da consentire al giudice del rinvio l'adozione di approcci ermeneutici diversi dai contenuti cristallizzati nel principio di diritto ed eventualmente risolutivi del dubbio di costituzionalità (sentenza n. 130 del 1993).

Stante, dunque, l'obbligatoria applicazione delle *regulae iuris* enunciate all'esito del giudizio rescindente da parte del giudice di rinvio e la facoltà riconosciuta a quest'ultimo di revocare in dubbio, sotto il profilo della legittimità costituzionale dette regole, oggetto dello scrutinio di costituzionalità risulta essere la norma nella "lettura" fornita dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 501 del 2000), essendo ininfluenti, ai fini del presente giudizio, eventuali diverse interpretazioni fornite dal giudice di legittimità delle norme impugnate.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

Il dubbio di costituzionalità ha, alla sua radice, il problema ermeneutico legato alla possibile interazione tra le disposizioni della legge n. 354 del 1975, che prevedono le modalità e le condizioni per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, e le regole contenute nel d.lgs. n. 286 del 1998, che disciplinano l'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato dei cittadini extracomunitari.

Al riguardo, si è posto l'interrogativo se le misure alternative - ed, in specie, con riguardo al caso in esame, l'affidamento in prova al servizio sociale o la semilibertà - possano applicarsi al cittadino extracomunitario che sia entrato illegalmente in Italia o sia privo di permesso di soggiorno, cioè ad un soggetto che, se non si trovasse a dover espiare una pena, andrebbe espulso dal territorio nazionale.

Il vaglio interpretativo della Corte di cassazione ha registrato, in proposito, due contrastanti indirizzi.

Per il primo di essi - fatto proprio anche dalla sentenza di annullamento con la quale è stato enunciato il principio di diritto censurato - la condizione di clandestinità o irregolarità dello straniero precluderebbe senz'altro l'accesso alle misure alternative. Ciò in quanto, nel rigore della disciplina dettata dal testo unico in materia di immigrazione, non potrebbe ammettersi che l'esecuzione della pena, nei confronti dello straniero presente *contra legem* nel territorio dello Stato, abbia luogo con modalità tali da comportare la violazione delle regole che configurano detta condizione di illegalità; senza considerare, poi - si aggiunge - che, con particolare riferimento all'affidamento in prova, risulterebbe impossibile instaurare, proprio a fronte della condizione in discorso, la necessaria interazione tra il condannato e il servizio sociale.

Per contro, alla stregua di altra corrente interpretativa - confortata da una recente pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione, successiva all'ordinanza di rimessione (sentenza n. 14500 del 28 marzo 2006) - la presenza illegale nel territorio dello Stato, pur esponendo lo straniero all'espulsione amministrativa, da eseguire dopo l'espiazione della pena, non osterebbe alla concessione delle misure alternative, quante volte il giudice - sia pure in esito ad un vaglio adeguatamente rigoroso, in correlazione alla particolare situazione del richiedente - ravvisi comunque

la sussistenza dei presupposti di accesso alle misure medesime, quali stabiliti dalla legge sull'ordinamento penitenziario. In particolare, secondo tale ultimo orientamento, le misure alternative - che costituiscono altrettante modalità di esecuzione della pena e le cui prescrizioni rivestono, dunque, carattere «sanzionatorio-afflittivo» - mirano ad attuare i «preminenti valori costituzionali della eguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione)», con la conseguenza che la loro applicazione non può essere esclusa *a priori* ed in ragione di una presunzione assoluta di inidoneità legata alla condizione di clandestinità o irregolarità della presenza sul territorio nazionale del detenuto, dovendosi, per contro, formulare in concreto il richiesto giudizio prognostico attinente alla rieducazione del condannato ed alla prevenzione del pericolo di reiterazione dei reati.

4.- A fronte delle delineate diverse soluzioni interpretative va, preliminarmente, rilevato che, conformemente a quanto sancito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, la legge n. 354 del 1975, nell'indicare i principi direttivi ai quali deve ispirarsi il trattamento penitenziario, statuisce, per un verso, che nei confronti dei condannati ed internati debba essere attuato, secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti, un trattamento rieducativo che tenda al «reinserimento sociale» degli stessi; e, per altro verso, che il trattamento penitenziario debba essere «improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose» (art. 1).

Questa Corte, nell'ambito di giudizi aventi ad oggetto le disposizioni contenute nella legge n. 354 del 1975, con riferimento alla finalità rieducativa della pena, ha, d'altro canto, costantemente affermato che detta finalità deve temperarsi con le altre funzioni che la Costituzione assegna alla pena medesima (vale a dire: prevenzione generale, difesa sociale, prevenzione speciale). Tale principio di armonica coesistenza deve ispirare l'esercizio della discrezionalità che in materia compete al legislatore, le cui scelte risulteranno non irragionevoli e rispettose del precetto dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione, allorquando, pur privilegiando l'una o l'altra delle suddette finalità, il sacrificio che si arreca ad una di esse risulti assolutamente necessario per il soddisfacimento dell'altra e, comunque, purché nessuna ne risulti obliterata (sentenze n. 257 del 2006 e n. 306 del 1993).

Su siffatte premesse, questa Corte, tenuto conto dei principi di proporzione e individualizzazione della pena propri del trattamento penitenziario, ha ritenuto che contrastano con la finalità rieducativa della stessa quelle norme che precludono l'accesso ai benefici penitenziari in ragione del semplice *nomen iuris* del reato per il quale è stata pronunciata la condanna (si veda la già citata sentenza n. 306 del 1993). La Corte ha, altresì, statuito l'incompatibilità costituzionale, rispetto all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, della preclusione all'ottenimento di una nuova liberazione condizionale da parte del condannato all'ergastolo, cui tale misura sia stata in precedenza revocata in conseguenza della commissione di un delitto o di una contravvenzione della stessa indole o della trasgressione degli obblighi inerenti alla libertà vigilata; e ciò anche quando sussista il presupposto del sicuro ravvedimento (sentenza n. 161 del 1997, che ha dichiarato, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo l'art. 177, comma 1, ultimo periodo, del codice penale). Una simile preclusione, per il suo carattere assoluto ed automatico, avrebbe, infatti, escluso il condannato in modo permanente e definitivo dal processo rieducativo e di reinserimento sociale.

Tali principi risultano pienamente conferenti in relazione all'odierno scrutinio di costituzionalità.

Invero, l'incompatibilità rispetto all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, che attinge le norme censurate in esito al vincolante principio di diritto espresso dalla Corte di cassazione, deriva dal fatto che quest'ultimo si risolve nella radicale esclusione dalle misure alternative alla detenzione di un'intera categoria di soggetti, individuata sulla base di un indice - la qualità di cittadino extracomunitario presente irregolarmente sul territorio dello Stato - privo di univoco significato rispetto ai valori rilevanti ai fini considerati.

Detta esclusione assume, cioè, carattere assoluto quanto all'oggetto, abbracciando indistintamente l'intera gamma delle misure alternative alla detenzione e, dunque, un complesso di misure dai connotati profondamente diversificati e dai contenuti estremamente variegati, in quanto espressione dell'esigenza di realizzare una progressione del trattamento. Al tempo stesso, tale preclusione risulta

collegata in modo automatico ad una condizione soggettiva - il mancato possesso di un titolo abilitativo alla permanenza nel territorio dello Stato - che, di per sé, non è univocamente sintomatica né di una particolare pericolosità sociale, incompatibile con il perseguimento di un percorso rieducativo attraverso qualsiasi misura alternativa, né della sicura assenza di un collegamento col territorio, che impedisca la proficua applicazione della misura medesima. In conseguenza di siffatto automatismo, vengono quindi ad essere irragionevolmente accomunate situazioni soggettive assai eterogenee: quali, ad esempio, quella dello straniero entrato clandestinamente nel territorio dello Stato in violazione del divieto di reingresso e detenuto proprio per tale causa, e quella dello straniero che abbia semplicemente ommesso di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno e che sia detenuto per un reato non riguardante la disciplina dell'immigrazione.

Quanto, poi, alla incompatibilità fra la disciplina del testo unico in materia di immigrazione e l'applicazione di misure alternative alla detenzione, pure evocata a fondamento del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, occorre considerare che, in realtà, è proprio la condizione di persona soggetta all'esecuzione della pena che abilita *ex lege* - ed anzi costringe - lo straniero a permanere nel territorio dello Stato; e ciò, tanto se l'esecuzione abbia luogo nella forma intramuraria, quanto se abbia luogo, invece - a seguito della eventuale concessione di misure alternative - in forma extramuraria. In altre parole, nel momento stesso in cui prevede che l'esecuzione della pena "prevalga", sospendendone l'attuazione, sulla espulsione cui il condannato extracomunitario sarebbe soggetto, il legislatore adotta una soluzione che implica l'accettazione della perdurante presenza dello straniero nel territorio nazionale durante il tempo di espiazione della pena stessa. Da ciò consegue l'impossibilità di individuare nella esigenza di rispetto delle regole in materia di ingresso e soggiorno in detto territorio una ragione giustificativa della radicale discriminazione dello straniero sul piano dell'accesso al percorso rieducativo, cui la concessione delle misure alternative è funzionale.

Il legislatore ben può, ovviamente - tenuto conto della particolare situazione del detenuto cittadino extracomunitario che sia entrato illegalmente in Italia o sia privo di permesso di soggiorno - diversificare, in rapporto ad essa, le condizioni di accesso, le modalità esecutive e le categorie di istituti trattamentali fruibili dal condannato o, addirittura, crearne di specifici, senza però potersi spingere fino al punto di sancire un divieto assoluto e generalizzato di accesso alle misure alternative nei termini dinanzi evidenziati. Un simile divieto contrasta con gli stessi principi ispiratori dell'ordinamento penitenziario che, sulla scorta dei principi costituzionali della uguale dignità delle persone e della funzione rieducativa della pena (artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione), non opera alcuna discriminazione in merito al trattamento sulla base della liceità della presenza del soggetto nel territorio nazionale.

L'assoluta preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione, nei casi in esame, prescinde, peraltro, dalla valutazione prognostica attinente alla rieducazione, al recupero e al reinserimento sociale del condannato e alla prevenzione del pericolo di reiterazione di reati, cosicché la finalità repressiva finisce per annullare quella rieducativa.

Va, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 47, 48 e 50 della legge n. 354 del 1975, delle quali il giudice rimettente è chiamato a fare applicazione ai fini della richiesta concessione di misure alternative, ed alle quali va quindi limitata la declaratoria di incostituzionalità, ove interpretate nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dai medesimi articoli. Resta ferma la evidenziata facoltà del legislatore di tenere eventualmente conto - in sede di modifica della disciplina vigente - della particolare situazione dello straniero clandestino o irregolare, nei termini e nei limiti che si sono in precedenza indicati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

SENTENZA N. 22 ANNO 2007

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giovanni Maria FLICK; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, e comma 5-*quinq*ues, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituiti dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), promossi con ordinanze del 10 dicembre 2004 e del 20 gennaio 2005 dal Tribunale di Genova, del 24 febbraio 2005 dal Tribunale di Torino, del 4 maggio 2005 dal Tribunale di Bologna, del 13 aprile 2005 dal Tribunale di Torino, del 9 giugno 2005 dal Tribunale di Ancona (sezione distaccata di Jesi), dell'8 giugno 2005 dal Tribunale di Gorizia, del 2 luglio 2005 dal Tribunale di Trieste, del 25 maggio 2005 dal Tribunale di Milano, del 30 maggio 2005 dal Tribunale di Trani e del 14 ottobre 2005 dal Tribunale di Verona, rispettivamente iscritte ai nn. 93, 267, 332, 344, 351, 459, 461, 487, 518 e 585 del registro ordinanze 2005 e al n. 65 del registro ordinanze 2006, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 10, 21, 27, 28, 29, 39, 40, 43 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2005 e n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2006.

Visti l'atto di costituzione, fuori termine, di R.A.F.E., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2006 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

[...]

Considerato in diritto

1. - Con tutte le ordinanze fin qui descritte è stata sollevata, anzitutto, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione).

La norma censurata prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattienga nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene impartitogli dal questore in applicazione del comma 5-*bis* dello stesso art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998. Uno dei rimettenti (reg. ord. n. 461 del 2005) dubita della legittimità della disposizione nella parte in cui fissa la pena minima nella misura di un anno di reclusione. Tutti gli altri giudici *a quibus* censurano la disposizione nel suo complesso, cioè per il carattere asseritamente eccessivo del trattamento sanzionatorio compreso tra il minimo ed il massimo nella previsione edittale.

2. - I provvedimenti di rimessione prospettano, senza eccezioni, profili di contrasto della disposizione *de qua* con l'art. 3 della Costituzione. Si tratta, nel complesso, dei rilievi che seguono.

2.1. - La pena originariamente prevista per il reato di indebito trattenimento - introdotto in forma contravvenzionale dall'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) - consisteva nell'arresto da sei mesi ad un anno. La sanzione è stata poi fortemente inasprita, per specie e quantità, con la citata legge n. 271 del 2004, a seguito della quale la medesima condotta è punita con la reclusione da uno a quattro anni. Ciò sarebbe avvenuto, ad avviso di parte dei rimettenti, senza alcuna sostanziale modifica del fenomeno criminoso sottostante, e dunque in violazione del principio di proporzionalità (reg. ord. nn. 93, 267, 332, 461, 487 e 518 del 2005).

2.2. - Con il descritto innalzamento della pena, in particolare, il legislatore avrebbe perseguito una finalità di carattere esclusivamente processuale. Dopo la sentenza n. 223 del 2004 - che aveva dichiarato l'illegittimità della norma concernente l'arresto obbligatorio per il reato di indebito trattenimento, allora previsto in forma contravvenzionale - l'introduzione di valori sanzionatori compatibili con l'applicazione di misure cautelari coercitive avrebbe avuto il solo scopo di legittimare una nuova previsione di arresto obbligatorio per lo straniero inottemperante all'ordine di allontanamento. Sennonché la manipolazione del diritto sostanziale, in assenza di finalità collegate a variazioni effettive del fenomeno disciplinato, sarebbe di per sé arbitraria, e darebbe luogo, per alcuni dei rimettenti, ad una violazione del principio di ragionevolezza (reg. ord. nn. 344 e 351 del 2005).

2.3. - Secondo il Tribunale di Gorizia, d'altro canto, la riforma, nella parte concernente il valore minimo della pena edittale, non sarebbe giustificata neppure dallo scopo di legittimare la nuova introduzione dell'arresto in flagranza, attraverso la previsione di valori sanzionatori che consentano - in base agli artt. 274, lettera c), e 280 del codice di procedura penale - la successiva applicazione di una misura coercitiva: le disposizioni citate, infatti, assegnano rilevanza esclusiva al massimo della pena prevista per ciascun delitto (reg. ord. n. 461 del 2005).

2.4. - Le pene comminate mediante la norma censurata sarebbero palesemente sproporzionate per eccesso rispetto alla gravità effettiva del fatto incriminato, che consisterebbe in un reato di pericolo, non sintomatico per sé di pericolosità sociale (reg. ord. nn. 267, 332, 459 e 518 del 2005).

Secondo uno dei rimettenti (reg. ord. n. 65 del 2006), il difetto di proporzionalità sarebbe evidente una volta considerato che per un tipico «reato ostacolo», finalizzato a rimuovere il mero pericolo della lesione di beni giuridici sostanziali, sono previste sanzioni più alte di quelle conseguenti alle condotte direttamente lesive dei beni giuridici in questione (ad esempio, il patrimonio).

Per altro verso, livelli di pena tanto elevati non assicurerebbero un adeguato bilanciamento tra il sacrificio della libertà personale del condannato ed i vantaggi che ne derivano in termini di tutela degli interessi protetti dalla previsione incriminatrice (reg. ord. nn. 518 e 585 del 2005).

2.5. - La pena minima attualmente prevista dalla norma in questione, data la sua rilevanza, non consentirebbe di modulare il trattamento sanzionatorio per le varie ed eterogenee fattispecie riconducibili alla previsione astratta, così determinando una violazione del principio di uguaglianza (reg. ord. n. 518 del 2005).

2.6. - I valori di pena fissati nella norma censurata eccederebbero in misura macroscopica quelli previsti da disposizioni assimilabili, perché concernenti a loro volta condotte di inottemperanza a provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa per ragioni di sicurezza e ordine pubblico, così diversificando senza giustificazione il trattamento di situazioni analoghe. In particolare sono evocate, quali *tertia comparationis*, le fattispecie di cui alle seguenti disposizioni:

- art. 650 del codice penale (Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità): arresto fino a tre mesi o ammenda fino ad euro 206 (tutte le ordinanze di rimessione);

- art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza), relativamente alla contravvenzione a foglio di via obbligatorio: arresto da uno a sei mesi (reg. ord. nn. 93, 332, 344, 351, 459, 461, 487, 518 e 585 del 2005, n. 65 del 2006);

- art. 14, comma 5-ter, seconda parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, relativamente allo straniero espulso per non aver chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno in precedenza ottenuto: arresto da sei mesi ad un anno (reg. ord. nn. 332, 351 e 518 del 2005);

- art. 6, comma 6, della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive), relativamente al contravventore dei provvedimenti di divieto ed obbligo finalizzati a prevenire atti di violenza nel corso di manifestazioni sportive: multa o reclusione da tre a diciotto mesi (reg. ord. n. 518 del 2005);

- art. 157 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), relativamente al contravventore al foglio di via obbligatorio: arresto da uno a sei mesi (reg. ord. n. 65 del 2006).

2.7. - La pena attualmente comminata dalla norma *de qua* sarebbe analoga a quella prevista per comportamenti delittuosi di gravità molto maggiore, così equiparando senza giustificazione il trattamento di situazioni eterogenee. In particolare risultano evocate, in chiave comparativa, le seguenti disposizioni:

- art. 13, comma 13-bis, prima parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, relativamente all'indebito reingresso dello straniero già colpito da provvedimento giudiziale di espulsione: reclusione da uno a quattro anni (reg. ord. nn. 267 e 344 del 2005);

- art. 13, comma 13-bis, seconda parte, del d.lgs. n. 286 del 1998, relativamente all'indebito reingresso dello straniero già denunciato per un analogo precedente delitto: reclusione da uno a cinque anni (reg. ord. nn. 267 e 344 del 2005);

- art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, relativamente all'indebito reingresso dello straniero già espulso a norma del precedente comma 5-*ter*: reclusione da uno a cinque anni (reg. ord. n. 518 del 2005);

- art. 9, comma 2, della legge n. 1423 del 1956, relativamente all'inosservanza di obblighi e prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno: reclusione da uno a cinque anni (reg. ord. n. 487 del 2005 e n. 65 del 2006).

3. - Tutti i giudici *a quibus*, tranne uno (reg. ord. n. 351 del 2005), prospettano un contrasto tra la norma censurata ed il terzo comma dell'art. 27 Cost., in quanto la relativa previsione sanzionatoria, essendo priva di proporzionalità rispetto al fatto incriminato, non potrebbe assolvere alla necessaria funzione rieducativa della pena.

4. - Tra i parametri costituzionali evocati figurano, infine, l'art. 16 Cost. (la previsione di pene irragionevoli per il reato di indebito trattenimento comporterebbe una illecita compressione del diritto di libera circolazione delle persone: reg. ord. n. 518 del 2005) e l'art. 2 Cost. (reg. ord. nn. 459 e 585 del 2005).

5. - Con alcune delle ordinanze in epigrafe è stata sollevata una ulteriore questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 14, comma 5-*quinqüies*, ultimo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che si tratti nel territorio dello Stato in violazione del precedente comma 5-*ter*, primo periodo (reg. ord. nn. 351, 459 e 585 del 2005).

La disposizione violerebbe gli artt. 3 e 13 Cost., poiché la previsione dell'arresto, posta l'asserita illegittimità della pena edittale pari nel massimo a quattro anni di reclusione, necessaria per la successiva applicazione di una misura coercitiva, contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e inviolabilità della libertà personale (reg. ord. n. 351 del 2005).

Secondo altri rimettenti la disposizione concernente l'arresto, coniugata ai livelli della pena introdotta con la legge n. 271 del 2004, realizzerebbe un trattamento «sanzionatorio» sproporzionato per un reato privo di concreta offensività, «conferendo alla norma penale una impropria torsione in senso amministrativo, in contrasto con il principio di sussidiarietà del diritto penale». Da ciò discenderebbe, in particolare, una violazione degli artt. 2, 3 e 27 Cost. (reg. ord. nn. 459 e 585 del 2005).

6. - Poiché tutte le questioni sollevate riguardano il trattamento sanzionatorio e processuale del reato previsto dall'art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, può essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

7. - Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 - come modificato dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004 - sono inammissibili.

7.1. - Le ordinanze di rimessione prospettano, in primo luogo, un contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost., che si asserisce violato sia in comparazione con altre norme penali che prevedono fattispecie simili, sia per intrinseca irragionevolezza, avuto riguardo al rapporto di proporzionalità necessaria tra gravità del disvalore sociale del fatto ed entità delle sanzioni.

7.2. - Un primo gruppo tra le norme penali assunte come *tertia comparationis* comprende - come in dettaglio si è visto ai precedenti punti 2.6 e 2.7 - previsioni che trovano la loro *ratio* nell'esigenza di approntare una sanzione di carattere generale e residuale per qualsiasi tipo di inottemperanza ad ordini legalmente dati dall'autorità per i motivi indicati dall'art. 650 cod. pen., o di fronteggiare specifiche situazioni di pericolo per la sicurezza pubblica provocate dalla condotta dei soggetti che violano determinati ordini amministrativi. In tutti i casi richiamati non è rinvenibile la finalità che il legislatore intende perseguire con la norma oggetto delle questioni sollevate nel presente giudizio: il controllo dei flussi migratori e la disciplina dell'ingresso e della permanenza degli stranieri nel territorio nazionale.

Si tratta di un grave problema sociale, umanitario ed economico che implica valutazioni di politica legislativa non riconducibili a mere esigenze generali di ordine e sicurezza pubblica né sovrapponibili o assimilabili a problematiche diverse, legate alla pericolosità di alcuni soggetti e di alcuni comportamenti che nulla hanno a che fare con il fenomeno dell'immigrazione.

Per quanto detto, la comparazione con le norme penali suindicate non può certo essere condotta in chiave di confronto rivolto alla rilevazione di ingiustificate disparità di trattamento censurabili dal giudice delle leggi, ma può servire eventualmente al legislatore per una considerazione sistematica di tutte le norme che prevedono sanzioni penali per violazioni di provvedimenti amministrativi in materia di sicurezza pubblica, senza dimenticare peraltro che il reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale dello straniero espulso riguarda la semplice condotta di inosservanza dell'ordine di allontanamento dato dal questore, con una fattispecie che prescinde da una accertata o presunta pericolosità dei soggetti responsabili. In altri termini, ciò che può costituire materia di utile riflessione per il legislatore non può rendere ammissibile una pronuncia di questa Corte, cui non è consentito trasporre sanzioni penali da una fattispecie ad un'altra in esito ad una altrettanto inammissibile scelta tra quelle che potrebbero presentare una qualche affinità.

7.3. - A conclusioni analoghe conduce l'analisi delle questioni basate su una pretesa violazione dell'art. 3 Cost., quale risulterebbe da una comparazione, per così dire "interna", tra la norma censurata ed altre contenute nello stesso testo unico in materia di immigrazione.

Occorre tuttavia riconoscere che il quadro normativo in materia di sanzioni penali per l'illecito ingresso o trattenimento di stranieri nel territorio nazionale, risultante dalle modificazioni che si sono succedute negli ultimi anni, anche per interventi legislativi successivi a pronunce di questa Corte, presenta squilibri, sproporzioni e disarmonie, tali da rendere problematica la verifica di compatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza e di proporzionalità della pena e con la finalità rieducativa della stessa.

Parte dei ricorrenti censura la scelta di maggior severità nel trattamento della fattispecie in questione rispetto a quella, strutturalmente analoga, dell'inottemperanza ad un ordine di allontanamento conseguente ad espulsione disposta per l'omessa richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno (art. 14, comma 5-ter, secondo periodo, del citato d.lgs. n. 286 del 1998). La scelta della pena, commisurata dal legislatore alla differente gravità dei reati, non può tuttavia essere sindacata da questa Corte.

Si deve segnalare, poi, come condotte che possono essere più gravi di quella prevista dalla norma oggetto del presente giudizio siano punite con sanzioni pressoché equivalenti. Difatti, mentre l'art. 14, comma 5-ter, del t.u. citato prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per il semplice trattenimento indebito nel territorio nazionale, il precedente art. 13, comma 13-bis, prima parte, stabilisce la medesima pena della reclusione da uno a quattro anni per l'indebito reingresso dello

straniero già colpito da provvedimento giudiziale di espulsione; è prevista la pena della reclusione da uno a cinque anni per l'indebito reingresso dello straniero già denunciato per un analogo precedente delitto (art. 13, comma 13-bis, seconda parte); infine, l'art. 14, comma 5-quater, prima parte, dello stesso t.u. prevede la pena della reclusione da uno a cinque anni per lo straniero, già espulso ai sensi del comma 5-ter, primo periodo, che venga trovato, in violazione delle norme vigenti, nel territorio dello Stato, mentre la seconda parte dello stesso comma prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni se lo straniero che rientra indebitamente nel territorio nazionale sia stato espulso ai sensi del comma 5-ter, secondo periodo.

Potrebbero in effetti trovarsi sullo stesso piano lo straniero che si rende responsabile per la prima volta del reato di indebito trattenimento nel territorio nazionale e lo straniero che, dopo essere stato effettivamente estromesso a seguito di uno o più provvedimenti di espulsione (eventualmente collegati a fatti di significato criminoso), si attiva per reiterare una violazione delle vigenti disposizioni in materia, vanificando gli effetti dell'attività giudiziale ed amministrativa culminata con il suo allontanamento.

Il sindacato di costituzionalità, tuttavia, può investire le pene scelte dal legislatore solo se si appalesi una evidente violazione del canone della ragionevolezza, in quanto ci si trovi di fronte a fattispecie di reato sostanzialmente identiche, ma sottoposte a diverso trattamento sanzionatorio (*ex plurimis*, tra le pronunce più recenti, sentenze n. 325 del 2005, n. 364 del 2004; ordinanze numeri 158 e 364 del 2004). Se non si riscontra una sostanziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva invece, come nel caso in esame, una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un eventuale intervento di riequilibrio di questa Corte non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore.

7.4. - Quanto all'eccessivo rigore della norma censurata, lamentato in gran parte delle ordinanze di rimessione, da cui si dedurrebbe una irragionevolezza intrinseca della norma stessa, si deve anzitutto ricordare che questa Corte, conformemente alla sua recente giurisprudenza (sentenza n. 5 del 2004; ordinanze numeri 302 e 80 del 2004), ha sottolineato «il ruolo che, nell'economia applicativa della fattispecie criminosa, è chiamato a svolgere il requisito negativo espresso dalla formula "senza giustificato motivo", presente nella descrizione del fatto incriminato dal citato comma 5-ter dell'art. 14» (ordinanza n. 386 del 2006).

Tale formula, secondo la citata giurisprudenza, copre tutte le ipotesi di impossibilità o di grave difficoltà (mancato rilascio di documenti da parte dell'autorità competente, assoluta indigenza che rende impossibile l'acquisto di biglietti di viaggio e altre simili situazioni), che, pur non integrando cause di giustificazione in senso tecnico, impediscono allo straniero di prestare osservanza all'ordine di allontanamento nei termini prescritti.

I giudici rimettenti, in realtà, hanno censurato la previsione legislativa della misura delle pene, minima e massima, per la fattispecie di cui alla norma oggetto del presente giudizio, indipendentemente dalla restrizione dell'ambito applicativo che, nell'apprezzamento della concreta offensività delle condotte sanzionate, deve essere operata in via d'interpretazione.

Si deve aggiungere a quanto detto sopra che questa Corte non può, in ogni caso, procedere ad un nuovo assetto delle sanzioni penali stabilite dal legislatore, giacché mancano nell'attuale quadro normativo *in subiecta materia* precisi punti di riferimento che possano condurre a sostituzioni costituzionalmente obbligate. Né una pronuncia caducatoria né una pronuncia additiva potrebbero introdurre nuove sanzioni penali o trasporre pene edittali da una fattispecie ad un'altra, senza l'esercizio, da parte del giudice delle leggi, di un inammissibile potere discrezionale di scelta.

Non sarebbe neppure possibile dichiarare - come richiesto da uno dei giudici rimettenti (reg. ord. n. 461 del 2005) - l'illegittimità costituzionale della sola disposizione concernente il minimo edittale di un anno, facendo espandere di conseguenza la previsione generale di cui all'art. 23 cod. pen. Il precedente invocato in proposito (sentenza n. 341 del 1994) non può valere nel presente giudizio. La Corte, in quell'occasione, ha basato la sua decisione sull'evidente anacronismo di una sanzione penale (riferita al reato di oltraggio a pubblico ufficiale) legata ad una concezione autoritaria precedente alla

Costituzione e con questa apertamente in contrasto. Nella motivazione della citata pronuncia non si mancava peraltro di sottolineare che la decisione interveniva dopo «ripetuti inviti» dalla stessa Corte rivolti al legislatore «perché provvedesse ad adeguare la disciplina in oggetto ai principi costituzionali». Il rilevato anacronismo è stato successivamente riconosciuto dallo stesso legislatore, che ha abrogato l'intero articolo 341 cod. pen. mediante l'art. 18, comma 1, della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario).

La norma censurata dalle attuali ordinanze di rimessione è frutto, invece, di una scelta recente del legislatore, che non si caratterizza soltanto per un notevole inasprimento del minimo edittale, ma per un complessivo innalzamento delle pene, le quali devono essere prese in considerazione nell'ambito di un esame comparativo dell'intero quadro della normativa in materia, spettante al legislatore stesso. Una eventuale pronuncia di questa Corte sul solo minimo edittale inciderebbe in modo parziale sul quadro degli squilibri denunciati, senza determinarne un superamento completo ed effettivo, surrogando un intervento legislativo che ben più efficacemente potrebbe ripristinare un sistema sanzionatorio dagli equilibri compatibili coi valori costituzionali evocati.

In estrema sintesi, la rigorosa osservanza dei limiti dei poteri del giudice costituzionale non esime questa Corte dal rilevare l'opportunità di un sollecito intervento del legislatore, volto ad eliminare gli squilibri, le sproporzioni e le disarmonie prima evidenziate.

8. - La rilevata, e sopra motivata, inammissibilità di un intervento manipolativo di questa Corte sull'entità delle pene fissate dal legislatore rende superflua una disamina nel merito delle diverse censure prospettate dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli artt. 2, 16 e 27, nonché, sotto profili diversi da quelli prima esaminati, all'art. 3 della Costituzione (tra cui la commistione di implicazioni sostanziali e valutazioni processuali sottesa, secondo la prospettazione di parte dei rimettenti, alla norma censurata), giacché ogni possibile conclusione cui questa Corte potrebbe arrivare incontrerebbe il medesimo ostacolo già segnalato con riferimento ai profili presi in considerazione.

9. - Alcune delle ordinanze di rimessione, come sopra si è visto, pongono questioni di legittimità anche con riguardo alla norma che - dopo la sentenza di questa Corte n. 223 del 2004, e contestualmente alla riforma per specie e quantità delle sanzioni previste per il reato di indebito trattenimento - ha nuovamente introdotto per tale reato la previsione dell'arresto obbligatorio (art. 14, comma 5-*quinquies*, ultimo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004).

Si tratta, in tutti i casi, di questioni inammissibili.

9.1. - La questione costruita sulla pretesa illegittimità costituzionale della norma che fissa in quattro anni il valore edittale massimo per il delitto in considerazione è interamente fondata su un quadro normativo ipotetico, dato dal superamento, per effetto di una eventuale sentenza di accoglimento, dell'attuale regime di applicabilità d'una misura cautelare coercitiva dopo l'arresto, così difettando già sul piano della rilevanza.

9.2. - Le ulteriori questioni concernenti la norma processuale sono inammissibili per carenza assoluta di motivazione circa le specifiche ragioni di contrasto con i parametri costituzionali evocati. La pretesa confluenza di regole sostanziali e processuali, in una sorta di complessiva «fattispecie discriminatoria», priva della minima specificità le doglianze dei rimettenti. Analogo vizio segna un rilievo che pure concerne il tema dell'arresto obbligatorio, il quale sarebbe indebitamente prescritto per un «reato di pericolo astratto» in un sistema che, per il resto, adotterebbe tale trattamento solo per condotte di offesa «ad interessi protetti di rango costituzionale». È assente, infatti, la motivazione del perché l'interesse protetto dalla norma censurata non avrebbe rango costituzionale. A prescindere poi dal fondamento delle asserzioni richiamate, l'ordinanza è priva di argomentazioni che giustifichino una comparazione, tra norme concernenti misure cautelari, condotta sul solo piano dell'offensività piuttosto che su quello, più ampio, delle complessive esigenze che possono essere assicurate attraverso le misure in questione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter*, primo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 della legge 12 novembre 2004, n. 271 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione), nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanarsene, impartitogli dal questore a norma del precedente comma 5-*bis*, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 16 e 27 della Costituzione, dai Tribunali di Genova, Torino, Bologna, Ancona (sezione distaccata di Jesi), Gorizia, Trieste, Milano, Trani e Verona, con le ordinanze indicate in epigrafe.

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinq*ues, del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 271 del 2004, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione del precedente comma 5-*ter*, primo periodo, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 27 Cost., dai Tribunali di Torino, Ancona (sezione distaccata di Jesi) e Trani, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2007.

ORDINANZA N. 444 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 12 ottobre 2005 dal Giudice di pace di Genova, sul ricorso proposto da V.G.G.M. contro il Prefetto di Genova, iscritta al n. 195 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2006.

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

udito nella camera di consiglio del 22 novembre 2006 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che il Giudice di pace di Genova ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 30, 31 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede che il decreto di espulsione debba essere eseguito anche nei confronti dello straniero extracomunitario legato da una relazione affettiva con una donna in stato di gravidanza e in attesa del permesso di soggiorno, impedendo così a costui di assicurare alla donna stessa e al nascituro assistenza materiale e morale;

che il rimettente, in altro procedimento, ha sollevato analoga questione dichiarata dalla Corte manifestamente infondata (ordinanza n. 192 del 2006);

che la Corte con l'indicata pronuncia ha affermato che l'art. 19, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 286 del 1998, non viola gli artt. 2 e 30 della Costituzione, in quanto la previsione della temporanea sospensione del potere di espulsione «delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono», estesa, per effetto della sentenza n. 376 del 2000 di questa Corte, al rispettivo marito convivente, presuppone una certezza dei rapporti familiari che non è dato riscontrare - e tanto meno è dato verificare nel giudizio *a quo* - nel caso di una relazione di fatto che, come tale, non può che essere affermata dagli interessati;

che, sempre con la medesima pronuncia, la Corte ha escluso che l'art. 19, comma 2, lett. *d*), del d.lgs. n. 286 del 1998, violi l'art. 32 della Costituzione, in quanto «le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri»;

che, come questa Corte ha già precisato, l'art. 31 della Costituzione è volto a salvaguardare la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e non può, quindi, essere invocato in riferimento ad una situazione quale quella prospettata dal rimettente (sentenza n. 70 del 1999);

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata in quanto nessuno dei parametri evocati risulta violato dalla norma impugnata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 30, 31 e 32 della Costituzione, dal Giudice di pace di Genova con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2006.

ORDINANZA N. 368 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promosso con ordinanza del 9 marzo 2005 dal Tribunale di Lecce, sul ricorso proposto da B. B. contro il Ministero degli affari esteri ed altro, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2006.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 ottobre 2006 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che il Tribunale di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 29 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), nella parte in cui non consente allo straniero di ottenere il ricongiungimento familiare con entrambi i genitori nel caso in cui solo uno di questi sia ultrasessantacinquenne ed il ricorrente abbia dimostrato che gli altri figli - che pure vivono nel Paese di origine o di provenienza - siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute;

che questa Corte, con particolare riguardo al profilo dell'asserita violazione degli artt. 2 e 29 della Costituzione, ha più volte affermato che «l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori»; mentre, nei casi di ricongiungimento tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine e genitori, il legislatore ben può bilanciare "l'interesse all'affetto" con altri interessi meritevoli di tutela (sentenza n. 224 del 2005 e ordinanza n. 464 del 2005);

che la scelta del legislatore di limitare il ricongiungimento alle ipotesi in cui vi è una effettiva e grave situazione di bisogno di quei familiari che non possono in alcun modo soddisfare autonomamente le proprie esigenze primarie di vita, risultando, altresì, privi di altri figli nel Paese di origine in grado di sostentarli, risulta del tutto ragionevole, in quanto il legislatore può regolare l'accesso degli stranieri nel territorio nazionale sulla base di scelte che tengano conto di un «corretto bilanciamento dei valori in gioco» (sentenza n. 224 del 2005 e ordinanza n. 232 del 2001);

che, in particolare, la Corte ha affermato, con riferimento al diritto al ricongiungimento familiare, che la discrezionalità del legislatore risulta ancora più ampia «in quanto il concetto di solidarietà non

implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza» (sentenza n. 224 del 2005);

che anche la censura relativa all'asserita disparità di trattamento tra richiedenti il ricongiungimento che abbiano fratelli e richiedenti che invece ne siano sprovvisti è stata già dichiarata infondata dalla Corte, «avuto riguardo alla diversità delle situazioni poste a raffronto, che giustifica una disciplina differente» (sentenza n. 224 del 2005);

che, quanto alla censura relativa alla presunta violazione dell'art. 10 della Costituzione, è sufficiente osservare che la stessa - nei termini in cui è stata prospettata - risulta priva di autonoma connotazione;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 29 della Costituzione, dal Tribunale di Lecce, in composizione monocratica, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2006.

SENTENZA N. 254 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile, nel testo abrogato dall'art. 73 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), promosso con ordinanza del 16 luglio 2005 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da R. M. contro R. S., iscritta al n. 491 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di costituzione di R. M.;

udito nell'udienza pubblica del 6 giugno 2006 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione dubita, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 29, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile, nella parte in cui prevede che «I rapporti patrimoniali tra coniugi sono regolati dalla legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio».

2.- Il rimettente, in ordine alla rilevanza della sollevata questione, rileva, correttamente, di dover applicare l'art. 19, in quanto il giudizio principale è iniziato prima della entrata in vigore della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), che, nel disciplinare *ex novo* i rapporti patrimoniali tra i coniugi, da un lato, prevede l'abrogazione della citata norma (art. 73), dall'altro, sancisce che «la presente legge si applica in tutti i giudizi iniziati dopo la data della sua entrata in vigore» (art. 72).

3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma impugnata contrasti con il principio di uguaglianza sancito, quanto ai rapporti tra i coniugi, dall'art. 29, secondo comma, della Costituzione, e, in linea generale, dall'art. 3, comma primo, della Costituzione. In particolare, il giudice *a quo* sostiene che l'illegittimità costituzionale della norma impugnata si fonda sugli stessi motivi posti a fondamento delle sentenze n. 71 del 1987 e n. 477 del 1987 con le quali la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 18 e 20 delle disposizioni preliminari al codice civile.

In particolare, il rimettente rileva che la norma impugnata, nel regolare i rapporti patrimoniali tra i coniugi e al fine di superare le difficoltà nascenti dall'applicazione cumulativa di normative nazionali diverse, prevede la prevalenza della legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio, ponendosi in tal modo in contrasto con i principi costituzionali evocati.

4.- La questione è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 71 del 1987 ha già dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 18 delle preleggi nella parte in cui stabiliva - al fine dell'individuazione della legge regolatrice

dei rapporti personali tra coniugi - l'applicabilità dell'ultima legge nazionale comune ai coniugi, e, in mancanza, della legge nazionale del marito al tempo della celebrazione del matrimonio.

Successivamente, la Corte con la sentenza n. 477 del 1987, nel ribadire le motivazioni utilizzate nella sentenza citata, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 20, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile, per violazione degli articoli 3, primo comma, e 29, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui, nell'individuare la legge regolatrice dei rapporti tra genitori e figli, privilegiava la legge nazionale del padre.

Ad eguali conclusioni - sia in punto di ammissibilità del sindacato concernente le norme di diritto internazionale privato, sia in punto di fondatezza della questione - deve ora pervenirsi in ordine all'art. 19, comma primo, delle preleggi. Anche tale norma di "collisione", infatti, componendo un conflitto tra le leggi nazionali diverse dei coniugi privilegiando, nell'individuazione della norma regolatrice dei rapporti patrimoniali tra questi, la legge nazionale del marito, realizza una discriminazione nei confronti della moglie per ragioni legate esclusivamente alla diversità di sesso, in violazione sia dell'art. 3, comma primo, della Costituzione, sia dell'art. 29, comma secondo, della Costituzione; di essa, pertanto, va dichiarata la illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma primo, delle disposizioni preliminari al codice civile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2006.

SENTENZA N. 206 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, promossi dal Consiglio di Stato, con ordinanze del 1° febbraio 2005 e del 5 aprile 2005, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, con ordinanza del 19 aprile 2005, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanze del 4 giugno 2005 e 19 luglio 2005 (n. 2 ordinanze), dai Tribunali amministrativi regionali del Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 6 giugno 2005, e della Valle d'Aosta, con ordinanza del 14 luglio 2005, dal Giudice di pace di Ferrara, con ordinanza del 14 marzo 2005, dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con ordinanza dell'8 settembre 2005, rispettivamente iscritte ai numeri 309, 555, 319, 466, 562, 563, 474, 485, 547, e 588 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 25, 26, 39, 40, 46, 47, 48 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 22 marzo 2006 il Giudice relatore Francesco Amirante.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato con due ordinanze (r.o. n. 309 e n. 555 del 2005), il TAR della Lombardia, sezione staccata di Brescia (r.o. n. 319 del 2005), il TRGA del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con tre ordinanze di identico contenuto (r.o. n. 466, n. 562 e n. 563 del 2005), il TAR del Friuli-Venezia Giulia (r.o. n. 474 del 2005), il TAR della Valle d'Aosta (r.o. n. 485 del 2005), il TAR del Veneto (r.o. n. 588 del 2005), il Giudice di pace di Ferrara (r.o. n. 547 del 2005), sollevano, tutti, questione di legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 3 della Costituzione, il TAR della Lombardia, anche agli artt. 24 e 111 Cost. ed il TRGA del Trentino-Alto Adige anche all'art. 35, primo comma, Cost. - dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui non consente di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in posizione irregolare che siano stati destinatari di provvedimenti di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera; il TAR del Friuli-Venezia Giulia dubita della medesima norma anche nella parte in cui esclude dalla regolarizzazione coloro che abbiano lasciato il territorio nazionale e si trovino nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Si sostiene dai giudici *a quibus* che la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., sia perché in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto stabilisce lo stesso trattamento per situazioni sostanzialmente diverse, sia per intrinseca irragionevolezza.

Riguardo al primo aspetto, si rileva che l'accompagnamento alla frontiera può essere stato disposto sia dal Ministro dell'interno nei confronti di soggetti effettivamente pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, sia dal prefetto per inosservanza della disciplina amministrativa dell'immigrazione (ingresso nel territorio dello Stato con elusione dei controlli di frontiera, permanenza nel territorio dello Stato, senza permesso di soggiorno, oltre il termine in cui ciò è consentito).

L'irragionevolezza consisterebbe nel far discendere conseguenze gravi da un provvedimento dal quale il soggetto era stato colpito nel passato, in un'epoca in cui nei confronti del medesimo gli immigrati non godevano di adeguati rimedi idonei a consentire efficacemente il diritto di difesa, il tutto senza alcuna valutazione del loro inserimento sociale in Italia.

Gli artt. 24 e 111 Cost. sarebbero violati, inoltre, anche perché la disposizione censurata ricollega ad un evento del passato conseguenze attuali gravi, «rendendo palese solo *a posteriori* un ulteriore (e più consistente) interesse all'impugnazione».

Infine, la censura di contrasto con l'art. 35, primo comma, Cost. si sostanzia nel rilievo che la regolarizzazione del lavoratore extracomunitario è una manifestazione del diritto al lavoro e concorre in maniera determinante a quell'inserimento sociale che tale parametro costituzionale vuole tutelare.

2.- I giudizi devono essere riuniti perché hanno tutti ad oggetto la stessa questione, salvo l'ordinanza del TAR del Friuli-Venezia Giulia che prospetta anche una ulteriore questione, alla prima connessa.

In via preliminare, si rileva l'inammissibilità delle questioni proposte con le ordinanze n. 309, n. 474, n. 547 e n. 588 del 2005.

Queste, infatti, non precisano le ragioni dei provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera di cui sono destinatari gli extracomunitari che sono parti dei giudizi *a quibus* o che, comunque, hanno determinato il diniego di regolarizzazione dei relativi rapporti di lavoro. Siffatta omissione non consente alla Corte di svolgere il necessario controllo sulla rilevanza.

Nel caso prospettato dal Giudice di pace di Ferrara, poi, l'inammissibilità deriva anche dal fatto che - essendo il remittente chiamato soltanto alla convalida o meno del provvedimento di espulsione - nel giudizio *a quo* la disposizione attualmente censurata non deve essere applicata.

3.- La questione da scrutinare nel merito è, quindi, circoscritta alla parte della disposizione che esclude dalla legalizzazione del loro rapporto di lavoro quei cittadini extracomunitari che siano stati espulsi dal territorio dello Stato con provvedimento da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera, essendo inammissibili, per le ragioni esposte, entrambe le questioni sollevate dal TAR del Friuli-Venezia Giulia.

Per individuare la questione nei suoi giusti termini occorre inquadrare la disposizione censurata non soltanto nell'insieme delle norme del provvedimento legislativo di cui è parte, ma anche nel più ampio contesto legislativo in cui s'inserisce.

A questo proposito si rileva che il d.l. n. 195 del 2002 contiene la disciplina della legalizzazione dei rapporti di lavoro intrattenuti illegalmente in Italia da imprenditori con lavoratori extracomunitari nei tre mesi antecedenti la data della sua entrata in vigore, avvenuta il 10 settembre 2002 (giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 settembre 2002) e coincidente con la data di entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189; ne deriva che, al fine di un'esatta comprensione della presente questione, occorre aver riguardo alla disciplina dell'espulsione degli extracomunitari esistente prima del 10 settembre 2002 e contenuta nella versione originaria del testo unico di cui al d.lgs. n. 286 del 1998. Infatti, tutti i provvedimenti di espulsione all'esame dei giudici *a quibus* sono anteriori a tale data.

4.-- Tutto ciò premesso, si rileva che nel sistema vigente prima della legge n. 189 del 2002 la modalità abitualmente seguita per l'esecuzione dell'espulsione dal territorio dello Stato non era l'accompagnamento alla frontiera, bensì l'intimazione ad uscirne nel termine stabilito (art. 13, comma

6, del d.lgs. n. 286 del 1998). L'accompagnamento alla frontiera era previsto per chi fosse stato espulso dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o appartenesse a categorie soggette a misure di prevenzione, ed anche per chi non avesse ottemperato all'ordine di lasciare il territorio italiano nel termine stabilito, o vi fosse entrato sottraendosi ai controlli di frontiera, qualora fosse privo di documento d'identità e il prefetto ravvisasse il pericolo di sottrazione alla misura.

Anche limitato alle ultime ipotesi ricordate - che sono poi quelle su cui i remittenti sono chiamati a pronunciarsi - l'accompagnamento alla frontiera non era correlato a lievi irregolarità amministrative ma alla situazione di coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità tale da sottrarli ad ogni normale controllo o di coloro che tale volontà lasciassero presumere all'esito di una valutazione dei singoli casi condotta sulla base di specifici elementi (sottrazione ai controlli di frontiera e mancanza di un documento d'identità).

È opportuno, perciò, ricordare che questa Corte ha già affermato che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (sentenza n. 62 del 1994, ultima parte del paragrafo n. 4 del Considerato in diritto, nonché le sentenze, ivi citate, n. 144 del 1970 e n. 104 del 1969).

Alla stregua di tali principi, che si ribadiscono, la scelta del legislatore di escludere la legalizzazione dei rapporti di lavoro dei cittadini extracomunitari colpiti da provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera non è manifestamente irragionevole e la disposizione censurata, tenuto conto del complesso degli interessi da tutelare, non incorre nel vizio del trattamento normativo eguale per situazioni sostanzialmente difformi.

Non si ravvisa, pertanto, il denunciato contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 della Costituzione.

5.-- Inammissibile è poi la questione con riguardo agli artt. 24 e 111 Cost., sollevata soltanto dal TAR della Lombardia, poiché non risulta dall'ordinanza di rimessione che vi sia o vi sia stata alcuna impugnazione della legittimità del provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera. I suddetti parametri risultano, pertanto, inconferenti.

6.-- Non fondata è la questione con riferimento all'art. 35, primo comma, della Costituzione.

Il principio generale secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali viene riconosciuta anche allo straniero deve essere applicato con riguardo «alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata» (sentenza n. 62 del 1994). Più in particolare, questa Corte ha affermato che, qualora «i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso rilasciato a tale scopo [...] e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani [...] essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani» (sentenza n. 454 del 1998, relativa al caso di un extracomunitario aspirante al collocamento obbligatorio).

Nella materia del lavoro dei cittadini extracomunitari, rapporto di lavoro e regolarità della loro posizione in Italia sono situazioni che spesso s'intrecciano e si condizionano reciprocamente, ma ciò non significa che, per la tutela degli interessi pubblici di cui si è detto, il legislatore non possa subordinare la stessa configurabilità di un rapporto di lavoro al fatto che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno di quegli interessi sulla base di una valutazione condotta con criteri non arbitrari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, dai Tribunali amministrativi regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, sezione staccata di Brescia, del Veneto e dal Giudice di pace di Ferrara, con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del medesimo d.l. n. 195 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 35, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, e dal Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

ORDINANZA N. 192 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza dell'8 giugno 2005 dal Giudice di pace di Genova, sul ricorso proposto da B. L. contro il Prefetto di Genova, iscritta al n. 527 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2006 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

[...]

Considerato che il Giudice di pace di Genova, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 30 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede che il decreto di espulsione debba essere eseguito anche nei confronti dello straniero extracomunitario legato da una relazione affettiva con una cittadina italiana, in stato di gravidanza, impedendo così a costui di assicurare alla donna stessa e al nascituro assistenza materiale e morale;

che, premesso che l'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevede non già un divieto assoluto, ma una temporanea sospensione del potere di espulsione (o di respingimento) «delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono», l'estensione di tale disciplina (operata dalla sentenza n. 376 del 2000) al rispettivo marito convivente presuppone una certezza dei rapporti familiari che non è dato riscontrare - e tanto meno è dato verificare nel giudizio *a quo* - nel caso di una relazione di fatto che, come tale, non può che essere affermata dagli interessati;

che, conseguentemente, la questione di legittimità costituzionale, sebbene prospettata in termini di tutela della famiglia di fatto e dei conseguenti diritti-doveri, pone in realtà in comparazione trattamenti riservati a situazioni profondamente diverse - e cioè quella del marito di cittadina extracomunitaria incinta e quella dell'extracomunitario che afferma di essere padre naturale di un nascituro - e, quindi, non irragionevolmente disciplinate in modo diverso dal legislatore;

che, quanto alla censura relativa alla asserita violazione del dovere inderogabile di solidarietà, collegata al diritto alla salute tutelato

dall'art. 32 della Costituzione, le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri;

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 30 e 32 della Costituzione, dal Giudice di pace di Genova con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2006.

ORDINANZA N. 143 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'articolo 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002 n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi con tre ordinanze del 28 ottobre 2004 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Fermo, rispettivamente iscritte ai numeri 78, 79 e 95 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* numeri 9 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 22 febbraio 2006 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick.

[...]

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano identiche questioni, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che il giudice *a quo* dubita, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale della previsione dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in forza della quale, nel caso di avvenuta espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale - conseguente al rilascio del nulla osta previsto dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* del medesimo articolo - il giudice, se non è stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere;

che nella disposizione censurata il rimettente ravvisa, anzitutto, una violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., a causa della supposta limitazione della declaratoria di improcedibilità ai soli procedimenti che contemplano l'udienza preliminare, con esclusione, dunque, di quelli che prevedono la citazione diretta: limitazione che egli reputa «inequivocabilmente desumibile» dalla formula letterale del dettato normativo, stante il riferimento, ivi contenuto, alla «sentenza di non luogo a procedere» (costituente uno degli epiloghi tipici dell'udienza preliminare, a mente dell'art. 425 cod. proc. pen.);

che, arrestandosi al mero elemento letterale, il giudice *a quo* omette tuttavia di verificare la praticabilità di una diversa interpretazione, conforme a Costituzione, in forza della quale - proprio ad evitare la paradossale conseguenza denunciata, per cui potrebbero beneficiare della pronuncia di improcedibilità dell'azione penale solo gli imputati dei reati più gravi (quali sono quelli che richiedono la celebrazione dell'udienza preliminare) - la norma impugnata deve ritenersi applicabile, in via estensiva, anche nei procedimenti in cui detta udienza non sia prevista, allorché l'espulsione sia eseguita prima che si pervenga alla fase del giudizio;

che l'illogico assetto dianzi indicato deve presumersi, infatti, non rispondente alla *voluntas legis*, avuto riguardo agli obiettivi di politica criminale che lo stesso rimettente evoca come astrattamente idonei a giustificare la previsione normativa denunciata;

che nell'istituto contemplato dall'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 può infatti scorgersi - al lume delle correnti ricostruzioni - una condizione di procedibilità atipica, che trova la sua *ratio* nel diminuito interesse dello Stato alla punizione di soggetti ormai estromessi dal proprio

territorio, in un'ottica simile - anche se non identica - a quella sottesa alle previsioni degli artt. 9 e 10 cod. pen., non disgiunta, peraltro, da esigenze deflattive del carico penale;

che siffatte *rationes*, peraltro, non soltanto non depongono nel senso della limitazione dell'operatività dell'istituto ai soli episodi criminosi di maggiore gravità, ma militano, semmai, in direzione esattamente inversa;

che a favore dell'anzidetta interpretazione estensiva si è del resto già espressa in più occasioni la giurisprudenza di legittimità, escludendo che essa trovi ostacolo insormontabile nell'argomento di ordine letterale allegato dal rimettente: e ciò a prescindere dall'ulteriore rilievo che, quando pure l'incongruenza normativa censurata dal giudice *a quo* fosse realmente riscontrabile, egli non spiega perché il ripristino dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza dovrebbe avvenire a mezzo della radicale rimozione dell'istituto considerato, anziché tramite l'estensione dello stesso ai casi (in tesi) irrazionalmente esclusi dal suo ambito applicativo (che, peraltro, non vengono in rilievo nei giudizi *a quibus*);

che quanto, poi, alla ulteriore violazione del principio di ragionevolezza che il giudice *a quo* fa discendere dalle asserite manchevolezze ed aporie dei meccanismi di riattivazione dell'esercizio dell'azione penale, dopo la declaratoria di improcedibilità, nel caso di reingresso dello straniero espulso nel territorio nazionale, è del tutto evidente come tali manchevolezze ed aporie non dipendano dalla pronuncia della sentenza di non luogo a procedere prevista dalla norma impugnata, ma, semmai, dalla disciplina che sta "a valle" di essa, contenuta in una distinta disposizione, non coinvolta nello scrutinio di costituzionalità (il comma 3-*quinquies* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998);

che, in ogni caso, le censure in parola risultano del tutto inconferenti rispetto all'oggetto dei giudizi *a quibus*, nei quali la sentenza di non luogo a procedere non è stata ancora pronunciata e tanto meno, dunque, risulta che lo straniero sia rientrato in Italia dopo di essa;

che quanto, infine, alla pretesa violazione del diritto di difesa, correlata alla compromissione dell'aspettativa dell'imputato di proscioglimento nel merito, la declaratoria di improcedibilità per avvenuta espulsione è configurata dal legislatore come un "beneficio" per l'imputato, stante la rinuncia all'esercizio della potestà punitiva dello Stato (*sub condicione* del mancato illegale rientro) che ne consegue: e tale natura essa indubbiamente ha nella generalità dei casi, avuto riguardo al concreto apprezzamento dell'imputato (oltre che alle maggiori difficoltà che egli può incontrare nell'esercizio delle facoltà difensive, una volta allontanato dal territorio dello Stato);

che, in tale ottica - a prescindere da ogni altra possibile considerazione - è del tutto priva di fondamento la pretesa del rimettente di veder rimosso, *sic et simpliciter* ed in termini generali, il "beneficio" dell'improcedibilità, in nome di un ipotetico ed astratto interesse dell'imputato ad affrontare il processo al fine di conseguire un proscioglimento nel merito: interesse che l'imputato potrebbe bene non avere, e che comunque il giudice *a quo* non deduce essere stato evocato nel caso concreto;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile riguardo all'asserita violazione dell'art. 3 Cost., e manifestamente infondata quanto alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto

dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Fermo con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-*quater*, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998 sollevate, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Fermo con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 aprile 2006.

SENTENZA N. 466 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13-*bis*, secondo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promosso dal Tribunale di Gorizia, nel procedimento penale a carico di D. Z., con ordinanza del 4 agosto 2003, iscritta al n. 849 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2003.

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

udito nella camera di consiglio del 16 novembre 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante.

[...]

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Gorizia in composizione monocratica solleva, in riferimento agli artt. 2, 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13-*bis*, secondo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

Nell'ordinanza di rimessione si premette che l'art. 13 del d.lgs n. 286 del 1998 prevede la pena dell'arresto e l'espulsione con accompagnamento alla frontiera per lo straniero che, essendo stato espulso dal territorio dello Stato, vi rientri senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno.

Ciò posto, il remittente sostiene che la norma censurata - la quale commina la reclusione da uno a quattro anni allo straniero che, essendo stato denunciato ed espulso per il reato di cui all'art. 13, comma 13, faccia reingresso nel territorio nazionale - violi i suindicati parametri costituzionali, in quanto irragionevolmente attribuisce alla mera circostanza dell'avvenuta denuncia per il reato di reingresso l'efficacia di trasformare in grave delitto un comportamento altrimenti costituente reato contravvenzionale.

2.- Occorre premettere che, successivamente all'ordinanza di rimessione, il quadro normativo è stato modificato dall'art. 1, comma 2-*ter*, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271. Per quanto specificamente interessa la questione in esame, la sanzione prevista per il reato oggetto del giudizio *a quo* è stata aggravata nel massimo (da quattro a cinque anni di reclusione) ed il reato previsto dall'art. 13, comma 13, anche in riferimento al quale il Tribunale di Gorizia ha motivato le sue censure, è stato trasformato da contravvenzione in delitto, con la previsione della pena della reclusione da uno a quattro anni. Tali modifiche, tuttavia, non impongono la restituzione degli atti al giudice remittente in quanto, comportando un aggravamento della posizione dell'imputato

- in via immediata per effetto dell'aggravamento della pena ed in via mediata, ma pur sempre rilevante, in conseguenza delle modifiche del quadro normativo di riferimento - esse non sono applicabili al processo *a quo*, ai sensi dell'art. 2, terzo comma, del codice penale.

3.- La questione riguarda, pertanto, la disposizione nel testo vigente al momento della commissione del fatto contestato e quale viveva nel quadro normativo allora esistente; così individuata nel suo oggetto, essa è fondata con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Questa Corte ha recentemente ribadito che la denuncia «è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce» (v. sentenza n. 78 del 2005, ma cfr. anche la sentenza n. 173 del 1997). Di conseguenza, si è ritenuto che non sia possibile far derivare dalla sola denuncia conseguenze pregiudizievoli per il denunciato, in quanto essa comporta soltanto l'obbligo degli organi competenti «a verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrano in ipotesi penalmente sanzionate, ossia ad accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale».

Il legislatore del 2002 formulò la disposizione in scrutinio, con riguardo al sistema normativo all'epoca vigente, trasformando in delitto una fattispecie contravvenzionale per il solo fatto che lo straniero rientrato in Italia fosse stato denunciato per la contravvenzione di reingresso nel territorio nazionale senza autorizzazione ministeriale. Né alcun rilievo può avere la circostanza che alla denuncia era collegata anche l'espulsione perché, nel regime antecedente la sentenza di questa Corte n. 222 del 2004, l'espulsione con accompagnamento alla frontiera era eseguita anche prima dell'eventuale convalida, sicché neppure sotto tale profilo la denuncia era soggetta ad alcuna delibazione.

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata nel testo vigente prima delle modifiche introdotte con il d.l. n. 241 del 2004, convertito con modifiche nella legge n. 271 del 2004.

Restano assorbiti tutti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13-bis, secondo periodo, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), risultante dalle modifiche introdotte nel testo dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

ORDINANZA N. 463 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 26 novembre 2003 dal Tribunale di Vicenza, sul ricorso proposto da L.A.C. contro il Prefetto di Vicenza, iscritta al n. 255 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2004.

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

udito nella camera di consiglio del 16 novembre 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick.

[...]

Considerato che il Tribunale di Vicenza dubita della legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 2, e 5, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui prevedono l'automatica espulsione dello straniero che - essendo legittimamente entrato nel territorio dello Stato - abbia omissis di richiedere il permesso di soggiorno nel termine prescritto, anziché subordinare l'adozione del provvedimento espulsivo alla previa verifica della insussistenza delle condizioni per il rilascio del permesso: disciplina, questa, che contrasterebbe, in assunto, con gli artt. 2 e 3 Cost.;

che, quanto al primo dei parametri evocati, questa Corte ha peraltro già avuto modo di affermare che l'«automatismo espulsivo» - previsto dall'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, una volta accertati i presupposti ivi indicati - non viola l'indicato precetto costituzionale, in quanto «altro non è che un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» (ordinanze n. 146 e n. 200 del 2002; cfr., altresì, in riferimento alla previgente disciplina, sentenza n. 353 del 1997);

che non assume d'altro canto rilievo, in senso contrario, la circostanza che - a fronte dell'eventuale esenzione dal visto d'ingresso e della conseguente inapplicabilità dell'art. 4, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998 - allo straniero non vengano preventivamente illustrati dall'autorità consolare o diplomatica i doveri connessi all'ingresso e al soggiorno in Italia, stante l'obbligo di informazione riguardo a tali doveri che comunque grava su chi intenda recarsi in un paese (per lui) estero;

che quanto, poi, all'asserita lesione dell'art. 3 Cost., è evidente come le due situazioni che il giudice *a quo* pone a raffronto - omessa presentazione della richiesta del permesso di soggiorno, da un lato; tardiva presentazione della domanda di rinnovo del permesso, dall'altro - siano tra loro eterogenee sotto due distinti e concorrenti profili, e come tali non comparabili al fine di desumerne una violazione del principio di eguaglianza;

che diversa è, anzitutto, la rilevanza dell'obbligo rimasto inadempito: altro essendo l'obbligo di chiedere per la prima volta il permesso di soggiorno; altro quello di chiedere il rinnovo del permesso di soggiorno già ottenuto, posto che nel secondo caso - come rimarca anche l'Avvocatura dello Stato

- vi è già stato un esame positivo dell'autorità amministrativa circa la condizione personale dello straniero;

che, proprio in correlazione a ciò, il legislatore ha del resto regolato in modo differenziato le due inadempienze; infatti, mentre alla mancata richiesta del permesso di soggiorno nel termine segue senz'altro l'espulsione (art. 13, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 286 del 1998), nel caso, invece, della mancata presentazione dell'istanza di rinnovo - istanza che, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, deve essere formulata in anticipo (di regola, trenta giorni) rispetto alla scadenza del permesso - lo stesso art. 13, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede, invece, un «termine di tolleranza» di sessanta giorni da tale scadenza per consentire all'interessato di porre rimedio alla sua inerzia, prima che venga adottato il provvedimento espulsivo;

che le situazioni poste a confronto divergono, per altro verso, anche sotto il profilo del tipo di violazione, posto che nell'un caso si discute della tardiva presentazione della domanda (di rinnovo); nell'altro della totale omissione della richiesta (di permesso);

che sotto quest'ultimo aspetto, d'altra parte, la prospettazione del giudice rimettente si espone ad una obiezione dirimente;

che in linea di principio, difatti, la previsione normativa in forza della quale lo straniero, pur regolarmente entrato nel territorio nazionale, è abilitato a trattenersi in esso solo ove si munisca di apposito permesso - da richiedere alla competente autorità amministrativa entro un termine perentorio, sotto minaccia di espulsione - rappresenta, di per sé, espressione non irragionevole della discrezionalità che al legislatore compete nella regolamentazione del fenomeno dei flussi migratori;

che, ciò posto, è di immediata evidenza come l'accoglimento del *petitum* del giudice *a quo* finirebbe per svuotare di significato, non solo la fissazione del termine perentorio, ma addirittura - e più a monte - la stessa previsione dell'obbligo di chiedere il permesso di soggiorno;

che ove venisse recepita, infatti, la soluzione auspicata dal giudice *a quo*, l'autorità amministrativa, una volta accertata l'omessa presentazione della domanda, dovrebbe in pratica comportarsi come se essa fosse stata presentata, verificando se lo straniero sia comunque in possesso dei requisiti per il rilascio del permesso: il che equivarrebbe a completa vanificazione dell'obbligo;

che la stessa giurisprudenza di legittimità richiamata dal giudice rimettente ha, del resto, puntualmente evidenziato - con riguardo al distinto e, per quanto detto, meno pregnante obbligo di rinnovo del permesso di soggiorno - l'esigenza di discriminare l'ipotesi della tardiva presentazione della domanda di rinnovo da quella della totale omissione della stessa: e ciò proprio per evitare un corrispondente scardinamento del meccanismo prefigurato dal legislatore;

che, in particolare, le Sezioni unite della Corte di cassazione non hanno mancato di sottolineare come l'affermata esclusione dell'automatismo espulsivo, nel caso di spontanea presentazione tardiva della domanda di rinnovo, non implichi alcuna elusione dei termini fissati dalla legge per l'ordinato svolgimento del procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno, proprio perché «l'inutile decorso del termine di tolleranza non è privo di effetti ma consente pur sempre l'avvio di ufficio della procedura di espulsione dello straniero che non abbia presentato (la) domanda» (cfr. sentenza 20 maggio 2003, n. 7892);

che la questione deve essere dichiarata, pertanto, manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 2, e 5, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in

riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale di Vicenza con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 14 dicembre 2005

SENTENZA N. 432 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), promosso con ordinanza del 30 giugno 2003 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sul ricorso proposto da CGIL Lombardia ed altro contro la Regione Lombardia, iscritta al n. 821 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione della CGIL Lombardia ed altro e della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini per la CGIL Lombardia ed altro e Nicolò Zanon e Andrea Manzi per la Regione Lombardia.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale Amministrativo regionale della Lombardia, solleva, in riferimento agli artt. 3 (parametro richiamato in motivazione, ma non riprodotto in dispositivo), 32, primo comma, 35, primo comma, e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non include i cittadini stranieri, residenti nella Regione, fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Dopo aver descritto la fattispecie sottoposta al proprio giudizio, il Tribunale rimettente osserva, in punto di non manifesta infondatezza, come la disposizione censurata appaia in contrasto con l'art. 32 Cost., in quanto - essendo la tutela della salute enunciata da tale parametro come un diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, e dovendosi pertanto riconoscere anche agli stranieri - il beneficio previsto dalla disposizione impugnata, pur attribuito ai cittadini «in ragione delle medesime condizioni di salute», non sarebbe riconosciuto «(a)gli stranieri residenti nella Regione Lombardia che si trovino in una situazione caratterizzata da una totale invalidità fisica». La norma impugnata, inoltre, risulterebbe in contrasto anche con il generale canone di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un trattamento differenziato rispetto a situazioni che - riferendosi a misure di sostegno introdotte a favore di individui gravemente invalidi - non presentano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento. Sarebbe vulnerato, poi, anche l'art. 35, primo comma, Cost., in quanto il beneficio in questione (della cui preclusione agli stranieri il Tribunale si

duole) sarebbe riconosciuto «anche al fine di tutelare chi si trovi in difficoltà rispetto al lavoro per favorire il recupero delle energie psicofisiche». Si prospetta, infine, un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto, nell'introdurre un regime differenziato tra cittadini italiani e stranieri, sarebbe stata violata la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*); nonché sarebbero violati i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in tema di tutela della salute: «settori ambedue che non possono non riguardare anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri».

2. - La difesa della Regione Lombardia solleva tre eccezioni pregiudiziali in punto di ammissibilità.

Con la prima, la Regione rammenta come - alla stregua della "storia" della normativa impugnata, descritta nello stesso atto di intervento - il requisito della cittadinanza italiana fosse già richiesto dalla legislazione regionale in materia, dal momento che la legge n. 25 del 2003, introduttiva della disposizione della cui legittimità costituzionale il giudice rimettente dubita, si sarebbe limitata «a cambiare la definizione dell'agevolazione (da "tessera di libera circolazione" si passa a parlare di "diritto alla circolazione gratuita") e a richiedere che il grado di invalidità sia pari al 100%». Resterebbe quindi inesplicata, nella ordinanza di rimessione, la indicazione delle fonti normative o delle ragioni in base alle quali il ricorrente disponesse della tessera di libera circolazione. In mancanza di tale puntualizzazione - che assumerebbe, secondo la Regione, «un aspetto del tutto centrale per ciò che concerne la rilevanza della questione sollevata» - ne deriverebbe una preclusione alla disamina del merito, stante, appunto, la «carente esposizione dei fatti di causa che impedisce l'indispensabile controllo sulla rilevanza».

La eccezione è priva di fondamento. Non pare infatti corretto, innanzi tutto, l'assunto secondo il quale la disciplina dettata dalla legge n. 25 del 2003 non presenti alcun elemento di "novità" rispetto al passato, al lume della evoluzione della legislazione regionale, a partire dalla disciplina a suo tempo introdotta dall'art. 1 della legge regionale 16 novembre 1984, n. 57, recante nuove norme in materia di agevolazioni sui servizi di trasporto pubblico locale. Infatti, la legge regionale n. 25 del 2003, a differenza dei pregressi interventi normativi - nei quali si individuavano, quali beneficiari delle provvidenze, i "cittadini" appartenenti a determinate categorie - ha espressamente indicato, come potenziali fruitori della circolazione gratuita o delle agevolazioni tariffarie per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico, soltanto i "cittadini italiani": aggiunta per specificazione, questa, tecnicamente impropria - giacché il richiamo al requisito della cittadinanza, "genericamente" determinato, appariva riferibile a quella italiana - che, però, all'evidenza svela una precisa scelta "riduttiva" in ordine alla platea dei beneficiari.

Al di là di ciò, secondo quanto emerge dalla ordinanza di rimessione, non viene in alcun modo in discussione, nel giudizio *a quo*, la circostanza se la parte privata ricorrente avesse o meno titolo per fruire della «tessera di libera circolazione già in suo possesso ed in scadenza definitiva al 31 luglio 2004»: evenienza, questa, che avrebbe assunto invece sicuro risalto ove oggetto del reclamo fosse stato un provvedimento di revoca o comunque inibitorio del beneficio già concesso. L'oggetto del ricorso nel quale si è iscritto l'incidente di costituzionalità è, al contrario, rappresentato esclusivamente dalla deliberazione della Giunta regionale n. 7/16747 del 12 marzo 2004 e dagli atti connessi, riguardanti la non concedibilità *pro futuro* del beneficio agli invalidi civili non cittadini italiani: con la conseguenza di rendere inconferenti - sul piano del nesso di pregiudizialità rispetto alla risoluzione del quesito di legittimità costituzionale - gli eventuali profili concernenti la legittimità della fruizione in atto di quello stesso beneficio, da parte del ricorrente. Dunque, nessuna "verifica" doveva (e poteva) compiere il giudice rimettente in ordine a tale aspetto della vicenda sottoposta al suo scrutinio; con l'ovvio corollario di rendere manifestamente infondata la pretesa incompletezza di descrizione della fattispecie, agli effetti della motivazione sulla rilevanza della questione.

3. - La difesa della Regione solleva anche un'altra eccezione pregiudiziale di inammissibilità, fondata sul rilievo che il giudice *a quo* avrebbe formulato il quesito di legittimità costituzionale «in termini palesemente contraddittori». Osserva, infatti, la Regione che il Tribunale rimettente avrebbe,

da un lato, censurato la norma impugnata nella parte in cui limita ai soli cittadini italiani invalidi al 100%, residenti nella Regione, il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico regionale: sollecitando, quindi, l'adozione di un intervento additivo volto ad estendere il beneficio anche agli stranieri residenti nella Regione. Dall'altro lato, lo stesso rimettente - «prospettando (sia pur in modo confuso) la violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost. e richiamando l'art. 2, comma 5, del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che prevede parità di trattamento fra stranieri e cittadini nell'accesso ai servizi pubblici» - avrebbe richiesto alla Corte un «intervento radicalmente demolitorio», contestando la competenza legislativa regionale a differenziare il trattamento tra cittadini italiani e stranieri in materia di pubblici servizi. Posto, infatti, che la violazione dell'art. 117 Cost. «comporterebbe l'incostituzionalità per incompetenza dell'intera normativa impugnata», ne deriva - conclude la Regione - che l'accoglimento del quesito verrebbe ineluttabilmente a determinare «la caducazione del beneficio del diritto al trasporto gratuito anche per gli invalidi cittadini italiani»: in palese ed insanabile contrasto, quindi, con la richiesta di addizione di cui innanzi si è detto e che il giudice rimettente ha ribadito nel dispositivo della ordinanza di rimessione.

Anche questa eccezione è priva di fondamento. Il giudice rimettente si è limitato a rammentare come, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117 della Carta fondamentale riservi alla legislazione statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*); così come sempre allo Stato è riservata la formulazione dei principî fondamentali cui la legislazione concorrente delle Regioni deve uniformarsi in materia di tutela della salute. Entrambi questi settori devono necessariamente riguardare - sottolinea l'ordinanza di rimessione - «anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri [...] tanto più che il d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, all'art. 2, comma 5, prevede la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di stati extracomunitari nell'accesso ai pubblici servizi.

Il profilo di "incompetenza" evocato dal giudice *a quo*, dunque, non è affatto "assoluto" - nei termini prospettati dalla Regione resistente - ma è circoscritto proprio a quel profilo dell'esercizio del potere legislativo che il giudice rimettente assume come discriminatorio. Infatti, a formare oggetto del quesito di costituzionalità non è la disposizione in sé, la quale, nel delineare i presupposti del beneficio, lo attribuisce ai "cittadini italiani" (disciplina, questa, rispetto alla quale non si formula alcuna richiesta di ablazione, né si ventila alcuna ipotesi di illegittimità). L'unico aspetto censurato è, invece, espresso soltanto "in negativo" (dove la richiesta di addizione, e non di ablazione); la doglianza si concentra esclusivamente sulla preclusione, introdotta dalla norma nei confronti degli stranieri, di fruire, a parità delle restanti condizioni di legge, delle provvidenze stabilite in favore degli invalidi in tema di trasporti regionali. Prescindendo quindi, per il momento, da qualsiasi considerazione in ordine alla fondatezza, nel merito, dei rilievi svolti dal Tribunale rimettente, specie per ciò che attiene alla effettiva riconducibilità della ipotesi di specie alla "materia" delineata dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., devono escludersi - secondo la prospettiva coltivata dal giudice *a quo* - quei profili di contraddittorietà del *petitum* che, ad avviso della Regione, minerebbero la ammissibilità della questione.

4. - La questione sarebbe infine inammissibile, secondo la difesa regionale, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto - anche a voler prescindere da talune lacune di ordine sintattico, che renderebbero oscuro l'*iter* logico seguito dal giudice *a quo* - i vari parametri sarebbero enunciati in forma apodittica, generica e priva di un adeguato sostegno argomentativo.

Pure tale eccezione deve essere disattesa. Ai fini della sussistenza del presupposto di ammissibilità ora contestato, occorre che le "ragioni" del dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento ai singoli parametri di cui si assume la violazione, siano articolate in termini di sufficiente puntualizzazione e riconoscibilità all'interno del tessuto argomentativo in cui si articola la ordinanza di rimessione; senza alcuna esigenza, da un lato, di specifiche formule sacramentali, o, dall'altro lato, di particolari adempimenti "dimostrativi", d'altra parte in sé incompatibili con lo specifico e circoscritto ambito entro il quale deve svolgersi lo scrutinio incidentale di "non manifesta infondatezza". A tali requisiti minimi l'ordinanza di rimessione ha corrisposto, considerato che, in

riferimento a ciascuno dei profili coinvolti dal quesito e per ognuno dei parametri invocati, il Tribunale rimettente ha offerto pertinente e congrua motivazione. La circostanza, poi - evidenziata dalla Regione a sostegno della eccezione di inammissibilità - per la quale la violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe enunciata nel corpo della ordinanza di rimessione, ma non ulteriormente richiamata nel dispositivo, si rivela priva di rilievo, posto che le "ragioni" delle censure ed il corrispondente quesito risultano enunciati in termini del tutto univoci dall'atto introduttivo del presente giudizio di legittimità costituzionale.

5. - Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 8 della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, come sostituito dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25, stabilisce particolari provvidenze in favore di talune categorie, in materia di servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale: in particolare, a decorrere dal 1° agosto 2004, accanto alle categorie di beneficiari indicate nel comma 1 del medesimo articolo, il diritto alla circolazione gratuita su tali servizi è riconosciuto anche «ai cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia con grado di invalidità pari al 100% [...] e loro eventuali accompagnatori, secondo le modalità stabilite con apposito atto della Giunta regionale». Rispetto alle restanti categorie di soggetti previste nel comma 1 - tutte, per così dire, soggettivamente qualificate dalla origine (invalidi di guerra e di servizio; deportati nei campi di sterminio nazisti; invalidi a causa di atti di terrorismo e vittime della criminalità organizzata), o dalla natura della invalidità (privi di vista per cecità assoluta e sordomuti) - gli invalidi menzionati nel comma 2 della stessa norma presentano, come tratto comune e unificante, esclusivamente la percentuale di invalidità: nella specie, la più elevata in assoluto.

La *ratio* del beneficio è, dunque, riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare - attraverso la fruizione gratuita del servizio - l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità. Ci si muove nell'ambito di una provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie racciordata, sul piano della "causa" normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione.

Il *discrimen* che viene qui in discorso, e sul quale si concentra l'intera gamma delle censure proposte dal Tribunale rimettente, ruota quindi attorno alla preclusione che la normativa di favore - oggetto di impugnativa - ha dichiaratamente inteso introdurre nei confronti degli stranieri: con ciò compromettendo - secondo il giudice *a quo* - non soltanto «il generale canone di ragionevolezza [...] che può evocarsi come parametro di coerenza della norma legislativa regionale con i principî sanciti a tutela di situazioni riconducibili ad un'identica *ratio* interpretativa»; ma, anche, la necessaria tutela della salute (art. 32 Cost.), e del lavoro (art. 35, primo comma, Cost.), oltre che la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), e circa i principî fondamentali in tema di legislazione concorrente regionale sulla salute.

5.1. - In linea di principio, sono corretti i rilievi svolti dalla difesa regionale a proposito delle peculiarità che caratterizzano la condizione dello straniero nel quadro dei valori costituzionali. In particolare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994): così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza - o all'inverso ne sia privo - purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti.

Al tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute, questa Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi

costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto" [...] Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del d.lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998» (v. sentenza n. 252 del 2001).

In tale quadro di riferimento, e se si ha riguardo al testo ed alla *ratio* della norma oggetto di impugnativa, può convenirsi con l'assunto della Regione, nella parte in cui sottolinea come la scelta «legislativa di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita, ovvero un diritto a fruire di tariffe agevolate, non configuri in alcun modo una prestazione essenziale o minimale, né si presenti, ovviamente, come una scelta costituzionalmente obbligata».

Per un verso, infatti, la previsione agevolatrice in questione si indirizza a categorie eterogenee di beneficiari, per di più neppure tutte riconducibili al *genus* degli invalidi, come i cavalieri di Vittorio Veneto o gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria in servizi di pubblica sicurezza, rispettivamente inquadrabili in categorie di benemeriti o di fruitori del servizio *ratione officii*: donde l'impossibilità di considerare il diritto alla salute (o quello al lavoro) come valore fondamentale alla cui salvaguardia correlare - per di più attraverso un nesso di astratta "indispensabilità" - la concessione della provvidenza. Per un altro verso, è del pari evidente l'impossibilità di individuare nel trasporto regionale un servizio destinato ad integrare - sempre e comunque - quel "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana", di cui innanzi si è detto, posto che è la natura stessa del servizio ad evocare il soddisfacimento di una gamma indefinita (ed indefinibile) di esigenze di spostamento.

La provvidenza a favore degli invalidi, dunque, non si giustifica in funzione dei singoli "bisogni" di locomozione (fra i quali ben possono annoverarsi - ma non necessariamente e non soltanto - quelli connessi alla salute o al lavoro). Essa rinviene la propria ragion d'essere in una logica di solidarietà sociale, nella ragionevole presupposizione delle condizioni di difficoltà in cui versano i residenti che, per essere totalmente invalidi, vedono grandemente compromessa, se non totalmente eliminata, la propria capacità di guadagno.

5.2. - Se la previsione di tariffe gratuite o agevolate per gli invalidi risponde a finalità sociali e si inquadra nel novero delle disposizioni per così dire "facoltative", non essendo destinata, in sé, a soddisfare diritti fondamentali, ne deriva - ha sottolineato la Regione - la legittimità di scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie, per far fronte al consistente maggior onere che dal beneficio in questione deriva per l'ente regionale. D'altra parte, se un tale bilanciamento è imposto anche «in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, restando salvo, in ogni caso, quel nucleo irriducibile del diritto alla salute» di cui si è già fatto cenno (v., fra le tante, la sentenza n. 509 del 2000), tanto più tale ponderazione si impone - sottolinea la Regione - «se lo scopo è quello di contenere l'esborso economico per prestazioni aggiuntive che costano».

L'assunto della Regione, corretto in linea di principio, risulta tuttavia del tutto eccentrico rispetto alla previsione oggetto di censura. La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'"essenziale", sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il

trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria.

La disposizione in discussione si pone in contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Carta fondamentale, perché il relativo scrutinio va circoscritto all'interno della specifica previsione, in virtù della quale la circolazione gratuita viene assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana. Il requisito della cittadinanza non può assumersi - come deduce la Regione - quale «criterio preliminare di accesso» al beneficio, e senza che lo stesso sia stato «pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti»; esso, infatti, si atteggia - nella disposizione - come uno specifico presupposto che condiziona l'ammissione al regime di *favor*, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate.

Né può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che - mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio - a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri - comunitari o extracomunitari - ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione.

D'altra parte, e come rilevano le parti private, l'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) espressamente sancisce il principio secondo il quale «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

Questa disposizione - al pari delle altre contenute nel medesimo testo unico - costituisce, a norma dell'art. 1, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, principio fondamentale "ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" (ovviamente nel testo allora vigente) "nelle materie di competenza legislativa delle regioni", fra le quali rientra quella del trasporto regionale. Un principio, dunque, il quale - al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni - ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori - come senz'altro è avvenuto nella disposizione oggetto di impugnativa - dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga. A conclusioni analoghe può altresì giungersi con riferimento agli artt. 2 e 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che - nell'ambito dei principî fondamentali e per quanto attiene alle prestazioni in tema di *handicap* - equiparano ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale.

Non essendo, quindi, enucleabile dalla norma impugnata altra *ratio* che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal novero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali, ne deriva la illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma stessa, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Restano assorbiti gli ulteriori profili dedotti dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 novembre 2005.

ORDINANZA N. 347 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 29 *bis* (introdotto dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476), 31, secondo comma, 35 primo comma, 36 primo e secondo comma, e 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), promosso con ordinanza del 1° ottobre 2003 dal Tribunale per i minorenni di Cagliari sul ricorso proposto da D.A., iscritta al n. 647 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale dell'anno 2004.

Udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

[...]

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Cagliari dubita che l'art. 29-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come introdotto dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), e le norme collegate, individuate negli artt. 31, secondo comma, 35, primo comma, 36, primo e secondo comma, 44 della stessa legge n. 184 del 1983, siano costituzionalmente legittimi, nella parte in cui escludono la possibilità di ottenere la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale, in casi particolari, a favore di singoli, e quindi di perfezionare l'adozione internazionale in Italia, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, per irragionevole preclusione dell'adozione da parte di singoli a favore di bambini in stato di abbandono, dell'art. 30 della Costituzione, per violazione del diritto del minore in stato di abbandono, italiano e straniero, ad essere allevato in ambiente idoneo, dell'art. 2 della Costituzione per sottrazione del minore straniero alle garanzie offerte dalla legge italiana, e discriminazione rispetto al minore italiano;

che il giudice rimettente ritiene che l'adozione internazionale ammetterebbe l'adozione in casi particolari, non legittimante (e quindi consentibile anche a persone non coniugate ai sensi dell'art. 44, terzo comma), solo nel caso previsto dall'art. 44, primo comma, lettera *a*), della legge n. 184 del 1983, e ciò sulla base del richiamo operato dall'art. 31, secondo comma, individuando, in una disposizione di esclusivo carattere procedurale, il presupposto implicito dell'ammissibilità di una sia pur limitata adozione internazionale "in casi particolari";

che il rimettente solleva la questione di legittimità su un presupposto interpretativo erroneo;

che le norme di protezione valide per il minore italiano non possono non valere per lo straniero (sentenza n. 199 del 1986);

che l'adozione in casi particolari, che ha effetti più limitati dell'adozione legittimante, non presenta aspetti di eccezionalità o almeno peculiarità tali da impedirne l'estensione agli stranieri;

che da nessuna disposizione del capo I del titolo III della legge n. 184 del 1983, come integralmente sostituito dall'art. 3 della legge n. 476 del 1998, è desumibile la preclusione esplicita all'adozione "in altre ipotesi" ritenuta dal Tribunale per i minorenni di Cagliari: non in particolare per

l'ipotesi di cui alla lettera d) ("quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo"), nella quale il rimettente sembra voler inquadrare, in via interpretativa, la fattispecie, in cui la minore straniera, in stato di abbandono, priva della tutela dei genitori, nonché di parenti che la possano accudire, e con gravi problemi di salute, non è stata richiesta in adozione da alcuno;

che l'art. 44, di per sé, regolando l'adozione in casi particolari in altra parte della legge (titolo IV) rispetto all'adozione legittimante (titolo II), non si occupa di adozione internazionale, che è regolata nel titolo III, con la conseguenza che il silenzio di tale norma, riguardo all'adozione internazionale, non può essere interpretato come inammissibilità dell'adozione di minori stranieri in casi particolari;

che l'art. 36, primo comma, si richiama, in generale, al rispetto delle procedure e degli effetti della legge n. 184 del 1983, all'interno della quale è pure prevista l'adozione in casi particolari;

che l'art. 35, primo comma, che attribuisce all'adozione pronunciata all'estero gli effetti dell'adozione legittimante, per definizione, non contempla l'adozione in casi particolari, senza che questo significhi che la escluda;

che proprio l'art. 31, secondo comma, che è l'unica disposizione in cui si incrociano adozione particolare e adozione internazionale, dettando una procedura agevolata per l'adozione internazionale in uno dei quattro casi di adozione particolare, implicitamente riconosce l'ammissibilità dell'adozione internazionale in casi particolari; dal momento che non ci sarebbe stato bisogno di precisare che nell'ipotesi di cui all'art. 44, lettera a), la procedura è semplificata, se in generale la procedura non fosse stata possibile, neppure in forma completa;

che, quindi, dalla normativa vigente non è evincibile il divieto del rilascio del certificato di idoneità all'adozione di stranieri in casi particolari, con la conseguenza che tale rilascio deve ritenersi consentito ogni qualvolta sussistano le condizioni di cui all'art. 44;

che tale idoneità è finalizzata ai casi particolari di adozione - secondo l'ordinamento italiano - descritti dall'art. 44 e che, in fase di dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero di adozione, deve essere compiuta la valutazione dei presupposti dell'adozione in casi particolari, come regolati dal titolo IV, capo I, della legge n. 184 del 1983;

che questa interpretazione, costituzionalmente corretta, riconduce ad unità il sistema, consentendo di ritenere ammissibile l'adozione internazionale negli stessi casi in cui è ammessa l'adozione nazionale legittimante o in casi particolari;

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata, in quanto è erronea l'interpretazione del sistema normativo sulla cui base essa è stata sollevata (v. sentenza n. 301 del 2000; ordinanze n. 388 del 2002; n. 369 del 2000).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 29-*bis*, introdotto dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, 31, secondo comma, 35, primo comma, 36, primo e secondo comma, e 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Cagliari con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2005.

SENTENZA N. 300 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 maggio 2004, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri;

uditi l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione, perché ritiene che essa contenga norme concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, materie, queste, riservate alla legislazione esclusiva statale che non tollerano intrusioni legislative regionali.

Per quanto concerne l'art. 3, comma 5, della legge impugnata, che attribuisce alla Regione un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali inadempienti alle funzioni di cui alla medesima disposizione, il ricorso indica altresì la violazione degli artt. 114 e 120 Cost., poiché si tratterebbe di funzioni per le quali la Regione non ha alcuna competenza, per le quali non sarebbe ipotizzabile alcun potere sostitutivo della Regione Emilia-Romagna.

Le censure del Governo riguardano poi specificatamente alcune delle disposizioni della legge impugnata, e precisamente:

a) l'art. 3, comma 4, lettera d), che prevede l'osservazione e il monitoraggio, "in raccordo con le Prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea, strutture che rientrano, oltre che nella materia dell'immigrazione, anche in quella dell'ordine pubblico e della sicurezza, entrambe di esclusiva spettanza statale;

b) gli artt. 6 e 7, che secondo il ricorso riconoscono nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri all'attività politico-amministrativa della Regione, quali membri della Consulta regionale, cui sono affidati compiti istituzionali propulsivi e consultivi; tali forme partecipative riguarderebbero la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'immigrazione, materie entrambe di competenza esclusiva statale;

c) l'art. 10, che consente ai cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa, materia anch'essa spettante allo Stato, che peraltro «ha puntualmente legiferato sull'argomento».

2. - La Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure svolte nei confronti dell'intero testo della legge, in quanto la stessa ha un contenuto eterogeneo, prevedendo interventi di tipo diverso da parte di enti diversi.

La Regione Emilia-Romagna eccepisce poi l'infondatezza della impugnazione della legge regionale nel suo complesso, motivata dalla pretesa statale di impedire alle Regioni di dettare qualsiasi disposizione concernente gli stranieri, a prescindere dal fatto che si tratti o meno di incidere su materie di competenza regionale, tanto più che un problema di legittimità costituzionale di tali disposizioni non era mai stato posto sotto il vigore del precedente Titolo V della Costituzione e che l'assunto del Governo non è quindi fondato sulla violazione di alcuna norma costituzionale e anzi si pone in contrasto con la stessa normativa statale in materia e con la giurisprudenza costituzionale.

Quanto alle censure statali che si appuntano nei riguardi di singole disposizioni della legge regionale, la Regione ne sostiene, con diversi argomenti, l'infondatezza.

3. - L'eccezione preliminare della Regione Emilia-Romagna relativa alla inammissibilità delle censure statali che concernono l'illegittimità costituzionale dell'intero testo della legge regionale è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sono inammissibili (v., tra le molte, le sentenze n. 315 e n. 338 del 2003).

Nel caso di specie, la delibera di impugnazione, adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 7 maggio 2004, richiama, recependone integralmente il contenuto, la proposta del Ministro per gli affari regionali nella quale le censure di illegittimità costituzionale sono inequivocabilmente riferite soltanto all'art. 3, comma 4, lettera d) e comma 5, ed agli artt. 6, 7 e 10.

L'esame del merito del ricorso deve perciò essere limitato alle sole disposizioni della legge regionale per le quali sono state svolte specifiche censure.

4. - Ai fini di un corretto inquadramento delle questioni sollevate dal ricorso del Governo, è necessario premettere un breve esame della legge statale in materia, rappresentata dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), nella parte in cui essa prevede competenze regionali o altre forme di cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

L'art. 1, comma 4 del d. lgs citato, prevede che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica», mentre l'art. 2, comma 4, a sua volta stabilisce che «lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale».

L'art. 2-bis, introdotto dalla legge n. 189 del 2002, nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il "Comitato per il coordinamento e il monitoraggio" delle disposizioni del testo unico, al comma 2 prevede che di esso faccia parte anche «un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome», e che «per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno», che è composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

A sua volta l'art. 3 dispone che al fine della predisposizione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri senta anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Il comma 5 dello stesso articolo prevede ancora che «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di

bilancio, le Regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana». Il successivo comma 6 dispone che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'istituzione di Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale».

Altre disposizioni della legge statale, come l'art. 38 (Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale), l'art. 40 (Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione), disciplinano specifiche competenze regionali in materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o esclusiva, come il diritto all'istruzione, l'accesso ai servizi educativi, la partecipazione alla vita della comunità scolastica sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, la predisposizione di centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze di alloggio e di sussistenza, oltre ad altri interventi di tipo assistenziale.

Ed ancora l'art. 42 (Misure di integrazione sociale), prevede che lo Stato, le Regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al loro positivo inserimento nella società italiana, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti. Il comma 4 di detto articolo prevede infine che sia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, della quale sono chiamati a far parte, tra gli altri, i «rappresentanti degli stranieri extracomunitari designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia, in numero non inferiore a sei» (lettera b).

5. - La stessa legge statale quindi disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente.

6. - Tenuto conto del quadro normativo complessivo, infondate risultano le censure del Governo che ipotizzano la violazione, da parte della legge della Regione Emilia-Romagna, delle competenze esclusive statali in tema di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e di "immigrazione" di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.

Invero l'art. 3, comma 4, lettera d), della legge impugnata, in base al quale la Regione svolge attività di osservazione e monitoraggio, "per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, non contiene alcuna disciplina di detti centri che si ponga in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni.

Gli artt. 6 e 7 della legge regionale, che disciplinano le forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, lungi dall'inadattare materie attribuite esclusivamente allo Stato, costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che, come sopra evidenziato, prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale; in tal senso questa Corte, con la sentenza n. 379 del 2004, ha affermato la legittimità della norma statutaria dell'Emilia-Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei *referendum* regionali, secondo un criterio di favore verso la partecipazione, che trova il suo fondamento nel già ricordato art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998. Inoltre tali disposizioni non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale.

Anche l'art. 10 della legge, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica, si limita a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal citato d.lgs n. 286 del 1998.

Infine anche la censura che si appunta sull'art. 3, comma 5, della legge, per cui la Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti secondo le modalità previste dalla vigente disciplina regionale - disposizione che secondo il Governo violerebbe anche gli artt. 114 e 120 Cost. poiché non sarebbe indicato il tipo di potere sostitutivo da esercitare - risulta infondata perché, come sostiene la Regione, l'inadempimento da parte degli enti locali si riferisce chiaramente alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della legge censurata che sono appunto affidate agli enti locali. Del resto l'indicazione quale parametro dell'art. 120 Cost. appare del tutto inconferente, poiché tale norma riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero testo della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, lettera d) e comma 5; 6, 7 e 10 della stessa legge regionale n. 5 del 2004, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a) e b), 114 e 120 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

ORDINANZA N. 261 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189, promosso dal Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, con ordinanza del 20 aprile 2004, nel procedimento penale a carico di K. A., iscritta al n. 719 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2004.

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

udito nella camera di consiglio del 25 maggio 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante.

[...]

Considerato che il Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189, «nella parte in cui predispone, per ipotesi riconducibili all'art. 650 cod. pen., pene maggiorate per la mera condizione di migrante del destinatario della sanzione rispetto ai cittadini residenti»;

che la norma impugnata, successivamente alla rimessione della presente questione di legittimità costituzionale, è stata modificata - dall'art. 1, comma 2-*ter*, del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271 - nel senso di un ulteriore inasprimento della pena, in quanto il reato da essa previsto è attualmente configurato come un delitto e punito con la reclusione da uno a quattro anni anziché con l'arresto da sei mesi ad un anno;

che tale modifica normativa è peraltro ininfluyente ai fini della presente decisione, poiché il più grave trattamento sanzionatorio oggi previsto non potrebbe comunque essere applicato dal Tribunale di Trani nel giudizio *a quo*, in virtù del principio di cui all'art. 2, terzo comma, del codice penale;

che nel merito va ricordato come, per costante giurisprudenza di questa Corte, il potere di configurare le singole ipotesi criminose e di determinarne la pena, come pure quello di abrogare le varie previsioni punitive, rientri nella discrezionalità del legislatore, censurabile, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, soltanto nel caso in cui sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole (v., tra le altre, sentenze n. 313 del 1995 e n. 364 del 2004; ordinanze n. 58 del 1999, n. 144 del 2001, n. 110 del 2002, n. 177 del 2003 e n. 302 del 2004);

che, nella specie, è da escludere che tale ultima evenienza si verifichi, essendo evidente come il confronto prospettato dal giudice remittente tra la fattispecie impugnata ed il reato di cui all'art. 650 cod. pen. sia incongruo, attesa l'evidente diversità esistente tra la generica inosservanza dei provvedimenti dell'autorità e la trasgressione dello specifico divieto di rientrare nel territorio nazionale conseguente al provvedimento di espulsione emesso nei confronti dello straniero, diversità che dà ragione del differente trattamento sanzionatorio;

che per ciò che riguarda il diritto a permanere sul territorio nazionale la posizione giuridica dello straniero è diversa rispetto a quella del cittadino (art. 16, secondo comma, Cost.);

che tale diversità dimostra come il *tertium comparationis* evocato dal Tribunale di Trani sia inconferente, così come è improprio il richiamo alla giurisprudenza di questa Corte sui diritti inviolabili dell'uomo la cui violazione non tollera discriminazioni tra cittadino e straniero;

che la questione, pertanto, è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dal Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2005.

SENTENZA N. 224 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Piero Alberto CAPOTOSTI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), promosso con ordinanza del 10 ottobre 2003 dal Tribunale di Prato sul ricorso proposto da Errafia Mustapha, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2004.

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

udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri.

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dal Tribunale di Prato ha ad oggetto l'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), il quale consente allo straniero di chiedere il ricongiungimento per i genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero per i genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

Ad avviso del Tribunale rimettente, la norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 29 della Costituzione, perché impedirebbe l'esercizio dell'inviolabile diritto ad una vita familiare, riconosciuto dalla Costituzione anche agli stranieri, pienamente equiparati ai cittadini in relazione al godimento di diritti fondamentali; con l'art. 3 della Costituzione, poiché, sotto il profilo del diritto del singolo al godimento della vita familiare, sarebbe irrilevante la presenza o meno di altri figli dei genitori nel paese di origine, la cui previsione darebbe anzi luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti che abbiano fratelli e quelli che non li abbiano; con l'art. 10 della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto il diritto al rispetto della vita familiare potrebbe essere compresso dall'autorità pubblica solo qualora l'ingerenza costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

2. - La questione non è fondata.

Il testo originario della disposizione impugnata consentiva allo straniero - che avesse la disponibilità di un alloggio e di un reddito annuo rispondenti a determinati parametri - di chiedere il ricongiungimento familiare per i genitori, ponendo quale unica condizione che essi fossero a carico del medesimo richiedente.

A seguito delle modifiche introdotte con la legge n. 189 del 2002, la norma impugnata, con previsione evidentemente più restrittiva rispetto alla precedente, indica ulteriori requisiti ai fini del ricongiungimento con i genitori, rappresentati dall'assenza di altri figli nel Paese di origine o provenienza ovvero dall'impossibilità degli altri figli, per documentati gravi motivi di salute, di provvedere al sostentamento dei genitori ultrasessantacinquenni.

Nella previsione di questi nuovi e diversi requisiti il Tribunale rimettente ravvisa un contrasto con gli indicati parametri della Costituzione, invocando una pronuncia parzialmente caducatoria che ripristini l'originaria formulazione della norma.

2.1. - La principale censura che il rimettente muove alla norma sospettata di incostituzionalità riguarda la lesione del diritto all'unità familiare (artt. 2 e 29 Cost.).

Come è stato affermato da questa Corte nelle sentenze n. 28 del 1995 e n. 203 del 1997, «la garanzia della convivenza del nucleo familiare» si radica «nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori»; si è inoltre affermato che «il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono [...] diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri».

Mentre l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, non può invece sostenersi che il principio contenuto nell'art. 29 della Costituzione abbia una estensione così ampia da ricomprendere tutte le ipotesi di ricongiungimento di figli maggiorenni e genitori; infatti nel rapporto tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori l'unità familiare perde la caratteristica di diritto inviolabile costituzionalmente garantito e contestualmente si aprono margini che consentono al legislatore di bilanciare "l'interesse all'affetto" con altri interessi di rilievo.

Questa Corte ha già sottolineato come il decreto legislativo n. 286 del 1998 tuteli il diritto dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato a mantenere l'unità del suo nucleo familiare, prevedendo la possibilità del ricongiungimento familiare che, nella sussistenza delle condizioni regolate dall'art. 29, può essere chiesto in particolare per il coniuge e per i figli minori a carico; ed ha riconosciuto che il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale effettuando un «corretto bilanciamento dei valori in gioco», poiché sussiste in materia un'ampia discrezionalità legislativa limitata solo dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli (ordinanza n. 232 del 2001).

E nella specie non risulta irragionevole la scelta effettuata dal legislatore del 2002 di limitare il ricongiungimento alle ipotesi in cui vi sia una effettiva e grave situazione di bisogno di quei familiari che non possono in alcun modo soddisfare autonomamente le proprie esigenze primarie di vita, non avendo nemmeno altri figli nel paese di origine in grado di sostentarli.

Le stesse argomentazioni valgono per le ragioni di solidarietà familiare invocate dal rimettente; anzi, in questo caso è ancora più ampia la discrezionalità del legislatore, in quanto il concetto di solidarietà non implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza.

2.2. - Un ulteriore motivo di illegittimità della norma in esame è ravvisato dal rimettente nel contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché, sotto il profilo del diritto del singolo al godimento della vita familiare, sarebbe irrilevante la presenza di altri figli dei genitori nel paese di origine, la cui previsione darebbe anzi luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti il ricongiungimento che abbiano fratelli e quelli che non li abbiano.

Si è già detto che il diritto al godimento della vita familiare deve essere garantito senza condizioni a favore dei coniugi e dei nuclei familiari con figli minori, mentre negli altri casi esso può anche subire restrizioni, purché nei limiti della ragionevolezza. Tale limite non risulta superato nella previsione normativa in esame, ove si consideri ad esempio l'ipotesi che vi siano altri figli nel paese d'origine e siano pertanto possibili altre forme di conservazione dell'unità familiare.

Nella legge in esame tale diritto è invece garantito nelle situazioni di grave bisogno in cui versano i genitori quando non abbiano alcuna possibilità di provvedere al proprio mantenimento, ma non in altri casi.

È dunque infondata la censura relativa alla disparità di trattamento, che sussisterebbe tra il richiedente il ricongiungimento che non abbia altri fratelli o sorelle e quello che invece li abbia, avuto riguardo alla diversità delle situazioni poste a raffronto, che giustifica una disciplina differente.

2.3. - L'ultimo profilo dedotto dal giudice *a quo* a sostegno della illegittimità costituzionale della norma denunciata concerne la pretesa violazione dell'art. 10 della Costituzione in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto, a parere del medesimo rimettente, il diritto al rispetto della vita familiare potrebbe essere compreso dall'autorità pubblica solo qualora l'ingerenza costituisca una misura che, in una società democratica, **sia** necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

In merito a tale censura è sufficiente osservare che non è invocabile l'art. 10 della Costituzione, poiché, secondo l'indirizzo di questa Corte, «esorbita dagli schemi del diritto internazionale pattizio» (sentenza n. 32 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 10 della Costituzione, dal Tribunale di Prato, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

SENTENZA N. 78 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera c), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222 e dell'art. 33, comma 7, lettera c), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi con ordinanze del Tribunale di Vicenza del 26 agosto 2003, del TAR per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, del 7 novembre 2003, del Tribunale di Catania del 4 dicembre 2003, del Tribunale di Prato del 18 novembre 2003, del TAR per il Veneto del 10 febbraio 2004, del TAR per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, del 12 febbraio 2004 e del TAR per il Veneto del 10 marzo 2004, rispettivamente iscritte al n. 1146 del registro ordinanze 2003 ed ai n. 20, n. 232, n. 265, n. 451, n. 548 e n. 610 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, n. 8, n. 14, n. 15, nella edizione straordinaria del 3 giugno 2004, n. 24 e n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 1° dicembre 2004 il Giudice relatore Francesco Amirante.

[...]

Considerato in diritto

1.- La Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di due norme - l'art. 33, comma 7, lettera c), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e l'art. 1, comma 8, lettera c), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222 - le quali vietano (l'art. 33, comma 7, citato con riguardo ai lavoratori domestici e l'art. 1, comma 8, citato con riguardo ai dipendenti delle imprese) la regolarizzazione - chiamata "emersione" o "legalizzazione" - della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari che siano stati denunciati per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 cod. proc. pen. prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza.

Le norme suindicate sono denunciate, sotto diversi profili, per contrasto con gli artt. 2, 3, 4, 13, 16, 24, 27, 29, 35, 41 e 97 Cost., e tutti i remittenti hanno fornito motivazioni non implausibili della rilevanza della questione nei rispettivi giudizi.

2.- Poiché la questione non si pone in termini diversi per i lavoratori domestici e per i dipendenti da imprese, tutti i giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3.- La questione è fondata con riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Se è indubitabile che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i requisiti che i lavoratori extracomunitari debbono avere per ottenere le autorizzazioni che consentano loro di trattenersi e lavorare nel territorio della Repubblica, è altresì vero che il suo esercizio deve essere rispettoso dei limiti segnati dai precetti costituzionali. A prescindere dal rispetto di altri parametri, per essere in

armonia con l'art. 3 Cost. la normativa deve anzitutto essere conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (cfr. sentenze n. 62 e n. 283 del 1994).

Ora, nel nostro ordinamento la denuncia, comunque formulata e ancorché contenga l'espresso riferimento a una o a più fattispecie criminose, è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce. Essa obbliga soltanto gli organi competenti a verificare se e quali dei fatti esposti in denuncia corrispondano alla realtà e se essi rientrano in ipotesi penalmente sanzionate, ossia ad accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale.

Considerazioni analoghe sono alla base della sentenza n. 173 del 1997 la quale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, rilevò che era l'automatismo delle conseguenze ricollegate alla sola denuncia a urtare contro il principio di ragionevolezza.

Le norme censurate fanno irragionevolmente derivare dalla denuncia conseguenze molto gravi in danno di chi della medesima è soggetto passivo, imponendo il rigetto dell'istanza di regolarizzazione che lo riguarda e l'emissione nei suoi confronti dell'ordinanza di espulsione; conseguenze tanto più gravi qualora s'ipotizzino denunce non veritiere per il perseguimento di finalità egoistiche del denunciante e si abbia riguardo allo stato di indebita soggezione in cui, nella vigenza delle norme stesse, vengono a trovarsi i lavoratori extracomunitari.

Si deve pertanto dichiarare, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla presentazione nei suoi confronti di una denuncia per uno dei reati per i quali gli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza.

Restano assorbiti tutti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 7, lettera c), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e dell'art. 1, comma 8, lettera c), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla presentazione di una denuncia per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 cod. proc. pen. prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2005.

ORDINANZA N. 439 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo) e dell'art. 142 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), riprodotto dall'art. 142 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso con ordinanza del 14 ottobre 2002 dal Tribunale di Milano sul reclamo proposto da Dugnani Marco, iscritta al n. 557 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di Dugnani Marco nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 30 novembre 2004 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato che, con ordinanza del 14 ottobre 2002, il Tribunale di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e dell'art. 142 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), riprodotto nell'art. 142 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia);

che, secondo il remittente, la disciplina denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza e del canone della ragionevolezza, tenuto conto della "differente tipologia di trattamento prevista per gli stranieri che richiedano l'accesso al patrocinio a spese dello Stato in sede di udienza di convalida del trattenimento, nonché alla parimenti differente tipologia di trattamento prevista per i cittadini e per gli stranieri che richiedano analogo beneficio sia in ambito penale sia in ambito civile";

che, in via preliminare, va rilevato che è influente ai fini della decisione la modifica del comma 8 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998 ad opera del decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, in quanto detta modifica concerne il trasferimento della competenza in materia al giudice di pace e non incide sul giudizio in corso;

che, passando all'esame della questione, deve rilevarsi che non può essere messa in dubbio la volontà del legislatore, chiaramente espressa dall'art. 142 del decreto legislativo n. 113 del 2002,

riprodotto nell'art. 142 del d.P.R. n. 115 del 2002, di porre "a carico dell'erario l'onorario e le spese spettanti all'avvocato e all'ausiliario del magistrato";

che tale scelta rientra nella piena discrezionalità del legislatore e non appare né irragionevole né lesiva del principio di parità di trattamento, considerata la peculiarità del procedimento di espulsione dello straniero e la necessità di non frapporre alcun ostacolo al perseguimento di questo fine;

che, pertanto, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e dell'art. 142 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), riprodotto nell'art. 142 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 2004.

ORDINANZA N. 422 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5 e seguenti, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi, nell'ambito di diversi procedimenti di sorveglianza, dal Magistrato di sorveglianza di Cagliari con ordinanze in data 8 agosto 2003, iscritte ai numeri da 1002 a 1004 del registro ordinanze del 2003, e 11 del registro ordinanze del 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 48, prima serie speciale, dell'anno 2003 e numero 8, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Udito nella camera di consiglio del 15 dicembre 2004 il Giudice relatore Guido Neppi Modona.

[...]

Considerato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale della disciplina dell'espulsione, a titolo di 'sanzione alternativa' alla detenzione, dello straniero che debba scontare una pena non superiore, anche quale pena residua, a due anni di reclusione o di arresto, prevista dall'art. 16, comma 5 e seguenti, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo);

che, in particolare, il rimettente ritiene violati:

- l'art. 2 della Costituzione, perché la disciplina censurata non riserva al condannato l'iniziativa di chiedere l'espulsione, che è garanzia di un diritto «espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 13, primo comma, Cost.»;

- gli artt. 3 e 27 Cost., in quanto l'espulsione in esame, nonostante abbia natura di sanzione penale, è in realtà priva di contenuto e finalità rieducativi e deve essere disposta - prescindendo da ogni concreta valutazione dell'effettivo percorso del condannato - automaticamente e indiscriminatamente in relazione a situazioni in ipotesi affatto diverse, sulla presunzione che la parte di pena espiata abbia già raggiunto l'anzidetta finalità: presunzione che irragionevolmente concerne soltanto stranieri extracomunitari e, tra costoro, quelli che hanno commesso reati più lievi;

- l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., perché nel procedimento per l'applicazione dell'espulsione a titolo di sanzione alternativa non è garantita la partecipazione delle parti in condizioni di parità e perché al pubblico ministero è precluso l'esercizio delle sue attribuzioni istituzionali, non essendo in particolare prevista la facoltà di proporre opposizione avverso il provvedimento del magistrato di sorveglianza;

che, avendo tutte le ordinanze di rimessione per oggetto l'istituto dell'espulsione a titolo di sanzione alternativa, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che successivamente alle ordinanze di rimessione questa Corte, con ordinanza n. 226 del 2004, ha dichiarato manifestamente infondate analoghe questioni di legittimità costituzionale sul

presupposto che l'espulsione prevista dall'art. 16, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 - analogamente a quella disciplinata a titolo di sanzione sostitutiva dal comma 1 dell'art. 16 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (già art. 14 della legge 6 marzo 1998, n. 40, rimasto immutato dopo le modifiche recate dalla legge n. 189 del 2002), sulla quale si era pronunciata l'ordinanza n. 369 del 1999 - ha natura amministrativa, dovendo essere disposta nei confronti dello straniero che si trova in taluna delle situazioni che costituiscono il presupposto dell'espulsione amministrativa disciplinata dall'art. 13 del medesimo decreto;

che la Corte ha peraltro affermato che «la natura amministrativa comporta che l'istituto sia comunque assistito dalle garanzie che accompagnano l'espulsione disciplinata dall'art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998»;

che, in particolare, sono comuni alle due disposizioni «il divieto, previsto rispettivamente nell'art. 13, comma 12, e nell'art. 16, comma 9, di procedere all'espulsione dello straniero che si trovi nelle condizioni elencate nell'art. 19; l'impugnabilità del provvedimento di espulsione, rispettivamente prevista nel comma 8 dell'art. 13 e, con effetto sospensivo, nei commi 6 e 7 dell'art. 16; la garanzia del decreto motivato, rispettivamente richiamata nel comma 3 dell'art. 13 e nel comma 6 dell'art. 16»;

che «per quanto concerne l'espulsione prevista dall'art. 16, comma 5, la garanzia dell'opposizione al tribunale di sorveglianza, con effetto sospensivo, svolge anche la funzione di assicurare, sia pure in un momento successivo alla pronuncia del decreto di espulsione, il contraddittorio tra le parti e l'esercizio del diritto di difesa, alla stregua di quanto dispone per il procedimento di esecuzione l'art. 666 cod. proc. pen.»;

che dalla prescrizione contenuta nel comma 7 dell'art. 13 può desumersi in via sistematica «l'obbligo di comunicare allo straniero il decreto di espulsione tradotto in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in francese, inglese o spagnolo, unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione»;

che la Corte ha infine ritenuto che «nulla impedisce al magistrato di sorveglianza, prima di emettere il decreto di espulsione, di acquisire dagli organi di polizia non solo, a norma dell'art. 16, comma 6, le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello straniero, ma qualsiasi tipo di informazione necessaria o utile al fine di accertare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano l'espulsione, posto che nel disporre l'analogha misura amministrativa di cui all'art. 13, comma 3, il questore può evidentemente avvalersi di informazioni a tutto campo sullo straniero nei cui confronti deve essere disposta l'espulsione»;

che, non essendo prospettati motivi nuovi o ulteriori rispetto a quelli già esaminati, le questioni devono essere dichiarate manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5 e seguenti, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 27, terzo comma, e 111, commi primo e secondo, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Cagliari.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 dicembre 2004.

SENTENZA N. 379 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera f); 13, comma 1, lettera a); 15, comma 1; 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45 comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, dello statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato in prima deliberazione il 1° luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 14 settembre 2004, e pubblicato nel B.U.R. n. 130 del 16 settembre 2004, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 15 ottobre 2004, depositato in cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 2, comma 1, lettera f); 15, comma 1; 13, comma 1, lettera a); 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45, comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1° luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004, per violazione degli articoli 1; 3; 48; 49; 97; 114; 123; 117, secondo comma, lettere a), f), l), p); 117, terzo comma; 117, quinto comma, anche in relazione all'art. 6, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*); 118, primo e secondo comma; 121, secondo comma; 122, primo comma; 123; 126; 138 della Costituzione.

In particolare l'art. 2, comma 1, lettera f), e l'art. 15, comma 1, della delibera statutaria, nella parte in cui prevedono, rispettivamente, che la Regione assicuri, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti", e che la Regione, "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare", violerebbero: a) l'art. 48 della Costituzione, in quanto lo *status* di elettore andrebbe riconosciuto solo ed esclusivamente ai cittadini; b) l'art. 1 della Costituzione, dal momento che tale norma farebbe implicito riferimento al concetto di cittadinanza, requisito necessario per esercitare quei diritti nei quali si sostanzia l'esercizio della sovranità; c) l'art. 117, secondo comma, lettere f) e p), della Costituzione, in quanto contrasterebbero con l'attribuzione al legislatore statale della competenza esclusiva in relazione agli organi dello Stato e alle relative leggi elettorali, nonché in materia di legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane; d) l'art. 122, primo comma, della Costituzione, ove si ritenesse che nel "sistema di elezione" degli organi rappresentativi

regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale; e) l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, in quanto vincolerebbe il Consiglio regionale nella sua possibilità di fare proposte di legge alle Camere, mentre l'esercizio di detto potere non potrebbe essere in alcun modo vincolato dallo statuto.

L'art. 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria, che prevede che la Regione, nell'ambito delle materie di propria competenza, provvede direttamente all'esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge", violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, in quanto "per l'esercizio della prevista facoltà non pone la condizione che gli accordi siano stati previamente ratificati e siano entrati internazionalmente in vigore"; contrasterebbe inoltre con l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, in quanto non specificherebbe che la legge contenente le norme procedurali alle quali la Regione deve uniformarsi deve essere una legge statale.

L'art. 17 della delibera statutaria, che prevede la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche "associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale", per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, i quali dovranno poi essere motivati con riferimento alle risultanze istruttorie, violerebbe l'art. 97 della Costituzione, nella misura in cui comporterebbe aggravii procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

L'art. 19 della delibera statutaria, che prevede un "diritto di partecipazione" al procedimento legislativo in capo a "tutte le associazioni" che ne facciano richiesta, violerebbe: l'art. 121 della Costituzione, e il principio di autonomia del Consiglio regionale ivi sancito; il "principio di coerenza" di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto non sarebbe conforme al sistema di democrazia rappresentativa realizzato dalle altre disposizioni della medesima delibera statutaria; l'art. 1, secondo comma e l'art. 49 Cost., "il quale ultimo presuppone che i fattori di politica generale (...) costituiti dai partiti siano sottesi nel funzionamento delle assemblee legislative".

L'art. 24, comma 4, della delibera statutaria, il quale prevede che "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli enti locali di quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione, definendo finalità e durata dell'affidamento", violerebbe l'art. 114 della Costituzione, in quanto menomerebbe l'autonomia degli enti locali e l'art. 118 della Costituzione. Quest'ultima disposizione impedirebbe infatti di "affidare temporaneamente" dette funzioni, in particolar modo ad enti, quali i Comuni, le Province e le Città metropolitane, che di esse sono qualificati come "titolari".

L'art. 26, comma 3, della delibera statutaria, il quale dispone che l'Assemblea legislativa individua, "in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato", le funzioni della Città metropolitana dell'area di Bologna, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, "che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

L'art. 28, comma 2, della delibera statutaria, il quale prevede che "l'Assemblea (...) discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione (...)", violerebbe il canone di "armonia con la Costituzione", in quanto la prevista approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe "irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo (...), in relazione alla quale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale".

L'art. 45, comma 2, della delibera statutaria, nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, violerebbe l'art. 122, primo comma, della Costituzione, in quanto tale norma dispone che i casi di incompatibilità dei componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali devono essere disciplinati dalla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'art. 49, comma 2, della delibera statutaria, il quale prevede che la Giunta disciplini l'esecuzione dei regolamenti comunitari "nei limiti stabiliti dalla legge regionale", violerebbe l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, poiché ometterebbe "di riferirsi al necessario rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato".

L'art. 62, comma 3, della delibera statutaria, che prevede una disciplina regionale del rapporto di lavoro del personale regionale, in conformità ai principi costituzionali e secondo quanto stabilito dalla legge e dalla contrattazione collettiva, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, in quanto porrebbe «una disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e dei suoi aspetti fondamentali: temi, questi, da ritenersi affidati alla competenza esclusiva statale in quanto rientranti nella materia "ordinamento civile».

2. - Occorre dichiarare la inammissibilità delle censure relative all'art. 2, comma 1, lettera f), della delibera statutaria impugnata, nella parte in cui la Regione si pone l'obiettivo di assicurare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti".

Va ricordato che negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 - ivi compreso quello della Regione Emilia-Romagna - si rinvenivano assai spesso indicazioni di obiettivi prioritari dell'attività regionale ed anche in quel tempo si posero problemi di costituzionalità di tali indicazioni, sotto il profilo della competenza della fonte statutaria ad incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzione regionale. Al riguardo, dopo aver riconosciuto la possibilità di distinguere tra un contenuto "necessario" ed un contenuto "eventuale" dello statuto (cfr. sentenza n. 40 del 1972), si è ritenuto che la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali "legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'articolo 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima" (sentenza n. 829 del 1988).

Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina, è dunque rilevante nel momento presente, ai fini «dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire.

Ma la citata sentenza ha rilevato come sia opinabile la "misura dell'efficacia giuridica" di tali proclamazioni; tale dubbio va risolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto.

D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principî tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003).

Dalle premesse appena formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Nel caso in esame, una enunciazione siffatta si rinviene proprio nell'art. 2, comma 1, lettera f), della delibera statutaria impugnata, nella parte in cui la Regione si pone l'obiettivo di assicurare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti"; tale disposizione non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali. Va così dichiarata inammissibile, per inidoneità lesiva della disposizione impugnata, la censura avverso la denunciata proposizione della deliberazione statutaria.

3. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 13, comma 1, lettera a), non sono fondate.

La disposizione impugnata, pur molto sintetica, appare agevolmente interpretabile in modo conforme al sistema costituzionale: il riferimento all'attuazione degli accordi internazionali "stipulati" dallo Stato e non anche "ratificati" non potrebbe certo legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano.

D'altra parte, una formula come quella utilizzata appunto nell'art. 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria può riferirsi anche all'attuazione di accordi internazionali stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale, restando ovviamente fermi i poteri statali di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Al tempo stesso, l'affermato "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge", non può che essere interpretato, sia in base al tenore letterale, sia in base ad una lettura conforme al dettato costituzionale, che come riferito alle "norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato" di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione; e ciò prima ancora della considerazione delle argomentazioni formali portate dalla difesa regionale, secondo la quale la menzione di una legge nel testo statutario impugnato si riferirebbe alla legge dello Stato.

4. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 15, comma 1, non sono fondate.

A differenza dell'art. 2, comma 1, lettera f), di cui al precedente punto 2, l'art. 15, comma 1, si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale ("diritti di partecipazione"), che la Regione potrà esercitare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute".

Quest'ultima espressione della disposizione impugnata manifesta con chiarezza l'insussistenza di una attuale pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali, riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti. Al tempo stesso, invece, resta nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana.

Appare significativo, ad esempio, che nella medesima deliberazione statutaria sia individuabile un'esplicita disposizione in tal senso nell'art. 21, comma 1, lettera a) (non impugnato dal Governo), poiché si attribuisce il diritto di proposta relativo a *referendum* consultivi anzitutto a "ottantamila residenti nei Comuni della nostra Regione". E ciò analogamente a quanto già previsto a livello degli enti locali per ciò che riguarda le "circoscrizioni di decentramento comunale" (cfr. art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*).

Questa materia dovrà comunque trovare regolamentazione in leggi regionali, soggette anche al sindacato di questa Corte.

5. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 17 sono infondate.

La previsione che "nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica" rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti,

anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee. Infondati sono quindi i rilievi sollevati nel ricorso governativo, che muovono da una pretesa violazione dei canoni di buona amministrazione per gli atti di natura amministrativa, o della riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi: questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche. D'altra parte, a riprova della preminenza dell'interesse pubblico all'efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative, il quarto comma dello stesso art. 17 impugnato affida alla legge regionale la regolamentazione delle "modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento".

Né, tanto meno, è condivisibile l'opinione che il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi possa essere contraddetto dal riconoscimento di alcune limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali od economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti.

Quanto ai rilievi relativi al fatto che in tal caso "il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie", anche volendosi in questa sede prescindere dalla contestabile configurabilità della legge sul procedimento amministrativo come parametro di costituzionalità, basta considerare che l'art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi; ed in ogni caso - come ben noto - la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi è la regola nell'ordinamento comunitario: sembra pertanto evidente che la fonte statutaria di una Regione possa operare proprie scelte in questa direzione.

6. - Non sono fondate le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 19, concernenti le modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi "le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale" e che chiedano di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo e della "definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali"; al contrario, la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un "protocollo di consultazione" potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali.

Inoltre, il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile, secondo quanto, d'altronde, già ampiamente sperimentato da alcuni decenni sulla base degli statuti regionali vigenti.

7. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 24, comma 4, non sono fondate.

Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, con tutta evidenza, non solo una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale, ma anche la perdurante ricerca del migliore possibile modello di organizzazione del settore. Tutto ciò quindi presuppone anche la possibilità di modificare questa legislazione sulla base dei risultati conseguiti (ciò che comunque è implicito nella stessa attribuzione alla legge regionale del potere di conferire queste funzioni), se non pure l'eventuale sperimentazione di diversi modelli possibili.

Le censure di costituzionalità sollevate dal ricorso muovono, invece, da una lettura non condivisibile degli articoli. 114 e 118 della Costituzione, dal momento che sembrano ipotizzare

l'esistenza di rigidi vincoli per il legislatore regionale nell'attuazione dell'art. 118 della Costituzione ed una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali "proprie" e "conferite", invece ben distinte dal secondo comma dell'art. 118 della Costituzione.

8. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 26, comma 3, non è fondata.

Il testo di questa disposizione subordina espressamente l'esercizio dei poteri regionali ("delimitazione dell'area metropolitana di Bologna", "costituzione della città metropolitana", "individuazione delle sue funzioni") al rispetto della "disciplina stabilita dalla legge dello Stato" e non si può quindi dedurre la volontà della Regione di contraddire la competenza statale esclusiva in tema di determinazione "delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". D'altra parte il secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione, nell'affidare il potere di "conferimento" delle funzioni amministrative anche alla legge regionale, si riferisce espressamente pure alle Città metropolitane.

9. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 28, comma 2, non è fondata.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che la previsione che il Consiglio regionale debba discutere ed approvare il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione ed annualmente verificarne l'attuazione si porrebbe in contrasto «con l'elezione diretta del Presidente (di cui sembra ridurre i poteri di indirizzo), in quanto la prevista approvazione consiliare del programma di governo instauri irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo». Di conseguenza una disposizione del genere "non può ritenersi in armonia con la Costituzione".

Al contrario, va considerato che la determinazione della forma di governo regionale da parte degli statuti non si esaurisce nella individuazione del sistema di designazione del Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione. Nel caso che venga scelto, come fa la delibera statutaria in oggetto, il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio (art. 126, terzo comma, della Costituzione) nel caso di successiva approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente.

Entro questi limiti, peraltro, si esplica l'autonomia statutaria, che ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, più o meno riducendo l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche: ciò in particolare rileva nei rapporti fra Consiglio regionale, titolare esclusivo del potere legislativo (ivi compresa la legislazione di bilancio), nonché di alcuni rilevanti poteri di tipo amministrativo, e i poteri di indirizzo politico del Presidente della Regione che si esprimono, tra l'altro, anche nella predisposizione del fondamentale "programma di governo" della regione.

Appare evidente che proprio la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio: starà alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia, con tutte le conseguenze giuridiche previste dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione.

10. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 45, comma 2, è fondata limitatamente al terzo periodo del comma.

L'articolo 122 della Costituzione riserva espressamente alla legge regionale, "nei limiti dei principî fondamentali stabiliti con legge della Repubblica", la determinazione delle norme relative al "sistema di elezione" e ai "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri

componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali", senza che si possa distinguere (come invece ipotizza la difesa regionale) fra ipotesi di incompatibilità "esterne" ed "interne" all'organizzazione istituzionale della Regione.

È vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, ma - come questa Corte ha già affermato in relazione ad altra delibera statutaria nella sentenza n.2 del 2004 - occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria.

Né la formulazione del terzo periodo del secondo comma dell'art. 45, del resto, può essere interpretata come espressiva di un mero principio direttivo per il legislatore regionale, nell'ambito della sua discrezionalità legislativa in materia.

11. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 49, comma 2, non è fondata.

Il Governo censura l'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 49 della delibera statutaria, che prevede la possibilità che la Giunta regionale disciplini con regolamento, "nei limiti stabiliti dalla legge regionale", l'esecuzione di regolamenti comunitari, la cui applicazione evidentemente esiga l'adozione di apposite normative: la censura muove dalla constatazione che questa disposizione statutaria non richieda il "necessario rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, la quale deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo", ciò che costituirebbe violazione dell'art. 117, quinto comma della Costituzione.

L'art. 49 della delibera statutaria disciplina in generale i rapporti fra le leggi ed i regolamenti regionali, dando per presupposta la titolarità da parte della Regione dei poteri normativi nelle varie materie e pertanto non pone anche in questa sede il problema dei limiti sostanziali e procedurali di questi ultimi; d'altra parte, mentre il riconoscimento del potere delle Regioni di dettare discipline per l'applicazione dei regolamenti comunitari risale all'art. 6, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), nulla di difforme è stato previsto dalla legislazione statale di attuazione del nuovo Titolo V, né appare necessario ribadire l'esistenza dei poteri sostitutivi ora previsti dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione e dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

12. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 62, comma 3, non è fondata.

Il rilievo di costituzionalità muove da una lettura del riferimento alla "legge" nel terzo comma dell'art. 62 della delibera statutaria, come "legge regionale": da tale interpretazione il ricorrente desume che "la norma prevede una disciplina regionale del lavoro del personale regionale" e che quindi viola l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Se, invece, si considera che in altri commi dello stesso articolo là dove si è inteso fare riferimento al potere normativo della Regione, si è scritto "legge regionale", il terzo comma assume il significato di una disposizione meramente ricognitiva del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla luce dei principî costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1° luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004;

2) *dichiara* l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera f), della predetta delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso

indicato in epigrafe, per violazione degli artt. 1, 48, 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), 122, primo comma, e 121, secondo comma, della Costituzione;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera *a*), della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), e dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli artt. 1, 48, 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), 122, primo comma, e 121, secondo comma, della Costituzione;

5) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione dell'articolo 97 della Costituzione e dei "principi in tema di attività normativa";

6) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli articoli 1, secondo comma, 3, 49 e 121 della Costituzione;

7) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposte con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli articoli 114 e 118 della Costituzione;

8) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

9) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 2, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione del canone di "armonia con la Costituzione" di cui all'articolo 123 della Costituzione;

10) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 2, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione;

11) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, proposta con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2004.

SENTENZA N. 372 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 6; 4, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione n. 27 del 26 luglio 2004, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 agosto 2004, depositato in Cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Stefano Grassi per la Regione Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 6; 4, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 24, 29, 48, 97, 113, 114, 117, secondo comma, lettere *e*), *f*), *i*), *l*), *p*), *s*), terzo, quinto e sesto comma, 118, 121, 122, 123, 138 della Costituzione.

L'art. 3, comma 6, stabilisce che «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati» e, ad avviso del ricorrente, violerebbe: l'art. 48 della Costituzione, che riserva ai cittadini l'elettorato attivo; l'art. 138 della Costituzione, in quanto il potere di revisione costituzionale è riservato al Parlamento nazionale; l'art. 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), della Costituzione, spettando allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia elettorale concernente gli organi statali e gli enti locali, nonché l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, poiché limiterebbe il potere di iniziativa legislativa del Consiglio regionale.

Secondo la difesa erariale, l'art. 4, comma 1, lettera *h*), disponendo che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il riconoscimento delle altre forme di convivenza», potrebbe costituire la base statutaria di future norme regionali recanti una disciplina dei rapporti fra conviventi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafi» e di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettere *i*) e *l*), della Costituzione). La norma si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 123, primo comma, della Costituzione, sia perché avrebbe un contenuto estraneo ed eccedente rispetto a quello configurabile come contenuto necessario dello statuto, sia perché potrebbe esprimere «qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità», nei limiti previsti da leggi dello Stato, della convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale, in riferimento a situazioni divergenti dal modello del rapporto

coniugale, estranee al contenuto delle garanzie fissate dall'art. 29 Costituzione, e non riconducibili alla sfera di protezione dell'art. 2 della Costituzione. La disposizione violerebbe, infine, il principio fondamentale di unità ed il principio di eguaglianza (artt. 3 e 5 della Costituzione), dato che permetterebbe alla comunità regionale di riconoscersi in valori diversi e contrastanti rispetto a quelli di altre comunità regionali.

L'art. 4, comma 1, lettere *l*) e *m*), nello stabilire che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali» (lettera *l*), nonché «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico» (lettera *m*), violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle succitate materie. La lettera *m*) recherebbe, inoltre, *vulnus* anche all'art. 118, comma terzo, della Costituzione, essendo riservata alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

L'art. 4, comma 1, lettere *n*), *o*) e *p*), prevede quali finalità prioritarie della Regione Toscana: «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente» (lettera *n*); «la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese» (lettera *o*); «la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei» (lettera *p*). Queste norme, secondo il ricorrente, potrebbero costituire la base statutaria di future leggi regionali in contrasto con la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione) e lesive, in riferimento al settore della cooperazione, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione).

L'art. 32, comma 2, dispone che «il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione» e, perciò, ad avviso del Governo, in contrasto con gli artt. 122, quinto comma, e 3 della Costituzione, instaurerebbe «irragionevolmente e contraddittoriamente» tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto.

L'art. 54, commi 1 e 3, è impugnato nelle parti in cui disciplina il diritto di accesso senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi (comma 1) ed esclude l'obbligo della motivazione per gli atti amministrativi «meramente esecutivi», in riferimento ai principi costituzionali di efficienza e trasparenza (art. 97 della Costituzione), nonché al principio di effettività della tutela contro gli atti dell'amministrazione (artt. 24 e 113 della Costituzione) ed al principio di eguaglianza tra cittadini residenti in diverse regioni (art. 3 della Costituzione).

Il ricorrente censura l'art. 63, comma 2, nelle parti in cui, prevedendo che, qualora ricorrano specifiche esigenze unitarie, l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale, per assicurare requisiti essenziali di uniformità, violerebbe la riserva di potestà regolamentare attribuita agli enti locali (art. 117, sesto comma, della Costituzione), espropriandoli del potere di regolamentare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, in violazione degli artt. 118 e 114 della Costituzione.

L'art. 64, comma 2, disponendo che «la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli» si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, stabilendo un rapporto tra fonti normative «che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione all'art. 119 Cost.».

L'art. 70, comma 1, dispone che «gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale» e perciò, secondo la difesa erariale, violerebbe l'art. 117, quinto

comma, della Costituzione, che riserva alla legge statale la disciplina della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari.

L'art. 75, nel disciplinare il *referendum* abrogativo, siccome stabilisce, al comma 4, che «la proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi», ad avviso del ricorrente, lederebbe il principio di ragionevolezza, in quanto prevederebbe un *quorum* calcolato sulla scorta di un criterio casuale e contingente, irrazionale ed in contrasto anche con l'art. 75 della Costituzione.

2. - Le censure formulate dal ricorrente nei confronti dello statuto della Regione Toscana si possono suddividere in due gruppi: quelle aventi ad oggetto proposizioni che rientrano tra i "Principi generali" e le "Finalità principali" e quelle che invece riguardano norme specifiche dello statuto.

Ai fini delle questioni di legittimità costituzionale inerenti al primo gruppo di censure, appare necessario innanzi tutto precisare la natura e la portata di queste proposizioni. Al riguardo va ricordato che negli statuti regionali entrati in vigore nel 1971 -ivi compreso quello della Toscana- si rinvenivano assai spesso indicazioni di obiettivi prioritari dell'attività regionale ed anche in quel tempo si posero problemi di costituzionalità di tali indicazioni, sotto il profilo della competenza della fonte statutaria ad incidere su materie anche eccedenti la sfera di attribuzione regionale. Al riguardo, dopo avere riconosciuto la possibilità di distinguere tra un contenuto "necessario" ed un contenuto "eventuale" dello statuto (cfr. sentenza n. 40 del 1972), si è ritenuto che la formulazione di proposizioni statutarie del tipo predetto avesse principalmente la funzione di legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative. Tali interessi possono essere adeguatamente perseguiti non soltanto attraverso l'esercizio della competenza legislativa ed amministrativa, ma anche avvalendosi dei vari poteri, conferiti alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi statali, di iniziativa, di partecipazione, di consultazione, di proposta, e così via, esercitabili, in via formale ed informale, al fine di ottenere il migliore soddisfacimento delle esigenze della collettività stessa. In questo senso si è espressa questa Corte, affermando che l'adempimento di una serie di compiti fondamentali «legittima, dunque, una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima» (sentenza n. 829 del 1988).

Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina -e, per quanto riguarda la Regione Toscana, dall'art. 1 dello statuto in esame- è dunque rilevante, anche nel momento presente, ai fini «dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» (sentenza n. 2 del 2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Ma la citata sentenza ha rilevato come sia opinabile la "misura dell'efficacia giuridica" di tali proclamazioni; tale dubbio va risolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto, come, del resto, sostanzialmente riconosce la risoluzione n. 51 del Consiglio regionale della Toscana, deliberata contestualmente all'approvazione definitiva dello statuto.

D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque "essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003).

Se dunque si accolgono le premesse già formulate sul carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Nel caso in esame, enunciazioni siffatte si rinvencono nei diversi commi -tra cui in particolare quelli censurati- degli artt. 3 e 4 che non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali. È quindi inammissibile il ricorso governativo avverso le impugnate proposizioni dei predetti articoli, per la loro carenza di idoneità lesiva.

Pertanto vanno dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni dello statuto della Regione Toscana: art. 3, comma 6, secondo il quale «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati»; art. 4 comma 1, lettera h), il quale dispone che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il riconoscimento delle altre forme di convivenza»; art. 4 comma 1, lettere l) e m), che, rispettivamente, stabiliscono quali finalità prioritarie della Regione «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali», nonché «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e paesaggistico»; art. 4 comma 1, lettere n), o) e p), che stabiliscono, quali finalità prioritarie della Regione, «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente», «la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese», «la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei».

3. - Tutto ciò premesso, in punto di merito occorre esaminare per prima la censura relativa all'art. 32, comma 2 dello statuto, nella parte in cui stabilisce che "il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione", in quanto, secondo il ricorrente, la predetta approvazione instaurerebbe irragionevolmente, in violazione degli artt. 3 e 122, quinto comma, della Costituzione, tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che dovrebbe conseguire all'elezione a suffragio universale e diretto.

La questione non è fondata.

La formazione della Giunta regionale toscana si svolge secondo il seguente schema procedimentale: 1) il presidente della giunta entra direttamente in carica all'atto della proclamazione; 2) l'illustrazione del programma e la designazione dei componenti della giunta avvengono nella prima seduta del consiglio; 3) l'approvazione del programma avviene entro 10 giorni dalla sua illustrazione, ma il presidente nomina "comunque", decorso lo stesso termine, i componenti la giunta.

In questo quadro, la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima. Non si può peraltro escludere che a questa situazione possano seguire, ai sensi dell'art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent* (cfr. sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto. Sotto questo profilo quindi la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo "normale" prefigurata in Costituzione.

4. - Una seconda censura ha ad oggetto l'art. 54, commi 1 e 3, dello statuto nelle parti in cui rispettivamente prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione ed escludono l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi "meramente

esecutivi". Secondo il ricorrente, infatti, tali norme violerebbero i principi di buon andamento dell'Amministrazione, di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, oltre che di eguaglianza.

Le questioni non sono fondate.

La disposizione che stabilisce il diritto di accesso, senza obbligo di motivazione, ai documenti amministrativi si conforma al principio costituzionale di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa ed è altresì del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario. Inoltre va considerato che la norma in esame, in quanto attinente ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, rientra strettamente tra gli oggetti di disciplina statutaria e che anche nella legislazione statale, ad esempio in materia di tutela ambientale, sono previste ipotesi di accesso ai documenti amministrativi senza obbligo di motivazione.

In ogni caso va sottolineato che il comma 1 della disposizione in esame, contenendo un esplicito riferimento al rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati ed a modi di disciplina previsti dalla legge, deve essere interpretato nel senso che la emananda legge di attuazione dovrà farsi carico di prefigurare un procedimento che, nell'assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, preveda, oltre ad ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, anche criteri e modi in base ai quali l'interesse personale e concreto del richiedente si contempera con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni di eventuali soggetti terzi interessati.

Parimenti infondata è la questione di costituzionalità del terzo comma dello stesso articolo, giacché negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimentale in quanto "meramente esecutivi", ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso.

5. - Un'altra censura riguarda l'art. 63, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità. La predetta norma, secondo il ricorrente, lederebbe la riserva di potestà regolamentare attribuita dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione agli enti locali, "espropriandoli", in violazione anche degli artt. 118 e 114 della Costituzione e del principio di leale collaborazione, del potere di regolamentare organizzazione e svolgimento delle funzioni loro conferite dalla legge regionale.

La questione non è fondata.

L'art. 63, comma 2, in esame, che conferisce alla legge regionale la facoltà di disciplinare organizzazione e svolgimento delle funzioni degli enti locali nei "casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie", fa evidente riferimento alle varie ipotesi di applicazione del principio di sussidiarietà previste dalla Costituzione. Si tratta cioè di una deroga rispetto al criterio generale accolto dal comma 1 dello stesso articolo, il quale riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite. Ma tale deroga si inserisce nell'ambito della previsione del sesto comma dell'art. 117, come attuato dall'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 2003, secondo cui la potestà regolamentare dell'ente locale in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni si esplica nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità.

La previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è infatti ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di "specifiche esigenze unitarie", che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite". Negando tale facoltà si perverrebbe, infatti, all'assurda conclusione che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore

regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni in questione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà (cfr. sentenze nn. 43, 69, 112 e 172 del 2004).

Dovendosi in tal modo interpretare la norma denunciata, la questione è infondata.

6. - Un'ulteriore censura concerne l'art. 64, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli". Secondo il ricorrente la norma violerebbe l'art. 119 della Costituzione, in quanto prevederebbe in materia un rapporto tra fonti normative "che è invece solo uno di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione all'art. 119 della Costituzione".

La questione non è fondata.

La norma statutaria in esame riguarda il complesso tema dell'autonomia tributaria degli enti locali nel quadro della nuova disciplina prevista dall'art. 119 della Costituzione, in relazione alla quale pare opportuno riferirsi alla sentenza di questa Corte n. 37 del 2004. Secondo questa decisione, in considerazione della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione, che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo almeno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, ed in considerazione anche del fatto che gli enti locali sub-regionali non sono titolari di potestà legislativa, deve essere definito, da un lato, l'ambito di esplicazione della potestà regolamentare di questi enti e, dall'altro lato, il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali. Al riguardo, sempre secondo la citata sentenza, si possono «in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)».

Il modello seguito dalla disposizione citata è evidentemente quello a "due livelli", cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali. Un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire alla fonte regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, la norma censurata deve essere interpretata nel senso che, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale ivi prevista deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento. Proprio in questo senso, del resto, si è espressa questa Corte nella citata sentenza n. 37 del 2004, sostenendo che il legislatore statale «dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche (...) definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

Così interpretata la disposizione denunciata non risulta sussistente il prospettato vizio di legittimità costituzionale.

7. - Un'altra censura ha ad oggetto l'art. 70, comma 1, dello statuto, nella parte in cui prevede che gli organi di governo ed il Consiglio regionale partecipano, nei modi previsti dalla legge, alla formazione ed attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Secondo il ricorrente la disposizione violerebbe l'art. 117, quinto comma, della Costituzione, che attribuisce alla legge statale le forme di partecipazione regionale alla formazione ed attuazione degli atti comunitari.

La questione non è fondata.

Nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, determina in via generale ai fini della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari, la disposizione statutaria impugnata prevede la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003. In proposito può essere in qualche modo

indicativa la regolamentazione in materia già prevista dalla Regione Toscana con la legge 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari), la quale stabilisce al riguardo le diverse competenze del Consiglio e della Giunta regionale.

Sotto i profili prospettati, pertanto, la disposizione statutaria in esame non appare in contrasto con l'art. 117, quinto comma, della Costituzione.

8. - L'ultima questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo riguarda l'art. 75, comma 4, dello statuto, nella parte in cui, ai fini dell'abrogazione referendaria di una legge o di un regolamento regionale, è richiesto che partecipi alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. Tale norma sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, facendo riferimento ad un criterio casuale e contingente, oltre che irrazionale, nonché con l'art. 75 della Costituzione.

La questione non è fondata.

In primo luogo va rilevato che non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione. La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.

Va infine osservato che non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 6, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in riferimento agli articoli 48, 117, secondo comma, lettere *f*) e *p*), 121, secondo comma, e 138 della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *h*), del predetto statuto, in riferimento agli articoli 2, 3, 5, 29, 117, secondo comma, lettere *i*) e *l*), 123, primo comma, della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *l*), del predetto statuto, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettera *m*), del predetto statuto, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, terzo comma, della Costituzione; dell'articolo 4, comma 1, lettere *n*), *o*) e *p*), del predetto statuto, in riferimento all'art 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3 e 122, quinto comma, della Costituzione; dell'articolo 54, commi 1 e 3, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3, 24, 97 e 113 della Costituzione; dell'articolo 63, comma 2, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione; dell'articolo 64, comma 2, del predetto statuto, in riferimento all'articolo 119 della Costituzione; dell'articolo 70, comma 1, del predetto statuto, in riferimento all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione; dell'articolo 75, comma 4, del predetto statuto, in riferimento agli articoli 3 e 75 della Costituzione, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 novembre 2004.

SENTENZA N. 257 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 7 e 14, comma 5-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con ordinanze del 3 dicembre 2002 dal Tribunale di Venezia - sezione distaccata di S. Donà di Piave, del 13 marzo 2003 dal Tribunale di Pescara, del 31 marzo 2003 dal Tribunale di Milano e del 22 maggio 2003 dal Tribunale di Pescara rispettivamente iscritte ai nn. 172, 361, 449 e 870 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 14, 25, 28 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2004 il Giudice relatore Fernanda Contrì.

[...]

Considerato in diritto

1. - Tutti i rimettenti dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede l'obbligo di tradurre il decreto di espulsione notificato allo straniero nella sua lingua madre, ovvero in una lingua che risulti dallo stesso effettivamente conosciuta, e, ove ciò non sia possibile, consente invece la traduzione del provvedimento in lingua francese, inglese o spagnola.

Secondo il Tribunale di Venezia, sezione distaccata di San Donà di Piave, la disposizione viola gli artt. 3 e 13 della Costituzione, prevedendo un'inammissibile presunzione di conoscenza da parte dello straniero della lingua in cui è redatto il provvedimento di espulsione, in contrasto con quanto contenuto nei principi di eguaglianza, legalità e tassatività che presiedono alla legge penale.

Per il Tribunale di Pescara la disposizione impugnata viola l'art. 27 Cost., perché consente che il provvedimento di espulsione, dalla cui violazione discende un illecito penale, sia fonte di responsabilità penale anche quando è certo che la comprensione del significato dell'intimazione è preclusa allo straniero per ragioni linguistiche.

Il Tribunale di Milano, oltre a censurare la disposizione citata, dubita della legittimità costituzionale anche dell'art. 14, comma 5-*bis*, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui non prescrive la traduzione del provvedimento del questore che intima l'allontanamento, entro cinque giorni, dal territorio nazionale, nella lingua effettivamente conosciuta dall'intimato, per violazione dell'art. 24 Cost.; secondo il rimettente l'omessa previsione dell'obbligo di traduzione in una lingua effettivamente conosciuta dallo straniero impedisce a questi l'esercizio del diritto di difesa e può consentire che dalla condotta discendano conseguenze penali anche senza colpa.

2. - Tutte le ordinanze di rimessione censurano, sotto profili in parte diversi, disposizioni eguali o connesse del d.lgs. n. 286 del 1998; i giudizi di legittimità costituzionale vanno quindi riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - Preliminarmente, sotto il profilo dell'ammissibilità, va rilevato che l'ordinanza del Tribunale di Venezia, sezione distaccata di San Donà di Piave, risulta priva di un'idonea descrizione della fattispecie concreta; in particolare, il rimettente non dà atto né della nazionalità né della lingua madre dello straniero, non precisa se questi sia, in ipotesi, nella condizione di comprendere un'altra lingua fra quelle indicate dalla disposizione impugnata (inglese, francese o spagnola), né precisa in quale lingua sia stato tradotto il provvedimento di espulsione dalla cui violazione discenderebbe il reato contestato.

Questa Corte ha più volte affermato che le questioni di legittimità costituzionale sollevate con ordinanze prive di motivazione sulla rilevanza, o che contengono un'insufficiente descrizione della fattispecie concreta all'esame del giudice *a quo*, non consentono un'adeguata valutazione della rilevanza e sono quindi inammissibili (cfr., fra le ultime, le ordinanze n. 293 del 2003, n. 141 del 2003 e n. 61 del 2002).

La questione sollevata dal Tribunale di Venezia, sezione distaccata di San Donà di Piave, deve essere pertanto dichiarata manifestamente inammissibile.

4. - Le censure svolte nelle altre ordinanze, del Tribunale di Pescara e del Tribunale di Milano, si appuntano sulla ritenuta necessità che il provvedimento di espulsione, che viene comunicato allo straniero unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione, venga sempre tradotto in una lingua da questi effettivamente conosciuta. Secondo i rimettenti non sarebbe sufficiente, in caso di impossibilità di traduzione nella lingua effettivamente conosciuta dallo straniero, l'utilizzazione di una delle lingue maggiormente diffuse previste dalla legge (francese, inglese o spagnola), perché in tal caso si determinerebbe la presunzione di conoscenza dell'atto amministrativo, dalla cui violazione discende la commissione del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

5. - Le questioni non sono fondate nei termini di seguito precisati.

Le previsioni legislative di cui alle disposizioni censurate, relative all'obbligo di traduzione dei provvedimenti riguardanti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione dello straniero "in una lingua a lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola", rispondono a criteri ragionevolmente funzionali, e nella loro necessaria astrattezza idonei a garantire che, nella generalità dei casi, gli atti della pubblica amministrazione concernenti questa materia siano conoscibili dai destinatari, nel loro contenuto e in ordine alle possibili conseguenze derivanti dalla loro violazione.

Le disposizioni impugnate si limitano a regolare doverosamente le modalità attraverso le quali il contenuto del provvedimento di espulsione è, nella maggior parte dei casi, conoscibile dallo straniero, e l'art. 3 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), al comma 3 stabilisce che, se lo straniero non comprende la lingua italiana, il provvedimento deve essere accompagnato da una sintesi del suo contenuto, anche mediante appositi formulari redatti nella lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile, in una delle lingue inglese, francese o spagnola, secondo la preferenza indicata dallo stesso interessato.

La valutazione in concreto dell'effettiva conoscibilità dell'atto spetta ai giudici di merito, i quali devono verificare se il provvedimento abbia raggiunto o meno il suo scopo, traendone le dovute conseguenze in ordine alla sussistenza dell'illecito penale contestato allo straniero.

Ciò è confermato dalla giurisprudenza di questa Corte che, già chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del d.lgs. n. 286 del 1998 nella parte in cui non consente l'opposizione tardiva avverso il decreto prefettizio di espulsione dello straniero quando questi, senza sua colpa, non abbia avuto conoscenza del suo esatto contenuto, ha affermato che "è devoluta alla giurisdizione di merito la valutazione se nella vicenda in esame possa considerarsi conseguito lo scopo dell'atto, che è quello di consentire al destinatario il pieno esercizio del diritto di difesa: ciò postula che il provvedimento di espulsione sia materialmente portato a conoscenza dell'interessato, o gli sia comunicato con modalità che ne garantiscano in concreto la conoscibilità" (sentenza n. 198 del 2000). Ed ancora che, ferma l'esigenza che il contenuto del provvedimento sia

effettivamente conoscibile, "affinché possano operare le ulteriori scansioni del procedimento previsto dalla legge, ove tale conoscibilità non vi sia occorrerà che il giudice, facendo uso dei suoi poteri interpretativi dei principi dell'ordinamento, ne tragga una regola congruente con l'esigenza di non vanificare il diritto di azione in giudizio, come del resto risulta dalla giurisprudenza dei giudici di merito i quali - per l'ipotesi in esame e sempre che la comunicazione dell'atto non abbia comunque raggiunto lo scopo - hanno ritenuto l'inefficacia del provvedimento non tradotto in lingua comprensibile e la sua inidoneità a far decorrere il termine per il ricorso. Possibilità interpretative di questo genere non sono affatto escluse dalla disposizione sottoposta a controllo, la quale risulta pertanto esente dal vizio di costituzionalità che le viene imputato" (sentenza n. 227 del 2000).

Nel confermare tale precedente orientamento questa Corte ritiene che spetti ai giudici di merito, di fronte ai casi concreti ed usando dei loro poteri, anche ufficiosi, di accertamento, verificare se l'atto ha raggiunto o meno lo scopo per il quale è preordinato ed in particolare se il provvedimento di espulsione sia stato tradotto in una lingua conosciuta o conoscibile dallo straniero. E ancora che, effettuate tali valutazioni, i giudici traggano le debite conseguenze, alla luce dei principi dell'ordinamento, in ordine alla sussistenza dell'illecito penale contestato allo straniero.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 13 della Costituzione, dal Tribunale di Venezia, sezione distaccata di San Donà di Piave, con l'ordinanza in epigrafe;

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 7, e 14, comma 5-bis, del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 27 della Costituzione, dal Tribunale di Pescara e dal Tribunale di Milano con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

SENTENZA N. 223 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale: dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), inserito dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi, nell'ambito di diversi procedimenti penali, dal Tribunale di Torino con ordinanze del 9 novembre 2002 (3 ordinanze) e del 19 dicembre 2002, rispettivamente iscritte al n. 1, al n. 2, al n. 3 e al n. 111 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2003; del combinato disposto dell'art. 558 del codice di procedura penale e degli artt. 13, commi 3, 3-*bis*, 3-*quater*, e 14, comma 5-*quinquies*, del predetto decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, promosso nell'ambito di un procedimento penale dal Tribunale di Firenze con ordinanza del 14 novembre 2002, iscritta al n. 72 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2004 il Giudice relatore Guido Neppi Modona.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Torino (r.o. n. 1, n. 2, n. 3 e n. 111 del 2003) e il Tribunale di Firenze (r.o. n. 72 del 2003) dubitano, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 13, 27, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), inserito dal comma 1 dell'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio dello straniero colto nella flagranza della contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del medesimo decreto, per essersi trattenuto senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale entro il termine di cinque giorni.

Il Tribunale di Firenze solleva anche, in riferimento agli artt. 24, 101, secondo comma, e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 558 del codice di procedura penale e 13, commi 3, 3-*bis* e 3-*quater*, e 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificati dalla legge n. 189 del 2002, nella parte in cui da un lato prevede il ricorso al giudizio direttissimo, dall'altro imporrebbe al giudice di concedere, all'atto della convalida dell'arresto, il nulla osta all'espulsione e di pronunciare, quindi, sentenza di non luogo a procedere.

2. - Poiché tutti i rimettenti sollevano questioni relative alla disciplina dell'arresto obbligatorio dello straniero colto in flagranza del reato di inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale, prevista dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, ed il Tribunale di Firenze solleva questione della medesima disposizione anche nella parte in cui prevede che si proceda a giudizio direttissimo, deve essere disposta la riunione dei relativi giudizi.

3. - Per quanto attiene al primo gruppo di questioni, il nucleo centrale delle censure si sostanzia nella violazione degli artt. 3 e 13, terzo comma, Cost.

Le questioni sono fondate.

3.1 - Al riguardo, si deve in primo luogo precisare che secondo l'ordinamento processuale le misure coercitive possono essere applicate solo quando si procede per un delitto e, in particolare, ai sensi dell'art. 280 cod. proc. pen., per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero, nel caso in cui sia applicata la misura della custodia cautelare in carcere, non inferiore nel massimo a quattro anni; nell'ipotesi di convalida dell'arresto l'art. 391, comma 5, cod. proc. pen. consente l'applicazione di una misura coercitiva al di fuori dei limiti di pena previsti dall'art. 280 dello stesso codice, ma limitatamente ai delitti di cui all'art. 381, comma 2, o ai delitti per i quali è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

La norma censurata prevede invece l'arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale, per di più sanzionato con una pena detentiva, l'arresto da sei mesi a un anno, di gran lunga inferiore a quella per cui il codice ammette la possibilità di disporre misure coercitive. Ne consegue - attesa l'autonomia tra il giudizio di convalida, volto a verificare *ex post* la legittimità dell'operato dell'autorità di polizia, e la protrazione dello stato di privazione della libertà personale, per la quale è richiesto un ulteriore e autonomo provvedimento (ordinanza n. 297 del 2001) - che il giudice chiamato a pronunciarsi sulla convalida dell'arresto per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 deve comunque disporre l'immediata liberazione dell'arrestato *ex art.* 391, comma 6, cod. proc. pen., ove non vi abbia già provveduto il pubblico ministero a norma dell'art. 121 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, posto che per tale reato la legge gli preclude di disporre la custodia cautelare in carcere e, più in generale, qualsiasi misura coercitiva.

In questa situazione non potrebbe quindi neppure trovare applicazione quell'orientamento giurisprudenziale per il quale nel giudizio direttissimo il giudice non è tenuto a pronunciarsi sul mantenimento della custodia cautelare subito dopo la convalida dell'arresto, potendo la relativa ordinanza essere emessa in un momento successivo, durante il dibattimento o all'esito dello stesso unitamente alla sentenza che definisce il giudizio, dal momento che tale orientamento presuppone comunque che il reato per cui si procede consenta l'applicazione di una misura custodiale, e cioè che il provvedimento cautelare sia, per lo meno in astratto, ammissibile in relazione alla fattispecie dedotta in giudizio.

L'arresto obbligatorio previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, è dunque privo di qualsiasi sbocco sul terreno processuale, è una misura fine a se stessa, che non potrà mai trasformarsi nella custodia cautelare in carcere, né in qualsiasi altra misura coercitiva, e non trova alcuna copertura costituzionale.

In particolare, a norma dell'art. 13, terzo comma, Cost., all'autorità di polizia è consentito adottare provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale solo quando abbiano natura servente rispetto alla tutela di esigenze previste dalla Costituzione, tra cui in primo luogo quelle connesse al perseguimento delle finalità del processo penale, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale in vista dell'intervento dell'autorità giudiziaria.

Ove - come nel caso di specie - non sia dato riscontrare alcun rapporto di strumentalità tra il provvedimento provvisorio di privazione della libertà personale e il procedimento penale avente ad oggetto il reato per cui è stato disposto l'arresto obbligatorio in flagranza, viene meno, come questa Corte ha in più occasioni rilevato, la giustificazione costituzionale della restrizione della libertà disposta dall'autorità di polizia (v., ad esempio, con riferimento al codice di procedura penale del 1930, sentenza n. 173 del 1971, nella quale gli estremi della necessità e urgenza giustificativi del

provvedimento restrittivo della libertà personale sono individuati nelle esigenze processuali di acquisizione e conservazione delle prove; sentenza n. 305 del 1996, secondo cui la «misura precautelare provvisoria [...] può essere adottata solo nella ragionevole prognosi di una sua trasformazione *ope iudicis* in una misura cautelare più stabile»).

Pertanto la misura 'precautelare' prevista dall'art. 14, comma 5-*quinqies*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, non essendo finalizzata all'adozione di alcun provvedimento coercitivo, si risolve in una limitazione 'provvisoria' della libertà personale priva di qualsiasi funzione processuale ed è quindi, sotto questo aspetto, manifestamente irragionevole.

3.2 - La disciplina censurata non trova valida giustificazione neppure ove la si voglia ritenere finalizzata, sia pure impropriamente, ad assicurare l'espulsione amministrativa dello straniero che non abbia ottemperato all'ordine di allontanarsi dal territorio dello Stato. I richiami al procedimento di espulsione amministrativa contenuti nei commi 5-*ter* e 5-*quinqies* dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 dimostrano, infatti, che tale procedimento seguirebbe il suo corso a prescindere dall'arresto dello straniero, destinato comunque a rimanere privo di effetti decorso il termine massimo di novantasei ore previsto per la convalida dall'art. 13, terzo comma, Cost.

L'art. 14, comma 5-*ter*, dopo aver definito la fattispecie di trattenimento senza giustificato motivo nel territorio dello Stato, dispone che in «tale caso si procede a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica», con evidente riferimento alla disciplina di cui all'art. 13, commi 4 (v. sentenza n. 105 del 2001) e 5-bis (v. sentenza n. 222 del 2004); dal canto suo l'art. 14, comma 5-*quinqies*, prevede nel secondo periodo che, al fine di assicurare l'esecuzione dell'espulsione, ove non sia possibile eseguirla con immediatezza mediante accompagnamento alla frontiera, il questore può disporre il trattenimento dello straniero presso il centro di permanenza temporanea di cui al comma 1.

L'arresto in flagranza per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, non costituisce dunque un presupposto del procedimento amministrativo di espulsione, atteso che l'accompagnamento alla frontiera e il trattenimento in un centro di permanenza temporanea sono autonomamente previsti nei commi 5-*ter* e 5-*quinqies* dell'art. 14, che fanno riferimento alle discipline descritte nell'art. 13, commi 4 e 5-bis, e nello stesso art. 14, comma 1, operanti a prescindere dal previo arresto dello straniero.

3.3 - Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 14, comma 5-*quinqies*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-*ter* del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto.

Restano così assorbite le censure prospettate in riferimento agli altri parametri.

4. - L'ulteriore questione sollevata dal Tribunale di Firenze in relazione alla previsione del giudizio direttissimo e alla disciplina che imporrebbe al giudice di concedere, all'atto della convalida dell'arresto, il nulla osta all'espulsione e di pronunciare quindi sentenza di non luogo a procedere, è manifestamente inammissibile.

Dall'ordinanza di rimessione emerge che il Tribunale rimettente ha sospeso il giudizio di convalida dell'arresto in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 e, rilevato che per tale reato non si poteva fare luogo al giudizio direttissimo, la cui celebrazione presupponeva l'avvenuta convalida dell'arresto, ha ordinato «la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda, per questo reato, con il rito ordinario».

A prescindere dalla ritualità del provvedimento con cui è stata disposta la restituzione degli atti al pubblico ministero, non vi è dubbio che il Tribunale rimettente si è comunque spogliato del processo e non può più fare applicazione delle norme in relazione alle quali ha sollevato la questione di legittimità costituzionale, che deve pertanto essere dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), inserito dal comma 1 dell'art. 13 della legge 30 luglio 2002, n. 189, nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-*ter* del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto;

2) *dichiara* la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 558 del codice di procedura penale, nonché degli artt. 13, commi 3, 3-*bis*, 3-*quater*, e 14, comma 5-*quinqüies*, del predetto decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 101, secondo comma, e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

SENTENZA N. 222 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4, 5 e 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dal decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51 (Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106, promossi con ordinanze del 16 agosto 2002 e dell'11 luglio 2002 dal Tribunale di Roma e dal Tribunale di Padova, nonché nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dal decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106, e dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promosso con ordinanza del 13 novembre 2002 dal Tribunale di Roma, rispettivamente iscritte ai numeri 471, 527 e 573 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 43 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2002 e n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2004 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte.

[...]

Considerato in diritto

1. - Con tre distinte ordinanze, due del Tribunale di Roma (r.o. n. 471 e n. 573 del 2002) ed una del Tribunale di Padova (r.o. n. 527 del 2002), è denunciato l'art. 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 2 del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51 (Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106.

La disposizione denunciata così stabilisce: "Nei casi previsti ai commi 4 e 5 il questore comunica immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione al tribunale in composizione monocratica territorialmente competente il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera. Il provvedimento è immediatamente esecutivo. Il tribunale in composizione monocratica, verificata la sussistenza dei requisiti, convalida il provvedimento entro le quarantotto ore successive alla comunicazione".

Ad avviso del Tribunale di Roma, essa violerebbe anzitutto l'art. 13 della Costituzione, giacché introdurrebbe "una restrizione della libertà personale senza rendere possibile un controllo preventivo, effettivo e pieno della legittimità del provvedimento che ha disposto l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica e senza che sia prevista la perdita di efficacia del provvedimento, qualora non sia convalidato nel termine prescritto".

Lo stesso remittente dubita inoltre della sua legittimità in riferimento agli artt. 111 e 24 Cost., in quanto "la giurisdizione che si attua con la convalida del provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza" contrasterebbe "con il principio del contraddittorio nel processo e con quello dell'inviolabilità del diritto alla difesa, dal momento che non è prevista alcuna forma di contestazione, né di partecipazione e tanto meno di difesa da parte dello straniero colpito dal provvedimento stesso".

Secondo il Tribunale di Padova il denunciato comma 5-*bis* violerebbe gli artt. 3, 13, 24 e 111 Cost., "nella parte in cui prevede che il provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo di forza pubblica venga eseguito prima della convalida da parte dell'autorità giudiziaria e nella parte in cui non prevede che lo straniero colpito dal provvedimento di espulsione sia sentito dal giudice della convalida".

In particolare l'illegittimità della disposizione discenderebbe: dalla "natura meramente formale e cartacea del controllo giurisdizionale", in violazione dell'art. 13 Cost.; dalla "evidente disparità di trattamento rispetto allo straniero nei cui confronti non sia possibile eseguire l'espulsione immediata, con il conseguente accompagnamento dello stesso presso un centro di detenzione amministrativa ai sensi dell'art. 14 del testo unico", in violazione dell'art. 3 Cost.; dalla incidenza "sull'effettivo esercizio del diritto di difesa da parte dello straniero colpito dal provvedimento in esame", in violazione degli artt. 24 e 111 Cost.

1.1. - Oltre al comma 5-*bis* dell'art. 13 il Tribunale di Roma (r.o. n. 471 del 2002) ne censura i commi 4 e 5, nella versione antecedente alle modifiche recate dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), nonché il comma 4 nella attuale formulazione (r.o. n. 573 del 2002).

Nel testo originario, il comma 4 prevedeva le ipotesi in cui l'espulsione non avveniva con semplice intimazione a lasciare il territorio dello Stato, ma con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Ipotesi che ai sensi del comma 5 si estendeva ai casi in cui lo straniero fosse privo di valido documento attestante la sua identità e nazionalità e il prefetto avesse ravvisato un concreto pericolo che il medesimo si sottraesse all'esecuzione del provvedimento.

Nel testo attualmente vigente, il comma 4 dell'art. 13 dispone che: "L'espulsione è sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica ad eccezione dei casi di cui al comma 5". Questo prevede ora l'espulsione mediante intimazione nel caso in cui lo straniero si trovi nel territorio dello Stato con il permesso di soggiorno scaduto di validità da più di sessanta giorni e senza averne chiesto il rinnovo, potendo però il questore disporre comunque l'accompagnamento immediato alla frontiera allorché il prefetto rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

Quanto al contenuto delle censure, il giudice *a quo*, in entrambe le ordinanze, ritiene che le disposizioni predette contrastino con gli artt. 13, 24 e 111 Cost. per le medesime ragioni che fonderebbero l'incostituzionalità del denunciato comma 5-*bis* dello stesso art. 13.

2. - Poiché tutte le ordinanze propongono la medesima questione sul comma 5-*bis* dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 e le questioni ulteriormente sollevate dal Tribunale di Roma si presentano intimamente connesse alla prima, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi congiuntamente.

3. - Le questioni sollevate dal Tribunale di Roma che hanno ad oggetto i commi 4 e 5 dell'art. 13 nella formulazione previgente e il comma 4 del medesimo art. 13, nel testo attualmente in vigore, sono inammissibili. Esse si appuntano non già sul procedimento di convalida, in relazione al quale la valutazione di non manifesta infondatezza è argomentata sui parametri degli artt. 13, 24 e 111 Cost., ma sulle norme sostanziali che prevedono i diversi casi di espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica. Anche con riferimento a questo ulteriore oggetto la non manifesta infondatezza è sostenuta sulla base delle medesime argomentazioni poste a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale che investe il comma 5-*bis*, concernente il procedimento di convalida. Sicché le relative questioni sono prive di motivazione, ciò che ne impedisce lo scrutinio nel merito.

3.1. - Prima di passare all'esame del denunciato comma 5-*bis* deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale le questioni di

costituzionalità sarebbero state sollevate in assenza di qualunque istanza degli stranieri espulsi e nonostante che i presupposti legittimanti il provvedimento di espulsione fossero stati positivamente verificati. Ma la consistenza della questione è appunto questa: che sia imposto al giudice di procedere ad una convalida meramente "cartolare", in base alla sola comunicazione inviata dal questore e in assenza dello straniero espulso.

4. - Rimane quindi da esaminare la sola denuncia, comune a tutti i remittenti, dell'art. 13, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 51 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 106 del 2002.

La questione è fondata.

La disposizione censurata si inserisce nella generale disciplina dell'immigrazione di cui al d.lgs. n. 286 del 1998, che conosce distinti tipi di espulsione: una misura di sicurezza, disposta dal giudice con la sentenza di condanna per determinati delitti (art. 15); una sanzione sostitutiva della detenzione applicata dal giudice con la sentenza di condanna, ovvero alternativa alla detenzione stessa applicata dal magistrato di sorveglianza, quando la pena irrogata o da espiare non superi i due anni (art. 16, commi 1 e 5); una espulsione amministrativa, ordinata dall'autorità di pubblica sicurezza nei confronti dello straniero entrato clandestinamente nel territorio dello Stato o ivi trattenutosi senza permesso di soggiorno, ovvero appartenente a categorie "pericolose" (art. 13).

Nel sistema originario del d.lgs. n. 286 del 1998 l'espulsione amministrativa aveva corso, di regola, mediante intimazione del questore a lasciare il territorio nazionale (art. 13, comma 6); l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica rappresentava un'eccezione e riguardava i casi di particolare pericolosità dello straniero (art. 13, comma 4).

Sul versante della tutela giurisdizionale, il legislatore del 1998 ha previsto anzitutto che lo straniero possa presentare ricorso contro il decreto di espulsione: se il provvedimento è emanato, ai sensi del comma 1 dell'art. 13, dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, la giurisdizione è del tribunale amministrativo regionale del Lazio (art. 13, comma 11); in tutti gli altri casi il ricorso è da presentarsi al tribunale, in composizione monocratica (originariamente il pretore), entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto o del provvedimento (termine elevato a trenta giorni qualora l'espulsione sia eseguita con accompagnamento immediato: art. 13, comma 8), comunicazione che deve avvenire in una lingua conosciuta dallo straniero o, nei casi di impossibilità, in lingua francese, inglese o spagnola, dovendosi altresì indicare le modalità di impugnazione. Nei casi in cui l'espulsione sia stata eseguita, il ricorso può essere presentato anche per il tramite della rappresentanza diplomatica o consolare italiana nello Stato di destinazione (art. 13, comma 10). Peraltro, nell'ipotesi di espulsione con accompagnamento immediato e sempreché sia disposta la misura di cui al comma 1 dell'art. 14 (trattenimento in un centro di permanenza temporanea e di assistenza), sul ricorso avverso il decreto di espulsione provvede il giudice competente per la convalida di tale misura, adottando un unico provvedimento (artt. 13, comma 9, e 14, comma 4). La legge stabilisce inoltre che nel procedimento davanti al giudice lo straniero possa avvalersi del patrocinio a spese dello Stato e, qualora sia sprovvisto di un difensore, venga assistito da un difensore d'ufficio, nonché, ove necessario, da un interprete. Sul ricorso il giudice è tenuto a decidere entro dieci giorni, "sentito l'interessato, nei modi di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile" (art. 13, comma 9) e l'amministrazione che ha emesso il decreto di espulsione può partecipare al procedimento (art. 13-bis).

Il sistema è mutato con la legge n. 189 del 2002. È ora previsto che l'espulsione sia disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato (art. 13, comma 3), e venga sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4), salvo il caso dello straniero che si trattienga nel territorio dello Stato con permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni e non rinnovato (art. 13, comma 5). Tuttavia, anche in tale ipotesi, se il prefetto rileva un concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento, il questore ne dispone l'accompagnamento immediato alla frontiera.

L'intervenuta generalizzazione dell'espulsione tramite accompagnamento alla frontiera non ha portato all'eliminazione dell'istituto del "trattenimento": l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 stabilisce tuttora che "quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera" (e cioè nelle seguenti ipotesi: quando vi sia necessità di soccorrere lo straniero, ovvero di accertare la sua identità o nazionalità, o ancora di acquisire i documenti di viaggio, o quando sia indisponibile il vettore o altro idoneo mezzo di trasporto) lo straniero venga trattenuto presso un centro di permanenza temporanea, in base a provvedimento del questore.

La permanenza nel centro può protrarsi sino a trenta giorni, prorogabili dal giudice di altri trenta solo in determinati casi e cioè "qualora l'accertamento dell'identità o della nazionalità, ovvero l'acquisizione di documenti per il viaggio presenti gravi difficoltà" (art. 14, comma 5).

La legge n. 189 del 2002 ha inoltre previsto che, nei casi in cui non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro, ovvero siano trascorsi i termini di permanenza senza che l'espulsione sia stata eseguita, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni (art. 14, comma 5-bis). Il reintrodotta meccanismo dell'intimazione è però ora assistito - diversamente dal regime previgente - da sanzione penale; è infatti punito con l'arresto da sei mesi ad un anno lo straniero che, "senza giustificato motivo", si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore (art. 14, comma 5-ter).

Le modifiche hanno interessato anche la tutela giurisdizionale. In base all'art. 12 della legge n. 189 del 2002, il ricorso avverso il decreto di espulsione (come detto, immediatamente esecutivo) deve essere ora presentato nel termine di sessanta giorni dalla data del provvedimento ed il tribunale, in composizione monocratica, deve decidere, in ogni caso, entro venti giorni dalla data di deposito del ricorso. Si è inoltre disposta l'abrogazione del comma 9 dell'art. 13, che regolava il procedimento davanti al giudice.

4.1. - Nel descritto quadro normativo, la tutela giurisdizionale non si arresta all'impugnativa del decreto di espulsione, ma si estende anche al provvedimento del questore di trattenimento in un centro di permanenza temporanea. Tale provvedimento deve essere trasmesso al giudice senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore ed è assoggettato alla convalida "nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, sentito l'interessato", con cessazione di "ogni effetto qualora non sia convalidato nelle quarantotto ore successive" (art. 14, comma 4). La convalida dell'autorità giudiziaria riguarda anche l'eventuale provvedimento di proroga del trattenimento, con possibilità di ricorso in Cassazione (art. 14, comma 6).

Infine, con il d.l. n. 51 del 2002, convertito, con modificazioni, nella legge n. 106 del 2002, il legislatore ha introdotto il procedimento di convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Ed è su questa disciplina che si appuntano le censure dei remittenti.

5. - Il percorso della presente decisione è interamente segnato dalla sentenza n. 105 del 2001. Questa Corte si occupò, in quella circostanza, del trattenimento presso i centri di permanenza temporanea ed assistenza, misura che, ai sensi dell'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, viene disposta dal questore ed è soggetta a convalida da parte del giudice sentito l'interessato, con cessazione di ogni effetto in caso di diniego di convalida o di mancata convalida entro il termine di quarantotto ore. Si dovevano allora i remittenti che l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, al quale era finalizzato il trattenimento, sfuggisse al controllo dell'autorità giudiziaria, con conseguente violazione dell'art. 13 Cost.

La Corte condivise innanzitutto la premessa dalla quale procedevano i remittenti che l'accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica investisse la libertà personale e fosse quindi misura assistita dalle garanzie previste dall'art. 13 Cost. al pari del trattenimento. Il controllo del giudice su quest'ultima misura, osservò la Corte, doveva estendersi anche all'accompagnamento coattivo poiché l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto portare il suo esame sui motivi che avevano indotto l'amministrazione precedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione amministrativa consistente, appunto, nell'accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica.

Un controllo, precisò questa Corte, da intendersi nella sua accezione più piena, secondo quanto imposto dal precetto costituzionale di cui all'art. 13 Cost.

La sentenza **n. 105 del 2001** non investì l'accompagnamento alla frontiera in sé, ma lo considerò quale logico presupposto del trattenimento. Tuttavia, quanto in essa affermato già preannunciava la soluzione di una eventuale questione di legittimità costituzionale che avesse avuto ad oggetto l'accompagnamento alla frontiera quale autonoma misura non legata al trattenimento presso i centri di permanenza temporanei. L'esigenza di colmare un vuoto di tutela ha indotto il legislatore ad intervenire con il d.l. n. 51 del 2002, il cui art. 2 prevedeva l'obbligo del questore di comunicare il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione all'ufficio del Procuratore della Repubblica presso il tribunale territorialmente competente. A sua volta, il Procuratore della Repubblica, verificata la sussistenza dei requisiti, doveva procedere alla convalida del provvedimento entro le quarantotto ore successive alla comunicazione. La norma si chiudeva disponendo che: "Il provvedimento è immediatamente esecutivo". Le modifiche apportate in sede di conversione, con la legge n. 106 del 2002, hanno riguardato anzitutto l'autorità giudiziaria preposta alla convalida - non più il Procuratore della Repubblica bensì il tribunale, in composizione monocratica, territorialmente competente - e, poi, la previsione della immediata esecutività del provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera, la quale è ora inserita, come autonomo inciso, subito dopo la prevista comunicazione del provvedimento al giudice e prima della disciplina della convalida.

6. - Il procedimento regolato dall'art. 13, comma 5-*bis*, contravviene ai principî affermati da questa Corte nella sentenza sopra ricordata: il provvedimento di accompagnamento alla frontiera è eseguito prima della convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Lo straniero viene allontanato coattivamente dal territorio nazionale senza che il giudice abbia potuto pronunciarsi sul provvedimento restrittivo della sua libertà personale. È, quindi, vanificata la garanzia contenuta nel terzo comma dell'art. 13 Cost., e cioè la perdita di effetti del provvedimento nel caso di diniego o di mancata convalida ad opera dell'autorità giudiziaria nelle successive quarantotto ore. E insieme alla libertà personale è violato il diritto di difesa dello straniero nel suo nucleo incompressibile. La disposizione censurata non prevede, infatti, che questi debba essere ascoltato dal giudice, con l'assistenza di un difensore. Non è certo in discussione la discrezionalità del legislatore nel configurare uno schema procedimentale caratterizzato da celerità e articolato sulla sequenza provvedimento di polizia-convalida del giudice. Vengono qui, d'altronde, in considerazione la sicurezza e l'ordine pubblico suscettibili di esser compromessi da flussi migratori incontrollati. Tuttavia, quale che sia lo schema prescelto, in esso devono realizzarsi i principî della tutela giurisdizionale; non può, quindi, essere eliminato l'effettivo controllo sul provvedimento *de libertate*, né può essere privato l'interessato di ogni garanzia difensiva.

Le censure svolte dai remittenti non possono infine essere superate facendo ricorso alla tesi del c.d. "doppio binario" di tutela per lo straniero: convalida soltanto "cartolare" del provvedimento di accompagnamento alla frontiera e successivo ricorso sul decreto di espulsione con adeguate garanzie difensive. Sarebbe infatti elusa la portata prescrittiva dell'art. 13 Cost., giacché il ricorso sul decreto di espulsione (art. 13, comma 8) non garantisce immediatamente e direttamente il bene della libertà personale su cui incide l'accompagnamento alla frontiera.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), introdotto dall'art. 2 del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51 (Disposizioni

urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 2002, n. 106, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida debba svolgersi in contraddittorio prima dell'esecuzione del provvedimento di accompagnamento alla frontiera, con le garanzie della difesa;

2) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4 e 5, del citato decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 13, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 12, comma 1, lettera c), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento agli artt. 13, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

ORDINANZA N. 144 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso con ordinanza del 15 luglio 2003 dal Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Rimbu Juliano, iscritta al n. 897 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2004 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

[...]

Considerato che il Tribunale di Roma dubita della legittimità costituzionale - per contrasto con gli articoli 3, 10 e 24 della Costituzione - dell'art. 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), «nella parte in cui prevede, a pena di inammissibilità della domanda di ammissione al patrocinio dei non abbienti, l'indicazione del codice fiscale, anche nel caso in cui l'istante sia cittadino straniero irregolarmente presente sul territorio dello Stato»;

che il rimettente - il quale muove dal presupposto dell'impossibilità di un indirizzo interpretativo diverso da quello che esige la declaratoria di inammissibilità dell'istanza diretta ad ottenere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, anche nell'ipotesi in cui, per ragioni oggettive, l'interessato non possa provvedere all'indicazione del codice fiscale - omette di svolgere la verifica dell'esistenza di una interpretazione comunque idonea a ricondurre la norma impugnata a conformità con i parametri costituzionali richiamati nell'ordinanza di rimessione;

che, in sede di disciplina dei casi in cui è obbligatoria l'indicazione del codice fiscale, il testo dell'art. 6, secondo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605 (Disposizioni relative all'anagrafe tributaria e al codice fiscale dei contribuenti), prevede espressamente che «l'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale dei soggetti non residenti nel territorio dello Stato, cui tale codice non risulti attribuito, si intende adempiuto con la sola indicazione dei dati di cui all'art. 4» - dello stesso d.P.R. - «con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale va indicato il domicilio o sede legale all'estero»;

che il richiamato art. 4, primo comma, lettera a), del d.P.R. n. 605 del 1973 richiede, ai fini dell'attribuzione del numero di codice fiscale delle persone fisiche, esclusivamente i seguenti dati: cognome, nome, luogo e data di nascita, sesso e domicilio fiscale;

che, alla stregua della normativa suddetta, agli effetti dell'ammissibilità dell'istanza diretta ad ottenere il beneficio in questione, nulla appare escludere la possibilità che lo straniero extracomunitario, in luogo dell'indicazione del codice fiscale, fornisca i dati di cui all'art. 4 citato, oltre al proprio domicilio all'estero;

che nella specie è mancata da parte del rimettente ogni valutazione della suindicata normativa, il cui esame - in applicazione del criterio ermeneutico logico-sistematico - avrebbe potuto consentire di

pervenire, nel giudizio *a quo*, a conclusioni diverse dalla inammissibilità dell'istanza avanzata dall'interessato, con ciò superando il denunciato contrasto con gli evocati parametri costituzionali (cfr. sentenza n. 1 del 2000).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 79 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 10 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 10 maggio 2004.

SENTENZA N. 5 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), promossi con ordinanze del 29 novembre 2002 dal Tribunale di Ferrara e del 14 gennaio 2003 (n. 5 ordd.) dal Tribunale di Torino rispettivamente iscritte ai nn. 99, 184, 185, 186, 187 e 248 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 11, 15 e 19, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 15 ottobre 2003 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick.

[...]

Considerato in diritto

1.1. - Il Tribunale di Ferrara ed il Tribunale di Torino - quest'ultimo con cinque distinte ordinanze - dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), il quale punisce con l'arresto da sei mesi ad un anno «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis» del medesimo articolo. Poiché le ordinanze propongono questioni identiche o connesse, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

1.2. - L'ordinanza del Tribunale di Ferrara si incentra sulla formula «senza giustificato motivo», utilizzata nella descrizione della fattispecie criminosa: formula che - ad avviso del rimettente - per la sua assoluta indeterminatezza, rimetterebbe di fatto all'arbitrio dell'interprete l'identificazione del comportamento incriminato, ponendo così la norma impugnata in contrasto con il principio di tassatività della fattispecie penale, sancito dall'art. 25 Cost.

La facoltà, che pur compete al legislatore penale, di ricorrere ad espressioni indicative di comuni esperienze o a termini tratti dal linguaggio corrente, i quali non implicino una «descrizione rigorosa» del fatto, troverebbe infatti un limite nell'esigenza che il contenuto precettivo della norma penale resti comunque comprensibile alla luce della disciplina complessiva della materia e dei fini che la legge si propone. Nella specie, viceversa, il significato della locuzione «senza giustificato motivo» non sarebbe in alcun modo ricavabile con i predetti criteri: giacché se l'obiettivo perseguito è la tutela dell'ordine pubblico ed il rafforzamento del provvedimento di espulsione, da ciò solo non si potrebbe dedurre quando ricorra un giustificato motivo di permanenza dello straniero, posto che il riferimento a beni costituzionali riguardanti anche quest'ultimo - quali il diritto alla vita, alla salute, alla famiglia

o al lavoro - offrirebbe ipotesi interpretative talmente ampie da non poter costituire un serio «argine ermeneutico».

Ne deriverebbe anche una violazione del diritto di difesa, in quanto la norma impugnata riverserebbe sullo straniero, destinatario dell'ordine, l'onere di giustificare la propria permanenza nel territorio dello Stato, senza che egli sia in grado di comprendere - proprio per l'indeterminatezza della fattispecie - quale sia la giustificazione idonea e conseguentemente di addurre prove.

1.3. - Le cinque ordinanze del Tribunale di Torino muovono, invece, da una ricognizione preliminare dei presupposti dell'ordine del questore, la cui inosservanza integra il reato. Esse pongono segnatamente l'accento sul fatto che, alla stregua della vigente disciplina legislativa dell'espulsione dello straniero, a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. n. 286 del 1998 dalla legge n. 189 del 2002 - e prescindendo da prassi operative con essa contrastanti, che si assumono peraltro diffuse - l'ordine in parola viene impartito allorché sussistono specifiche situazioni ostative all'accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica: accompagnamento che costituisce la modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione amministrativa, fatta eccezione per l'ipotesi in cui il provvedimento consegua alla scadenza da più di sessanta giorni del permesso di soggiorno senza che ne sia stato chiesto il rinnovo (art. 13, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 286 del 1998). Più precisamente, in presenza di dette situazioni - legate in particolare all'esigenza di prestare soccorso allo straniero; o a quella di effettuare accertamenti supplementari sulla sua identità o nazionalità; ovvero all'acquisizione dei documenti per il viaggio; o alla indisponibilità di un vettore o altro idoneo mezzo di trasporto - il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il più vicino centro di permanenza e assistenza temporanea (art. 14, comma 1); e solo in ultima istanza - ossia quando il trattenimento non sia possibile; o siano spirati i termini massimi di permanenza (che possono arrivare sino a sessanta giorni) senza che l'espulsione sia stata eseguita - egli ordina con provvedimento scritto allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni (art. 14, comma 5-bis).

A fronte di tale scansione normativa dell'*iter* dell'espulsione, la prima delle ordinanze del Tribunale di Torino ritiene che la disposizione impugnata violi gli artt. 2, 3, 27 e 97 Cost., sotto i profili, rispettivamente, della «mancanza di solidarietà sociale ed economica», della disparità di trattamento, dell'introduzione di casi di responsabilità oggettiva e del contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. La condotta imposta allo straniero sotto comminatoria di sanzione penale risulterebbe difatti «inesigibile», in quanto si richiederebbe ad un soggetto che normalmente versa in condizioni di indigenza di munirsi di biglietto e di documenti di viaggio in soli cinque giorni, quando nemmeno lo Stato, in un termine assai più ampio e fruendo di ben maggiori mezzi, è riuscito ad ottemperare al «precetto». Si sarebbe configurata, così, una ipotesi di responsabilità oggettiva, dato che lo straniero che volesse eseguire l'ordine non avrebbe altro mezzo che quello di commettere ulteriori illeciti (attraversare Stati confinanti senza documenti, approfittare clandestinamente di un vettore): dovendosi invero escludere che egli possa evitare la sanzione penale dimostrando di essersi trovato nell'impossibilità di ottemperare (in forme lecite) all'intimazione, giacché, ove la norma fosse così intesa, da un lato, il precetto si svuoterebbe di contenuto - essendo detta situazione di impossibilità la regola - e, dall'altro lato, si verrebbe a sancire un'irragionevole inversione dell'onere della prova a carico dell'imputato.

In pari tempo, la previsione punitiva censurata sarebbe fonte di rilevante aggravio per gli uffici giudiziari, anche sul piano dei costi, in contrasto con il principio espresso dall'art. 97, primo comma, Cost.

1.4. - Le altre quattro ordinanze del medesimo Tribunale, di identico tenore, ravvisano invece, nell'assetto considerato, una violazione del principio di determinatezza della fattispecie penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., assumendo che se l'ordine di allontanamento viene impartito solo quando vi siano difficoltà tali da impedire l'accompagnamento alla frontiera, non si comprenderebbe quale condotta debba tenere nei cinque giorni successivi il destinatario - che versa nella stessa situazione di difficoltà presupposta dalla norma - onde non incorrere nella sanzione penale. La disposizione censurata risulterebbe, sotto questo aspetto, persino più generica di quella - dichiarata

incostituzionale da questa Corte con sentenza n. 34 del 1995 per violazione del principio di legalità - di cui all'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1990, n. 39, che puniva lo straniero il quale non si adoperasse per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente per l'esecuzione del provvedimento di espulsione: e ciò perché mancherebbe, nella nuova norma, qualsiasi indicazione (presente invece nella vecchia, sia pure in modo indeterminato) riguardo alla concreta attività richiesta allo straniero onde evitare di trattenersi nel territorio dello Stato oltre il termine stabilito. Né, a rendere l'odierna fattispecie diversa da quella già dichiarata incostituzionale, varrebbe la previsione della non punibilità dell'inottemperanza per «giustificato motivo»: quest'ultimo non potrebbe consistere, difatti, nelle stesse difficoltà che costituiscono il presupposto dell'ordine del questore, pena la perdita di significato della norma, mentre ragioni giustificative diverse (peraltro non agevolmente identificabili) resterebbero di incidenza pratica affatto marginale; d'altra parte, trattandosi di requisito non attinente alla condotta incriminata, esso non potrebbe comunque servire a renderla meno indeterminata.

Anche qualora si adottasse, peraltro, una lettura «allargata» del concetto di giustificato motivo, comprensiva delle difficoltà esecutive che stanno alla base dell'ordine del questore, la norma impugnata resterebbe - secondo le ordinanze in esame - ugualmente lesiva dei principi costituzionali: giacché, da un lato, la polizia giudiziaria non sarebbe tenuta a verificare l'esistenza del giustificato motivo in sede di accertamento del reato, con riflessi negativi sulla libertà personale dell'interessato in rapporto al regime di arresto obbligatorio previsto dall'art. 14, comma 5-*quiquies*, d.lgs. n. 286 del 1998; e, dall'altro lato, si verificherebbe una «pericolosa inversione dell'onere della prova», in violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24, secondo comma, Cost.: violazione che questa Corte aveva pure ravvisato nella citata sentenza n. 34 del 1995, in rapporto all'art. 7-bis del decreto-legge n. 416 del 1989.

2. - Le questioni non sono fondate.

2.1. - Quanto alle denunce di violazione del principio di determinatezza della fattispecie penale, il relativo dubbio ha motivo di porsi, in effetti, unicamente in rapporto alla clausola negativa, a carattere elastico, «senza giustificato motivo», che figura nella descrizione dell'ipotesi criminosa: per il resto ed "in positivo", difatti, la condotta omissiva incriminata dall'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286 del 1998 si presenta - a differenza di quella già repressa dall'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge n. 416 del 1989 - pienamente definita sul piano contenutistico, ivi incluso il profilo temporale, consistendo nel mancato abbandono del territorio dello Stato da parte dello straniero nei cinque giorni successivi alla ricezione del relativo ordine. È evidente, nondimeno, come nella prospettiva dei giudici rimettenti il difetto di determinatezza della clausola in questione travolgerebbe comunque l'intera fattispecie criminosa, stante il ruolo chiave che - anche a fronte dei particolari presupposti dell'ordine sanzionato - detta clausola assolverebbe nella determinazione dei limiti dell'inadempienza penalmente rilevante.

Così puntualizzato l'oggetto dell'indagine, giova peraltro osservare come la formula «senza giustificato motivo» e formule ad essa equivalenti od omologhe - «senza giusta causa», «senza giusto motivo», «senza necessità», «arbitrariamente», ecc. - compaiano con particolare frequenza nel corpo di norme incriminatrici, ubicate tanto all'interno dei codici (cfr. artt. 616, 618, 619, 620, 621, 622, 633, 652, 727, 731 cod. pen.; artt. 111, 113, 117, 123, 124, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; artt. 63, 94, 96, 100, 101, 126, 145, 146, 151, 168, 170, 184, 185, 218, 221, 222 cod. pen. mil. guerra) che in leggi speciali (cfr., *ex plurimis*, art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110; art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152; art. 180 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58; art. 56 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274; nonché art. 6, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998), e descrittive di reati di natura non soltanto commissiva, ma anche omissiva, quale quello in esame (cfr., ad esempio, artt. 652 e 731 cod. pen.; artt. 113, 117, 123, 125, 147, 148, 151, 243 cod. pen. mil. pace; art. 108 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; art. 89 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570; art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998).

Dette clausole sono destinate in linea di massima a fungere da "valvola di sicurezza" del meccanismo repressivo, evitando che la sanzione penale scatti allorché - anche al di fuori della presenza di vere e proprie cause di giustificazione - l'osservanza del precetto appaia concretamente "inesigibile" in ragione, a seconda dei casi, di situazioni ostative a carattere soggettivo od oggettivo, di obblighi di segno contrario, ovvero della necessità di tutelare interessi confliggenti, con rango pari o superiore rispetto a quello protetto dalla norma incriminatrice, in un ragionevole bilanciamento di valori.

Il carattere "elastico" della clausola si connette, nella valutazione legislativa (come rileva, del resto, lo stesso Tribunale di Torino nella prima delle sue ordinanze di rimessione), alla impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a "giustificare" l'inosservanza del precetto. Una simile elencazione sconterebbe immancabilmente - a fronte della varietà delle contingenze di vita e della complessità delle interferenze dei sistemi normativi - il rischio di lacune: lacune che, peraltro, tornerebbero non a vantaggio, ma a danno del reo, posto che la clausola in parola assolve al ruolo, negativo, di escludere la punibilità di condotte per il resto corrispondenti al tipo legale.

La frequenza dell'impiego di una determinata formula nella legislazione ordinaria non equivale ancora, ovviamente, ad una patente di legittimazione sul piano costituzionale: rimanendo ferma, al contrario, l'esigenza di accertare, in relazione al singolo contesto di utilizzo, che la locuzione *de qua* - in quanto incidente, sia pure in negativo, sulla delimitazione dell'area dell'illiceità penale - non ponga la norma incriminatrice in contrasto con il fondamentale principio di determinatezza, rimettendo di fatto all'arbitrio giudiziale la fissazione dei confini d'intervento della sanzione criminale.

Deve essere peraltro di guida, in tale indagine, il criterio, reiteratamente affermato da questa Corte, per cui la verifica del rispetto del principio di determinatezza va condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce. L'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito penale di espressioni sommarie, di vocaboli polisemi, ovvero - come nella specie - di clausole generali o concetti "elastici", non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 34 del 1995; n. 31 del 1995; n. 122 del 1993; n. 247 del 1989; v., altresì, sentenza n. 263 del 2000; ordinanza n. 270 del 1997).

2.2. - Il criterio suddetto appare rispettato nel caso di specie. Contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti, e in particolare dal Tribunale di Ferrara, la valenza della clausola «senza giustificato motivo» riceve infatti adeguata luce dalla finalità dell'incriminazione e dal quadro normativo su cui essa si innesta.

Sotto il primo profilo, deve tenersi conto della circostanza che la norma incriminatrice, mirando a rendere effettivo il provvedimento di espulsione, persegue l'obiettivo di rimuovere situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato, nella cornice del più generale potere - che al legislatore indubbiamente compete - di regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati (cfr. sentenza n. 105 del 2001): avendo detto provvedimento come presupposto, a mente dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, nel caso di espulsione disposta dal Ministro dell'interno; ovvero, la condizione di clandestinità (ingresso nel territorio dello Stato con elusione dei controlli di frontiera), irregolarità (carenza di valido permesso di soggiorno) o pericolosità sociale dello straniero

(appartenenza a talune delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575), nel caso di espulsione disposta dal prefetto. Situazioni, queste, alle quali l'ordinamento peraltro reagisce, di regola - come ricordano e sottolineano gli stessi rimettenti - con l'accompagnamento immediato dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica o, in subordine, con il suo trattenimento in un "centro di permanenza temporanea"; salvo ricorrere in via di eccezione al meccanismo dell'intimazione penalmente sanzionata, quando sussistano speciali ragioni impeditive, legalmente tipizzate.

Sotto il secondo profilo, l'istituto dell'espulsione si colloca in un quadro sistematico che, pur nella tendenziale indivisibilità dei diritti fondamentali, vede regolati in modo diverso - anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) - l'ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti il diritto di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. "migranti economici". E così, per l'aspetto che qui interessa, mentre il pericolo di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche o di condizioni personali o sociali preclude l'espulsione o il respingimento dello straniero (art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998), analoga efficacia "paralizzante" è negata, in linea di principio, alle esigenze che caratterizzano la seconda figura.

In simile prospettiva, la clausola in questione, se pure non può essere ritenuta evocativa delle sole cause di giustificazione in senso tecnico - lettura che la renderebbe pleonastica, posto che le scriminanti opererebbero comunque, in quanto istituti di ordine generale - ha tuttavia riguardo a situazioni ostative di particolare pregnanza, che incidano sulla stessa possibilità, soggettiva od oggettiva, di adempiere all'intimazione, escludendola ovvero rendendola difficoltosa o pericolosa; non anche ad esigenze che riflettano la condizione tipica del "migrante economico", sebbene espressive di istanze in sé e per sé pienamente legittime, sempre che - come è ovvio - non ricorrano situazioni riconducibili alle scriminanti previste dall'ordinamento.

Il coordinamento della norma incriminatrice con le altre disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1998 (si pensi, ad esempio, alle indicazioni ricavabili, anche *a contrario sensu*, dall'art. 19, in tema di divieti di espulsione e respingimento) e con gli ulteriori testi normativi riguardanti lo straniero offre d'altro canto puntuali agganci, onde riempire di più precisi contenuti la clausola considerata. In particolare - per quanto attiene al profilo di maggior rilievo, anche ai fini della risoluzione degli odierni incidenti di costituzionalità - i motivi che a mente dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 legittimano la pubblica amministrazione a non procedere, in deroga al drastico imperativo di cui all'art. 13, comma 4 («l'espulsione è sempre eseguita ...»), all'accompagnamento coattivo dello straniero alla frontiera - necessità di soccorso; difficoltà nell'ottenimento dei documenti per il viaggio; indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo (non, però, ovviamente, la mera difficoltà di accertare l'identità o la nazionalità dello straniero, che debbono presumersi a lui ben note) - non possono non costituire sicuri indici di riconoscimento di situazioni nelle quali può ravvisarsi, per lo straniero, la sussistenza di «giustificati motivi» per non ottemperare all'ordine del questore. E ciò in specie (*ad impossibilia nemo tenetur*) quando l'inadempienza dipenda dalla condizione di assoluta impossidenza dello straniero, che non gli consenta di recarsi nel termine alla frontiera (in particolare aerea o marittima) e di acquistare il biglietto di viaggio; ovvero dipenda dal mancato rilascio, da parte della competente autorità diplomatica o consolare, dei documenti necessari, pure sollecitamente e diligentemente richiesti (conclusioni, queste, sulle quali concorda, in effetti, la giurisprudenza di merito largamente maggioritaria).

Non può negarsi che, in questo particolare contesto - come segnalano i giudici *a quibus* - la formula «senza giustificato motivo» riduce notevolmente, in fatto, l'ambito applicativo della norma incriminatrice. Nel sistema della legge, in effetti - e prescindendo dalle "deviazioni" della prassi cui pure accennano i rimettenti, le quali, proprio perché contrastanti con la norma, non potrebbero comunque influire sulla valutazione della stessa - l'ordine di allontanamento viene emesso, in surroga dell'accompagnamento, proprio nei casi in cui il destinatario versa in una situazione di rilevante difficoltà ad adempierlo.

Si tratta peraltro di fenomeno che, per un verso, discende non dalla sola norma incriminatrice denunciata, ma dall'architettura complessiva della nuova disciplina dell'espulsione, di cui detta norma costituisce un semplice e conclusivo tassello; e, per un altro verso, incide comunque sul piano dell'opportunità delle scelte politico-criminali sottese a tale disciplina, e non su quello della loro legittimità costituzionale.

2.3. - Le considerazioni da ultimo svolte valgono, per altro verso, a rendere palese l'insussistenza dei profili di contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 Cost. dedotti nella prima ordinanza del Tribunale di Torino.

Della eventualità, infatti, che l'ottemperanza all'ordine del questore risulti concretamente «inesigibile» - anche, ed *in primis*, per la ragione indicata dal giudice *a quo*: ossia per la pratica impossibilità, in cui si trovi lo straniero, di munirsi di documenti e di biglietto di viaggio nel breve termine di cinque giorni - il legislatore si è fatto carico proprio con la clausola «senza giustificato motivo», la quale esclude la configurabilità del reato in una simile eventualità. La norma impugnata, pertanto, non delinea alcuna ipotesi di responsabilità oggettiva, né prefigura un trattamento irragionevolmente parificato di situazioni eterogenee (quali quelle dello straniero che è in grado di adempiere all'intimazione e dello straniero che non lo è).

2.4. - Esclusa la configurabilità di un *vulnus* al principio di determinatezza, cade, di riflesso, anche la correlata censura di violazione del diritto di difesa, sotto il profilo della "non conoscibilità" *a priori* delle situazioni idonee ad integrare il «giustificato motivo», da parte del destinatario del precetto.

Né, d'altra parte, può condividersi l'assunto per cui la clausola in parola implicherebbe un'inversione dell'onere della prova in danno dell'imputato. S'intende, infatti, che, come in tutti gli altri casi in cui compare la formula «senza giustificato motivo» - fermo restando il potere-dovere del giudice di rilevare direttamente, quando possibile, l'esistenza di ragioni legittimanti l'inosservanza del precetto penale - lo straniero avrà, dal canto suo, un semplice onere di allegazione dei motivi non conosciuti né conoscibili dal giudicante. Nell'un caso e nell'altro - ossia tanto nel caso di rilievo *ex officio* che in quello di allegazione da parte dell'imputato - le situazioni integrative del «giustificato motivo» si tradurranno, quindi, in altrettanti temi di prova per le parti e per i poteri officiosi del giudice.

Priva di fondamento risulta, per il resto, la doglianza inerente al fatto che la polizia giudiziaria non sarebbe tenuta a (né «qualificata» per) apprezzare la sussistenza del «giustificato motivo» in occasione dell'arresto dello straniero per il reato in esame. A prescindere dal rilievo che la censura appare riferibile più al trattamento processuale della fattispecie criminosa (e, in particolare, alla previsione dell'arresto obbligatorio) - non posto in discussione in questa sede - che non alla definizione legale del tipo, si deve osservare, in contrario, che l'art. 385 cod. proc. pen. esclude in via generale l'arresto quando, tenuto conto delle circostanze, il fatto appare compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, ovvero in presenza di una causa di non punibilità: e la stessa regola non può non valere, *a fortiori*, quando si tratti, come nella specie, di elemento negativo interno allo stesso fatto tipico.

2.5. - Quanto, infine, alla dedotta violazione dell'art. 97 Cost., la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, pur potendo riferirsi anche all'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari e il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre è del tutto estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale (cfr., *ex plurimis*, sentenza n. 115 del 2001; ordinanze n. 458 del 2002 e n. 152 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 27 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Ferrara e dal Tribunale di Torino con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

ORDINANZA N. 295 ANNO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 7 giugno 2002 dal Tribunale di Vercelli sul ricorso proposto da Mila Iliada contro il Comitato per i minori stranieri, iscritta al n. 544 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2002.

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

udito nella camera di consiglio del 2 luglio 2003 il Giudice relatore Romano Vaccarella.

[...]

Considerato che il Tribunale di Vercelli dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui non prevede, in luogo della giurisdizione del giudice amministrativo, la competenza del tribunale per i minorenni a giudicare dei ricorsi avverso i provvedimenti di rimpatrio del minore straniero non accompagnati (cosiddetto "rimpatrio assistito") emessi dal Comitato per i minori stranieri istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del medesimo art. 33, comma 1;

che la questione di costituzionalità è manifestamente inammissibile in quanto la sua rilevanza nel giudizio *a quo* è stata oggetto di disamina del tutto inadeguata;

che, infatti, il giudice *a quo* esclude radicalmente di poter emettere nel giudizio davanti a lui pendente un provvedimento di merito in ogni caso - e cioè, sia nell'ipotesi che la questione di legittimità costituzionale sia ritenuta infondata da questa Corte (nel qual caso la *potestas iudicandi* spetterebbe, a suo dire, al tribunale amministrativo regionale) sia nell'opposta ipotesi di fondatezza (nel qual caso spetterebbe al tribunale per i minorenni) - sicché la pronuncia di questa Corte varrebbe esclusivamente a definire il tipo (se declinatoria della giurisdizione ovvero della competenza) della pronuncia di rito che il giudice *a quo* ritiene, in ogni caso, di dover emettere;

che - anche a voler prescindere dal rilievo per cui solo il giudice (che sarebbe) competente può pronunciarsi sul (preteso) difetto di giurisdizione e, conseguentemente, sulla costituzionalità di tale (pretesa) attribuzione della giurisdizione - è evidente che la pronuncia richiesta a questa Corte esigerebbe una adeguata motivazione sul presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, dal momento che questa Corte dovrebbe, nell'ipotesi di accoglimento, ad un tempo, dichiarare costituzionalmente doverosa l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario e, nell'ambito di questa, della competenza al tribunale per i minorenni, ovvero, in caso di rigetto, "confermare", quasi "regolandola", la giurisdizione del TAR;

che tale adeguata motivazione non è dato rinvenire nell'ordinanza di remissione, attesa tanto l'inconsistenza del cosiddetto argomento "topografico" quanto l'evidente tautologia che si annida negli argomenti letterale e logico;

che, superfluo ogni indugio sul primo argomento, è sufficiente, quanto agli altri due, considerare che la denominazione del titolo IV del d.lgs. n. 286 del 1998 («diritto all'unità familiare e tutela dei minori») non allude certamente a due distinte - e, nella prospettazione del rimettente, non comunicanti - materie, come testualmente (a tacer d'altro) chiarisce l'art. 28 (rubricato «diritto all'unità familiare»), quando, al comma 3, prescrive che «in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo»;

che, costituendo il «diritto all'unità familiare e la tutela dei minori» una endiadi, è ben concepibile un ricorso avverso un provvedimento che miri, ma ledendo "il superiore interesse" del minore, a ricongiungerlo alla famiglia, senza che possa parlarsi di «finalità antitetica rispetto a quella che rappresenta la *ratio*» del rimedio stesso;

che, peraltro, l'unitarietà della materia disciplinata dal titolo IV del d.lgs. n. 286 del 1998 - il diritto all'unità familiare nel rispetto del superiore interesse del minore - è presupposta dal d.P.C.m. 9 dicembre 1999, n. 535 (Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri), la cui disciplina rispecchia l'intreccio tra unità familiare e tutela del minore (art. 1, comma 4; art. 2, commi 1 e 2), ed è stata espressamente riconosciuta da questa Corte, che ha ritenuto legittima la scelta legislativa di «affidare la tutela relativa al diritto all'unità familiare (comprensiva della protezione dei minori)» al giudice ordinario (ordinanza n. 140 del 2001);

che, ancora, trattandosi certamente di diritti soggettivi, una deroga al normale riparto di giurisdizione avrebbe richiesto - come, peraltro, ritenuto dalla dominante giurisprudenza dei TAR, declinatoria della giurisdizione - una espressa (o, quanto meno, non equivoca) previsione legislativa, certamente non desumibile dalla collocazione della norma che attribuisce al tribunale i ricorsi «contro gli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare»;

che, infine, non è ravvisabile alcuna omogeneità tra l'ipotesi di cosiddetto "rimpatrio assistito" di cui all'art. 33 e quella di espulsione del minore di cui all'art. 31, comma 4, e ciò non soltanto per la diversità dei presupposti, ma anche perché nella seconda ipotesi il tribunale per i minorenni è chiamato ad emettere quel medesimo "provvedimento di espulsione" del minore che, nel caso del maggiorenne, è di competenza del prefetto (art. 13, comma 2) e contro il quale è dato ricorso al tribunale ordinario (art. 13, comma 8);

che, conclusivamente, è del tutto inadeguata la motivazione dell'ordinanza di rimessione, volta ad escludere la giurisdizione del giudice ordinario per poi postulare come costituzionalmente necessitata - in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte, che riconosce in proposito ampia discrezionalità al legislatore (sentenze n. 135 del 1980, n. 429 del 1991, n. 451 del 1997 e, implicitamente, la citata ordinanza n. 140 del 2001) - la competenza del tribunale per i minorenni in luogo di quella del tribunale che ha sollevato la questione di costituzionalità.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale di Vercelli con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 2003.

SENTENZA N. 198 ANNO 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza del 23 maggio 2002 dal TAR per l'Emilia-Romagna, sul ricorso proposto da Gallani Jani contro il Questore di Bologna ed altro, iscritta al n. 397 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo,

[...]

Considerato in diritto

1. - La prima sezione del TAR per l'Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) "nella parte in cui non prevede che, al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno possa essere rilasciato anche nei confronti dei minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi degli articoli 343 e seguenti del Codice civile".

L'illegittimità deriverebbe dall'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai minori stranieri che siano stati dati in affidamento, a cui appunto si riferisce l'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*rectius*: art. 32, comma 1, essendo stato questo articolo, originariamente composto da un unico comma, integrato, successivamente all'ordinanza di rimessione, da altri tre commi ad opera dell'art. 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, relativa a "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo").

2. - La questione è infondata, nei termini di seguito precisati.

Il comma 1 dell'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, prevede che possa "essere rilasciato un permesso di

soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie e di cura" ai soggetti stranieri che compiano la maggiore età e che siano in condizione di affidamento ai sensi dello "articolo 31, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'art. 2 della legge del 4 maggio 1983, n. 184" (Diritto del minore a una famiglia).

Questa disposizione viene pacificamente interpretata, secondo quanto riconosce anche l'organo remittente, come relativa ad ogni tipo di affidamento previsto dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, e cioè sia all'affidamento "amministrativo" di cui al primo comma dell'art. 4, che all'affidamento "giudiziario" di cui al secondo comma dello stesso articolo 4, sia anche all'affidamento di fatto, di cui all'art. 9 della medesima legge.

L'organo remittente conosce, ma non condivide, l'ulteriore orientamento interpretativo presente nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa che ha esteso la disciplina di cui all'art. 32 del d.lgs.

25 luglio 1998, n. 286, anche ai minori stranieri sottoposti a tutela ai sensi degli articoli 343 e seguenti del Codice civile; malgrado il riconoscimento che in tal modo si può giungere "ad un'interpretazione della norma conforme a Costituzione", l'argomentato dissenso della prima sezione del TAR dell'Emilia-Romagna muove dall'asserita impossibilità di adottare nel caso di specie tecniche interpretative di tipo estensivo.

La disposizione di cui all'art. 32, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, indubbiamente lacunosa nel mancato riferimento ai minori soggetti a tutela, può essere - se non interpretata estensivamente - comunque integrata in via analogica, sulla base della comparazione fra i presupposti e le caratteristiche del rapporto di tutela del minore e del rapporto di affidamento.

I due istituti infatti, pur avendo presupposti diversi (la tutela si apre con la morte o l'assenza di entrambi i genitori o l'impossibilità di questi di esercitare la potestà, l'affidamento può essere disposto allorché la famiglia di origine sia temporaneamente inidonea ad offrire al minore un adeguato ambiente familiare), sono entrambi finalizzati ad assicurare la cura del minore.

Infatti l'affidamento disciplinato dalla legge n. 184 del 1983 ha il fine di favorire il reingresso del minore nella famiglia di origine, ma compito dell'affidatario è quello di provvedere al suo mantenimento, alla sua educazione ed istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori (art. 5, della legge n. 184 del 1983).

Allo stesso modo, il tutore, oltre ad amministrare il patrimonio, deve prendersi cura dei bisogni del pupillo e della sua istruzione ed educazione, sotto il controllo del giudice tutelare (artt. 357 e 371 del Codice civile).

3. - I profili che invece differenziano la tutela dall'affidamento ineriscono, come già detto, ai differenti presupposti in presenza dei quali si può fare ricorso ai due istituti, nonché alla tendenziale definitività della prima a fronte della temporaneità del secondo. Ciò, peraltro, conformemente alla funzione - di sostituzione dei genitori - che l'ordinamento assegna al tutore.

La sussistenza di profili di analogia, rilevanti ai fini della presente decisione, tra il tutore e i genitori è del resto mostrata proprio dalla legge n. 184 del 1983, che nel suo art. 4 stabilisce che l'affidamento familiare è disposto "previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore".

Proprio il ruolo analogo a quello dei genitori che ha il tutore nella legislazione sull'affidamento familiare mette bene in evidenza una ulteriore incongruenza che deriverebbe da una interpretazione meramente letterale dell' art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286: rientrerebbero nella previsione di questo articolo sia il minore straniero iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore, sia il minore straniero comunque affidato, mentre ne sarebbe escluso il solo minore straniero sottoposto a tutela, e cioè ad un istituto giuridico assimilato dalla stessa legislazione in parola al vincolo familiare e spesso originato da situazioni di bisogno anche più gravi di quelle che originano l'affidamento familiare.

Se le analogie rilevate tra affidamento e tutela giustificano una applicazione della disposizione impugnata al caso del minore straniero sottoposto a tutela, ad identica conseguenza conduce la considerazione della sostanziale eguaglianza delle situazioni di fatto nelle quali si trovano i minori stranieri posti in affidamento o sottoposti a tutela.

4. - A conferma di quanto appena argomentato può anche considerarsi che l'art. 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, successiva all'ordinanza di rimessione, ha integrato l'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, prevedendo che il permesso di soggiorno possa essere rilasciato, a determinate condizioni, anche "ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato" avente alcune caratteristiche determinate dalle disposizioni legislative. Come è evidente, sarebbe del tutto irragionevole una normativa che consentisse il rilascio del permesso di soggiorno in situazioni quali quella appena descritta e non, invece, in favore del minore straniero sottoposto a tutela.

Appare quindi chiaro che una interpretazione meramente letterale dell' art. 32, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, condurrebbe ad un sicuro conflitto con i valori personalistici che caratterizzano

la nostra Costituzione ed in particolare con quanto previsto dall'art. 30, secondo comma, e dall'art. 31, secondo comma, e determinerebbe fondati dubbi di ragionevolezza.

Questa Corte ha evidenziato più volte che "eventuali residue incertezze di lettura sono destinate a dissolversi una volta che si sia adottato, quale canone ermeneutico preminente, il principio di supremazia costituzionale che impone all'interprete di optare, fra più soluzioni astrattamente possibili, per quella che rende la disposizione conforme a Costituzione" (sentenze n. 316 del 2001 e n. 113 del 2000 nonché, in senso analogo, ordinanza n. 277 del 2000).

Non resta quindi che concludere che la disposizione del comma 1 dell'art. 32 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, va riferita anche ai minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi del Titolo X del Libro primo del Codice civile, e che pertanto non si pone un problema di costituzionalità di questa disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla prima sezione del Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 23 maggio 2003.

ORDINANZA N. 415 ANNO 2002.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 2, e 35, commi 3 e 6, della legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri) [recte: degli artt. 34, comma 2, e 35, commi 3 e 6, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), così come modificati dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri)], promossi con ordinanze emesse il 30 maggio (n. 4 ordinanze), il 18 luglio (n. 3 ordinanze), il 25 luglio (n. 4 ordinanze), il 18 luglio, il 25 luglio (n. 7 ordinanze) e il 18 luglio 2001 dal Tribunale per i minorenni dell'Aquila rispettivamente iscritte ai nn. 647, 648, 649, 698, 794, 795, 796, 797, 867, 868, 869, 870, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, e 925 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 36, 38, 40, 43 e 46, 1ª serie speciale, dell'anno 2001.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 10 aprile 2002 il Giudice relatore Fernanda Contri.

[...]

Considerato che le ordinanze di rimessione all'esame della Corte sono identiche nel loro contenuto e che tutti i giudizi di legittimità costituzionale possono quindi essere riuniti per essere decisi con un unico provvedimento;

che il Tribunale per i minorenni dell'Aquila dubita della legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 2, e 35, commi 3 e 6, della legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), nella parte in cui non prevedono, per l'adozione internazionale, l'affido preadottivo del minore per la durata di un anno quale principio fondamentale del diritto italiano di famiglia e dei minori, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione agli artt. 22, 23 e 25 e all'art. 33, commi 1 e 2, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) ed agli artt. 37-bis e 35, comma 4, della stessa legge n. 476 del 1998, poiché creano un'irragionevole disparità di trattamento tra il minore adottato all'estero ed il minore adottato in Italia;

che le censure del rimettente, pur se letteralmente riferite a disposizioni della legge n. 476 del 1998, risultano in realtà appuntate contro i corrispondenti articoli della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), così come modificati o introdotti ex novo dall'art. 3 della legge citata, che ha autorizzato la ratifica della citata Convenzione;

che tale erronea indicazione delle disposizioni censurate non si risolve in un vizio delle ordinanze di rimessione, essendo le norme oggetto di censura agevolmente individuabili nel contesto della motivazione delle stesse;

che questa Corte, sin dalle prime pronunce riguardanti le norme sull'adozione internazionale disciplinata dalla legge n. 184 del 1983, ha sempre affermato che le due forme di adozione, nazionale ed internazionale, pur essendo entrambe preordinate alla tutela del minore in stato di abbandono ed avendo alcuni requisiti comuni, ben possono essere disciplinate dal legislatore in modo diverso (sentenza n. 536 del 1989; cfr. anche le sentenze n. 303 del 1996 e n. 10 del 1998, e da ultimo l'ordinanza n. 192 del 2001);

che, in particolare, la Corte ha affermato che le norme italiane sull'adozione internazionale devono tenere conto della necessità di favorire accordi tra gli Stati, volti alla creazione di una disciplina uniforme che consenta all'adozione di "operare con ampiezza", al fine di realizzare in concreto "obiettivi di solidarietà e collaborazione" coi Paesi di provenienza dei minori che versano in condizioni di grave difficoltà (sentenza n. 536 del 1989);

che la Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993 e resa esecutiva in Italia con la legge n. 476 del 1998, sottoscritta e ratificata da un gran numero di Stati, costituisce un atto di diritto internazionale che intende raggiungere l'obiettivo (auspicato da questa Corte con la sentenza n. 536 del 1989) di un diritto internazionale uniforme nell'ambito di equi rapporti in materia di adozione internazionale;

che la Convenzione citata, all'art. 24, prevede il principio del riconoscimento dei provvedimenti di adozione pronunciati dalle autorità dei Paesi di provenienza dei minori, da parte degli altri Stati contraenti - salvo il caso in cui l'adozione risulti contraria all'ordine pubblico interno e tenuto sempre conto del migliore interesse del minore - e il legislatore nazionale, ratificando la Convenzione con la legge n. 476 del 1998, ha recepito tale principio, innovando il procedimento col quale viene data esecuzione in Italia ai provvedimenti stranieri che, nel concorso di tutte le condizioni richieste, non necessitano di un ulteriore periodo di affidamento preadottivo in Italia;

che la legge di ratifica, in linea con le disposizioni convenzionali, ha comunque previsto che l'efficacia diretta nell'ordinamento interno dell'adozione pronunciata all'estero sia subordinata ad una serie di adempimenti e controlli - l'obbligo per i genitori adottivi, preventivamente dichiarati idonei, di rivolgersi esclusivamente ad uno degli enti autorizzati, la non contrarietà ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, la certificazione di conformità dell'adozione alla Convenzione e l'autorizzazione all'ingresso ed alla permanenza del minore rilasciate dalla Commissione per le adozioni internazionali - tali da comportare una verifica, da parte del giudice italiano, effettiva e non limitata ad aspetti solamente formali, in ordine ai presupposti richiesti per il riconoscimento ed alla regolarità della procedura;

che nessuna disparità di trattamento sussiste perciò tra le norme relative al procedimento previsto per l'adozione nazionale e quelle che regolano il riconoscimento dell'adozione pronunciata all'estero, dovendosi ribadire, in linea con la giurisprudenza di questa Corte, che il legislatore ha ampia discrezionalità nel prevedere diverse forme per i diversi tipi di adozione;

che il minore adottato all'estero risulta comunque tutelato dalle disposizioni censurate dal tribunale per i minorenni rimettente, pur in assenza di un periodo di affidamento preadottivo in Italia, la cui previsione, del resto, verrebbe a porsi in insanabile contrasto con la Convenzione e con lo stesso sistema del diritto internazionale privato;

che nessuna norma costituzionale impone di riconoscere quale principio fondamentale del nostro diritto di famiglia e dei minori l'obbligatoria previsione di un periodo di affidamento preadottivo in Italia per il minore adottato all'estero;

che le questioni sollevate risultano perciò manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 2, e 35, commi 3 e 6, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), così come modificati dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni dell'Aquila con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 luglio 2002.

ORDINANZA N. 146 ANNO 2002

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con ordinanze emesse il 31 luglio 2000 (due ordinanze) e il 15 febbraio 2001 dal Tribunale di Vicenza, in composizione monocratica, rispettivamente iscritte al n. 111, n. 136 e n. 274 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, n. 9 e n. 16, 1a serie speciale, dell'anno 2001.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

[...]

Considerato che le ordinanze propongono la medesima questione e i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente;

che il remittente, nel sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui stabilisce che il prefetto, una volta accertata l'esistenza dei presupposti di legge, deve necessariamente disporre l'espulsione dello straniero, pretende che alla autorità amministrativa siano affidati poteri discrezionali tali da non costringerla all'osservanza di prescrizioni legali strettamente vincolanti;

che quello che il giudice remittente chiama automatismo espulsivo altro non è che un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa;

che le ragioni umanitarie e solidaristiche che ad avviso del remittente dovrebbero guidare la scelta dell'autorità amministrativa non sono ignote al decreto legislativo n. 286 del 1998: questo, nel prevedere, all'art. 19, svariate ipotesi di divieto di espulsione dello straniero, soddisfa l'esigenza che siano tutelate particolari "situazioni personali" senza tuttavia abdicare al principio di legalità, il quale soltanto può assicurare un ordinato flusso migratorio (sentenza n. 353 del 1997);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti

la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3 e 35 della Costituzione, dal Tribunale di Vicenza, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2002.

ORDINANZA N. 385 ANNO 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1, 3, 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dell'articolo 20 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), promossi con n. 11 ordinanze emesse il 19 dicembre 2000 (n. 4 ordinanze) e il 21 dicembre 2000 (n. 7 ordinanze) dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, rispettivamente iscritte dal n. 158 al n. 161; e dal n. 197 al n. 203 del registro ordinanze 2001 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10 e n. 12, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

[...]

Considerato che le ordinanze propongono le medesime questioni e i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente;

che la prima delle questioni sollevate, che investe l'articolo 14, commi 1, 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui non prevede che la durata del trattenimento dello straniero nei centri di permanenza temporanea ed assistenza sia stabilita con provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, è stata dichiarata non fondata da questa Corte con la sentenza n. 105 del 2001;

che i remittenti non adducono argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati, tali da indurre questa Corte ad un diverso orientamento;

che la seconda questione riguarda l'art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 e l'art. 20 del d.P.R. n. 394 del 1999, dei quali i remittenti denunciano il contrasto con l'art. 24 della Costituzione, poiché, non prevedendo l'obbligo per il questore di dare avviso al difensore dello straniero fin dall'adozione del provvedimento di trattenimento o, quantomeno, dal momento della successiva comunicazione al giudice dell'inizio di tale misura, impedirebbero alla persona trattenuta di approntare una adeguata difesa;

che la censura rivolta nei confronti dell'art. 20 del d.P.R. n. 394 del 1999 è inammissibile, trattandosi di disposizione contenuta in un atto privo del requisito della forza di legge;

che, in riferimento alla questione sollevata sull'art. 14, comma 3, per violazione dell'art. 24 Cost., va rilevato che correttamente i remittenti ritengono obbligatoria la presenza del difensore nel procedimento di convalida del trattenimento;

che, in base al costante insegnamento di questa Corte, il legislatore può regolare i diversi procedimenti giurisdizionali secondo scelte discrezionali e modulare sulle caratteristiche del tipo di procedimento prescelto l'esercizio del diritto di difesa, purché non ne venga intaccato il nucleo

irriducibile (v. ex plurimis sentenze n. 119 del 1995; n. 220 del 1994; n. 543 e n. 351 del 1989; e n. 202 del 1975);

che nella presente fattispecie, pur in un contesto procedimentale ispirato ad esigenze di celerità, semplicità ed immediatezza, l'effettività di tale diritto non viene compromessa, potendo comunque lo straniero, fin dall'inizio del trattenimento nel centro, ricevere visitatori provenienti dall'esterno e in particolare il difensore che abbia eventualmente scelto ed essendogli altresì garantita libertà di corrispondenza, anche telefonica (art. 21, commi 1 e 3, del d.P.R. n. 394 del 1999);

che nella ipotesi in cui lo straniero trattenuto non abbia già provveduto alla scelta di un difensore, questo gli viene nominato d'ufficio dal giudice della convalida, lo stesso difensore deve essere presente all'udienza e può acquisire al più tardi in quella sede ogni elemento di conoscenza utile alla difesa;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) Dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1, 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento all'articolo 13, secondo comma, della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) Dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 3, del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sollevata, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) Dichiarare la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), sollevata, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2001.

SENTENZA N. 252 ANNO 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 4 marzo 2000 dal tribunale di Genova sul ricorso proposto da Dia Saliou contro il Prefetto di Genova, iscritta al n. 367 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 13 dicembre 2000 il giudice relatore Fernanda Contri.

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale di Genova investe l'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero extra-comunitario che, essendo entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, vi permanga al solo scopo di terminare un trattamento terapeutico che risulti essenziale in relazione alle sue pregresse condizioni di salute; secondo il giudice rimettente, l'omessa previsione di un tale specifico divieto di espulsione violerebbe gli artt. 2 e 32 della Costituzione perché la possibilità per il cittadino extra-comunitario, non in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno, di accedere alle "cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e comunque essenziali" nei presidi sanitari pubblici ed accreditati, prevista dall'art. 35 del d.lgs. n. 286 citato, riguarderebbe le sole ipotesi in cui lo straniero si sia ammalato in Italia e non quelle nelle quali egli abbia, come nel caso del giudizio in corso davanti al giudice a quo una patologia pregressa.

2. - La questione non è fondata.

Occorre preliminarmente rilevare che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto" (cfr., ex plurimis, le sentenze n. 509 del 2000, n. 309 del 1999 e n. 267 del 1998).

Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso.

3. - Conformemente a tale principio, il legislatore - dopo aver previsto, all'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998, che "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono

riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti" - ha dettato, per quel che concerne la tutela del diritto alla salute che qui viene in rilievo, alcune specifiche disposizioni, nelle quali i modi di esercizio dello stesso sono differenziati a seconda della posizione del soggetto rispetto agli obblighi relativi all'ingresso e al soggiorno. L'art. 34 infatti prevede che lo straniero regolarmente soggiornante nello Stato ed i suoi familiari siano in linea di principio obbligatoriamente iscritti al servizio sanitario nazionale, con piena eguaglianza di diritti e doveri, anche contributivi, coi cittadini italiani; l'art. 35, commi 1 e 2, disciplina il caso in cui lo straniero sia presente regolarmente nel territorio dello Stato ma non sia iscritto al Servizio sanitario nazionale, mentre l'art. 36 del d.lgs. cit. prevede la possibilità di ottenere uno specifico visto di ingresso ed un permesso di soggiorno a favore dello straniero che intende entrare in Italia allo scopo di ricevere cure mediche.

Per gli stranieri presenti sul territorio nazionale ma non in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno, l'art. 35, comma 3, del decreto cit. dispone che sono "assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva"; agli stessi sono poi, "in particolare", garantiti la tutela sociale della gravidanza e della maternità, la tutela della salute del minore, nonché le vaccinazioni e gli interventi di profilassi con particolare riguardo alle malattie infettive, secondo una elencazione che - contrariamente a quanto ritiene il giudice a quo - non può ritenersi esaustiva degli interventi sanitari da assicurare "comunque" al soggetto che si trovi, a qualsiasi titolo, nel territorio dello Stato.

Va in proposito ancora rilevato che il comma 5 dello stesso art. 35, proprio allo scopo di tutelare il diritto alla salute dello straniero comunque presente nel territorio dello Stato, prevede che "l'accesso alle strutture sanitarie ... non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano", disposizione che conferma il favor per la salute della persona che connota tutta la disciplina in materia.

4. - La legge prevede quindi un sistema articolato di assistenza sanitaria per gli stranieri, nel quale viene in ogni caso assicurato a tutti, quindi anche a coloro che si trovano senza titolo legittimo sul territorio dello Stato, il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost; stante la lettera e) la ratio delle disposizioni sopra riportate, a tali soggetti sono dunque erogati non solo gli interventi di assoluta urgenza e quelli indicati dall'art. 35, comma 3, secondo periodo, ma tutte le cure necessarie, siano esse ambulatoriali o ospedaliere, comunque essenziali, anche continuative, per malattia e infortunio.

E non è senza significato che, in attuazione della legge, l'art. 43, commi 2 e seguenti, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) abbia previsto particolari modalità per evitare che, dalla situazione di irregolarità nel territorio dello Stato, derivi un ostacolo all'erogazione delle prestazioni terapeutiche di cui all'art. 35, comma 3 citato, anche mediante l'attribuzione a fini amministrativi di un apposito codice identificativo sanitario provvisorio, secondo disposizioni che sono state in seguito precisate con la circolare del Ministero della sanità n. 5 del 24 marzo 2000.

5. - Dall'esame delle sopra indicate disposizioni emerge perciò l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice a quo, secondo il quale il diritto inviolabile alla salute dello straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, garantito dagli artt. 2 e 32 Cost., potrebbe essere tutelato solo attraverso la previsione - da inserire nell'art. 19 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - di uno specifico divieto di espulsione per il soggetto che si trovi nella necessità di usufruire di una terapia essenziale per la sua salute. Al contrario, lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili e urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 citato, trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve

essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998.

La valutazione dello stato di salute del soggetto e della indifferibilità ed urgenza delle cure deve essere effettuata caso per caso, secondo il prudente apprezzamento medico; di fronte ad un ricorso avverso un provvedimento di espulsione si dovrà, qualora vengano invocate esigenze di salute dell'interessato, preventivamente valutare tale profilo - tenuto conto dell'intera disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 286 del 1998 - se del caso ricorrendo ai mezzi istruttori che la legge, pur in un procedimento caratterizzato da concentrazione e da esigenze di rapidità, certamente consente di utilizzare.

Qualora risultino fondate le ragioni addotte dal ricorrente in ordine alla tutela del suo diritto costituzionale alla salute, si dovrà provvedere di conseguenza, non potendosi eseguire l'espulsione nei confronti di un soggetto che potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio a tale diritto.

Non sussiste perciò la violazione delle norme costituzionali indicate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 32 della Costituzione, dal tribunale di Genova con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2001.

ORDINANZA N. 232 ANNO 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 17 maggio 2000 dal tribunale di Palermo, sezione distaccata di Bagheria, nel procedimento civile vertente tra Tosku Tatjana e il Prefetto di Palermo, iscritta al n. 572 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2001 il giudice relatore Fernanda Contri.

[...]

Considerato che il tribunale di Palermo, sezione distaccata di Bagheria, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con altro cittadino straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 29 e 30 della Costituzione;

che, quanto alla ritenuta violazione degli artt. 2, 29 e 30 Cost., va osservato che il d.lgs. n. 286 del 1998 appresta, agli artt. 27 e seguenti, una specifica tutela del diritto dello straniero, che sia regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, a mantenere l'unità del suo nucleo familiare, prevedendo la possibilità del ricongiungimento familiare che, nella sussistenza delle condizioni regolate dall'art. 29, può essere chiesto in particolare per il coniuge e per i figli minori a carico;

che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, l'esercizio del diritto al ricongiungimento può essere sottoposto dalla legge a condizioni volte ad assicurare "un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale" (sentenza n. 28 del 1995), ed in particolare "alla condizione che sussista la possibilità di assicurare al familiare, con cui si opera il ricongiungimento, condizioni di vita che consentano un'esistenza libera e dignitosa" (sentenza n. 203 del 1997);

che in applicazione dei medesimi principî questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale effettuando un "corretto bilanciamento dei valori in gioco", esistendo in materia una ampia discrezionalità legislativa limitata soltanto dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli (cfr. sentenza n. 353 del 1997);

che, al contrario, la questione sollevata dal giudice rimettente, ove accolta, andrebbe a vanificare i presupposti previsti dalla legge per il ricongiungimento familiare, dal momento che sarebbe consentito comunque allo straniero coniugato e convivente con altro straniero di aggirare le norme in materia di ingresso e soggiorno, con evidente sacrificio degli altri valori costituzionali considerati dalle norme in materia, perché non vi sarebbe alcun controllo circa la sussistenza delle condizioni minime per il ricongiungimento;

che, quanto alla ritenuta violazione dell'art. 3 Cost., non può effettuarsi alcun giudizio di comparazione tra lo straniero coniugato con altro straniero - sia pur munito di permesso di soggiorno - e quella dello straniero coniugato con un cittadino italiano, o con quella dello straniero convivente con cittadini che siano con lo stesso in rapporto di parentela entro il quarto grado, trattandosi di situazioni del tutto eterogenee fra loro, non potendosi paragonare la situazione di chi ha vincoli familiari con un cittadino con quella di colui che è coniugato con altro straniero;

che pertanto la questione è manifestamente infondata sotto ogni profilo.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 29 e 30 della Costituzione, dal tribunale di Palermo, sezione di Bagheria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2001.

ORDINANZA N. 140 ANNO 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 6, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 19 aprile 2000 dal tribunale di Parma sul ricorso proposto da Antwi George Kwabena, iscritta al n. 311 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, 1^a serie speciale, dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 29 novembre 2000 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

[...]

Considerato che non esiste un principio costituzionale che escluda la possibilità per il legislatore ordinario, in determinati casi (rimessi alla scelta discrezionale dello stesso legislatore), in sede di affidamento della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione, di attribuire al giudice ordinario anche un potere di annullamento e speciali effetti talora sostitutivi dell'azione amministrativa, inadempiente rispetto a diritti che lo stesso legislatore considera prioritari, anche se ciò può comportare la necessità da parte del giudice di valutazioni ed apprezzamenti non del tutto vincolati, ma sempre riguardanti situazioni regolate da una serie di previsioni legislative, che prevedano espressamente l'esercizio di tali poteri;

che anzi la norma in discussione può inquadrarsi - come ritenuto anche dalla Avvocatura generale dello Stato - come esempio, ormai non del tutto isolato, applicativo della specifica previsione dell'art. 113, terzo comma, della Costituzione, soprattutto nella tendenza di rafforzare la effettività della tutela giurisdizionale, in modo da renderla immediatamente più efficace, anche attraverso una migliore distribuzione delle competenze ed attribuzioni giurisdizionali, a seconda delle esigenze delle materie prese in considerazione (e ciò può valere sia per il giudice ordinario, sia per il giudice amministrativo);

che al giudice ordinario il legislatore ha voluto affidare la tutela relativa al diritto all'unità familiare (comprensiva della protezione dei minori: art. 26 della legge 6 marzo 1998, n. 40, divenuto art. 28 del t.u. delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) espressamente riconosciuto agli stranieri regolarmente presenti in Italia, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro (oltre ad altre ipotesi);

che i casi di ricongiungimento familiare sono dettagliatamente previsti dalla legge e accompagnati dalla prescrizione che lo straniero dia dimostrazione di requisiti sia di disponibilità di alloggio, sia di reddito adeguato (artt. 27 e 28 della legge n. 40 del 1998; v., in precedenza, l'art. 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, cui fa riferimento l'istanza dello straniero presentata alla Questura competente);

che lo straniero, che invochi il ricongiungimento familiare, ha l'onere di dare ogni collaborazione all'autorità amministrativa cui abbia avanzato richieste, fornendo quelle indicazioni e

documentazione, in sua disponibilità, anche sugli altri presupposti per il ricongiungimento, come ad esempio la prova del rapporto familiare e la sussistenza di determinate situazioni previste dalla legge, a seconda delle diverse ipotesi: per i figli, minore età, vivenza a carico e stato libero (argomentando anche dall'art. 27, comma 7, che prescrive che la domanda sia corredata dalla prescritta documentazione);

che restano, in ogni caso, pienamente efficaci le altre previsioni legislative (che esulano dall'ambito della tutela giurisdizionale in esame), che inibiscono l'ingresso di stranieri in via generale e sono applicabili per lo straniero, che invochi il ricongiungimento familiare, anche al momento dell'ingresso in Italia: la mancanza di possesso di passaporto valido o documento equipollente (art. 4, comma 1), il fatto che il soggetto straniero sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per il controllo delle frontiere, o sia segnalato, ai fini del respingimento o della non ammissione, per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali (art. 4, commi 3 e 6, della legge n. 40 del 1998; restando dette ipotesi di "respingimento" sotto il controllo della polizia di frontiera ex art. 8, comma 1, della legge n. 40 del 1998);

che deve essere sottolineato che le esigenze di tutela del nucleo familiare, individuate dal legislatore, cedono di fronte a quelle di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, che sono affermate nell'art. 11, comma 1, della legge n. 40 del 1998, richiamato espressamente dall'art. 17, comma 2. Infatti tale norma fa comunque salvo, in tutti i casi, il potere del Ministro dell'interno di disporre l'espulsione dello straniero (sentenza n. 376 del 2000); per la cui tutela peraltro è previsto ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio e non lo speciale ricorso nei modi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile (art. 11, comma 11, della legge n. 40 del 1998);

che, allo stesso modo, i profili di ordine sanitario-epidemico sono valutati dalle autorità sanitarie di frontiera e non rientrano nelle competenze e nella verifica affidata al giudice ordinario in sede di controllo sulla legittimità dei motivi di rifiuto e sul diritto al ricongiungimento;

che il giudice della particolare procedura ex artt. 737 e segg. cod. proc. civ., in camera di consiglio, per ragioni di speditezza e semplificazione senza formalismi non essenziali, ma comunque idonea ad assicurare il rispetto dell'essenzialità del contraddittorio e delle altre generali regole processuali, con la possibilità di partecipazione dell'interessato e dell'amministrazione del cui rifiuto si discute la legittimità, si può avvalere della documentazione che lo straniero deve aver presentato, in sede di istanza originaria, alla questura competente e da questa normalmente sottoposta all'esame del giudice in occasione del ricorso (appena ne venga informata) nonché della documentazione che in sede del ricorso o successivamente abbiano prodotto lo straniero o la pubblica amministrazione, sulla base dei generali principi di onere della prova e della disponibilità delle prove stesse;

che il potere del giudice - previsto dalla legge - di "assumere informazioni" senza alcuna ulteriore specificazione del destinatario, dell'oggetto e del mezzo della richiesta anche telematico o telefonico (rimesso in altri termini ad uno spirito di iniziativa del giudice), deve intendersi molto più ampio di quello dell'art. 213 cod. proc. civ. (previsto come richiesta esclusivamente alla pubblica amministrazione di informazioni scritte relative ad atti e documenti già in possesso dell'amministrazione stessa, che è necessario acquisire al processo);

che, infatti, il potere di "assumere informazioni" è utilizzabile nei confronti di qualsiasi soggetto od ente pubblico o privato, operante nel settore dell'immigrazione e dell'assistenza ed in grado di fornire elementi con il carattere di affidabilità per una più sollecita definizione dei profili controversi del ricorso;

che la scelta e l'esercizio della facoltà di assumere informazioni da parte del giudice, in sede di procedimenti in camera di consiglio, in nessun caso può essere considerato come unico sistema di acquisizione di elementi di prova nello speciale procedimento, permanendo a carico dei soggetti interessati alla definizione del ricorso gli ordinari oneri probatori e la possibilità di valutazione da parte del giudice del comportamento processuale degli stessi soggetti, tenendosi presente che nella maggior parte dei casi gli oneri possono essere adempiuti mediante produzioni documentali o, se riguardanti la materia della famiglia, lavoro o reddito, mediante relazioni di assistenti sociali o di

incaricati di istituzioni che operano nel settore (degli enti locali, degli uffici del lavoro, delle regioni e delle provincie autonome, degli uffici fiscali);

che pertanto deve escludersi che vi sia una manifesta irragionevolezza nel modulo procedimentale utilizzato dal legislatore (che fornisce idonei strumenti), non potendosi dedurre sul piano costituzionale la illegittimità di una norma sulla base di una semplice previsione di cattiva o difficoltosa attuazione a seguito di futuro inadempimento o malfunzionamento di altri organi della pubblica amministrazione;

che detta inerzia o mancata cooperazione da parte della pubblica amministrazione è peraltro allo stato di mera supposizione, in mancanza, nell'ordinanza di rimessione e negli atti allegati dallo stesso giudice, di qualsiasi menzione o traccia di richieste da parte del giudice a quo sia alla Questura di Parma (Ufficio stranieri), sia allo straniero richiedente che dovrebbe essere sentito, sia a locali istituzioni per i presupposti verificabili in Italia (anche per la indicazione del luogo di residenza o dimora del figlio e se a carico o meno), sia alla "rappresentanza italiana diplomatico consolare competente", anche per verificare se il soggetto interessato al ricongiungimento (ormai non più minore) abbia attivato la procedura di richiesta di visto di ingresso prevista dall'art. 27, comma 8, della legge n. 40 del 1998 (come del resto da annotazione invito sulla ricevuta di domanda);

che pertanto la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente infondata sotto tutti i profili denunciati (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 6, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dal tribunale di Parma con la ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2001.

SENTENZA N. 131 ANNO 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, lettera b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica), e 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), promosso con ordinanza emessa il 7 aprile 2000 dalla Corte militare di appello nel procedimento penale a carico di A.P., iscritta al n. 361 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, 1a serie speciale, dell'anno 2000.

Udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2001 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

[...]

Considerato in diritto

1. - La Corte militare di appello dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica), e dell'art. 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana). La prima delle disposizioni impugnate stabilisce che sono soggetti alla leva coloro che, sebbene abbiano perduto la cittadinanza italiana, sono rimasti obbligati al servizio militare a tenore delle leggi vigenti in materia di cittadinanza; dalla seconda delle disposizioni impugnate (ora abrogata) risulta[va] che il cittadino italiano che spontaneamente acquistasse una cittadinanza straniera e avesse stabilito o stabilisse all'estero la propria residenza perdeva la cittadinanza italiana [art. 8, primo comma, numero 1), della legge n. 555 del 1912] ma che (art. 8 medesimo, ultimo comma) la perdita della cittadinanza in questo caso non esimeva dagli obblighi del servizio militare.

L'avvenuta modificazione intervenuta nella normativa richiamata richiede che sia precisata preliminarmente la portata della questione di cui questa Corte si trova a essere investita. L'abrogazione della legge sulla cittadinanza del 1912 disposta dall'art. 26, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), e quindi anche l'abrogazione del citato art. 8, senza che la nuova legge stabilisca a sua volta caso alcuno di obblighi militari permanenti a carico di coloro che perdano la cittadinanza italiana, comporta che il rinvio operato dall'art. 1, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 237 del 1964 ai casi previsti dalle "leggi vigenti in materia di cittadinanza" in cui la perdita della cittadinanza lasci sussistere l'obbligo militare sia attualmente privo di oggetto: alla stregua della legislazione vigente, perdita della cittadinanza significa perciò eliminazione dell'obbligo militare. Quanto alle situazioni determinatesi anteriormente, l'art. 22 della legge sulla cittadinanza del 1992 - norma intertemporale dettata per accordare il precedente regime al nuovo - ha previsto che, per coloro i quali, alla data di entrata in vigore della legge stessa, avessero già perduto la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 8 della legge sulla cittadinanza del 1912, cessi ogni obbligo militare. Data la sua inequivoca formulazione, la disposizione citata vale esclusivamente pro futuro, ma non elimina retroattivamente la soggezione all'obbligo militare, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della nuova legge (15 agosto 1992), di quanti avessero perduto la cittadinanza anteriormente a quella data,

sotto la vigenza delle disposizioni relativamente alle quali è stata sollevata la presente questione di costituzionalità. La vicenda che ha dato luogo al giudizio presso la Corte militare d'appello (parzialmente) cade per l'appunto - secondo quanto ricordato nella esposizione dei fatti - sotto la previsione della perdurante esistenza dell'obbligo militare. La questione che questa Corte si trova quindi a esaminare riguarda esclusivamente la limitata ipotesi della persistenza degli obblighi militari nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 91 del 1992, obblighi gravanti su chi avesse perso la cittadinanza italiana; mentre in tutti gli altri casi - i casi cioè della perdita della cittadinanza italiana successivamente all'entrata in vigore di tale legge, ovvero della perdita anteriore, con riguardo al periodo successivo a tale data - il legislatore stesso ha già previsto il venire meno dell'obbligo militare.

Data questa situazione normativa, il giudice rimettente ritiene che la previsione dell'esistenza, per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 91 del 1992, degli obblighi di leva a carico di coloro i quali abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato nel quale non siano tenuti a prestare il servizio militare, violi l'art. 3 e l'art. 10, primo comma, della Costituzione: l'art. 3, in quanto essa determinerebbe una disparità di trattamento tra coloro che hanno perduto la cittadinanza italiana in favore di quella di uno Stato nel quale sono tenuti a prestare il servizio militare - soggetti esentati dal prestare il servizio militare in Italia (sentenza n. 278 del 1992) - e coloro i quali, come nel caso oggetto del giudizio della Corte militare, hanno perduto la cittadinanza italiana per acquistare quella di uno Stato nel quale non è previsto il servizio militare obbligatorio - soggetti non esentati -; l'art. 10, primo comma, in quanto la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con la norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta, richiamata dalla disposizione costituzionale invocata, che vieta agli Stati di assoggettare agli obblighi militari i cittadini di altri Stati.

2. - La questione è fondata in riferimento all'art. 10 della Costituzione.

3. - Questa Corte, dopo aver riconosciuto (con la sentenza n. 974 del 1988) l'illegittimità costituzionale della sottoposizione agli obblighi di leva di chi abbia perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato nel quale abbia già prestato il servizio militare, con la sentenza n. 278 del 1992 ha esteso tale illegittimità al caso in cui il soggetto, che aveva perduto la cittadinanza italiana, fosse divenuto cittadino di uno Stato nel quale fosse tenuto a prestare il servizio militare. In tali casi, si trattava di ipotesi, reali o potenziali, di doppia imposizione dei doveri militari nei confronti di chi avesse perso la cittadinanza italiana, avendone acquisita una di altro Stato. Nel caso ora all'esame, invece, la questione sollevata riguarda l'ipotesi di un'unica imposizione degli obblighi militari da parte dell'ordinamento italiano, in quanto il soggetto già cittadino italiano sia divenuto cittadino di uno Stato in cui non esiste il servizio militare obbligatorio.

Nei precedenti ricordati, la decisione di incostituzionalità è stata affermata in base al doppio argomento, variamente intrecciato, dell'irragionevolezza della legge e dell'esistenza di norme di diritto internazionale che, oltre a perseguire l'obiettivo della riduzione dei casi di doppia cittadinanza, escludono la doppia imposizione dell'obbligo militare. Ma, nella sentenza n. 278 del 1992 citata, questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta che, indipendentemente dall'esistenza di una doppia imposizione, vincola gli Stati a non assoggettare a obblighi militari i cittadini di altri Stati (sul diverso caso degli apolidi, invece, v. la sentenza n. 172 del 1999) e ha concluso che, in conseguenza del principio di conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, principio sancito dall'art. 10, primo comma, della Costituzione, una normativa che imponesse loro il servizio militare sarebbe incostituzionale.

Sebbene questa affermazione di principio abbia portata generale, in quella circostanza la declaratoria d'incostituzionalità delle disposizioni allora, come ora, sottoposte al controllo di costituzionalità fu circoscritta al solo caso dell'imposizione dell'obbligo militare a coloro che avessero perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato nel quale fossero tenuti a prestare il servizio militare. Ciò in ragione della formulazione della questione alla stregua della rilevanza ch'essa assumeva nel giudizio dal quale veniva proposta. Ma la medesima affermazione di

principio, della quale deve confermarsi la validità, nella presente circostanza conduce all'accoglimento della questione con riferimento a tutti i soggetti, già cittadini italiani, che abbiano perduta l'originaria cittadinanza per averne acquisita una di altro Stato a norma dell'art. 8, primo comma, numero 1), della legge n. 555 del 1912, indipendentemente dal fatto che essi, secondo la legislazione di quest'ultimo Stato, siano o non siano tenuti alla prestazione del servizio militare.

4. - Nell'accoglimento della questione di costituzionalità sulla base dell'evocato art. 10, primo comma, della Costituzione, si intende assorbita la censura prospettata in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, lettera b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica), e 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), nella parte in cui non prevedono che siano esentati dagli obblighi di leva coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato, a norma dell'art. 8, primo comma, numero 1), della legge n. 555 del 1912.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2001.

SENTENZA N. 105 ANNO 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero AlbertoCAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, commi 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con sei ordinanze del 2 novembre 2000 (r.o. dal n. 762 al n. 767 del 2000), otto del 4 novembre 2000 (r.o. dal n. 768 al n. 775 del 2000) e tredici del 6 novembre 2000 (r.o. dal n. 776 al n. 788 del 2000) dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, iscritte nel registro ordinanze 2000 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, 1a serie speciale, dell'anno 2000.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 21 febbraio 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

[...]

Considerato in diritto

1. - Sollecitata da sei ordinanze del tribunale di Milano, in composizione monocratica, del 2 novembre 2000 (r.o. dal n. 762 al n. 767 del 2000), otto del 4 novembre 2000 (r.o. dal n. 768 al n. 775 del 2000) e tredici del 6 novembre 2000 (r.o. dal n. 776 al n. 788 del 2000), questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità, in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione, dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, commi 4 e 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Poiché le ordinanze propongono la medesima questione o questioni connesse, i relativi giudizi debbono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

2. - Prima di dare conto dei temi affrontati dalle ordinanze di rimessione, è opportuno richiamare, nelle sue linee essenziali, il quadro legislativo dal quale prendono le mosse le questioni di legittimità costituzionale proposte dal tribunale di Milano. L'art. 10 del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che la polizia di frontiera può respingere gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza i requisiti per l'ingresso nel territorio dello Stato. Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri che, entrando in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo o sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso. Il successivo art. 13 disciplina, invece, l'espulsione amministrativa dello straniero, che è disposta in ogni caso con decreto motivato (art. 13, comma 3) e può avvenire in due modi: mediante intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni e ad osservare le prescrizioni per il viaggio e per la presentazione all'ufficio di polizia di frontiera, oppure mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

A quest'ultima modalità si ricorre sempre quando l'espulsione sia stata disposta dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, ovvero quando lo straniero si sia trattenuto indebitamente nel territorio dello Stato oltre il termine fissato con l'intimazione [art. 13, comma 4, lettera a)]. In tutti gli altri casi l'accompagnamento alla frontiera, pur essendo materialmente

eseguito, come nei casi precedenti, dal questore, è riconducibile ad un provvedimento del prefetto, il quale, in sede di adozione del provvedimento di espulsione, potrà disporre che essa sia eseguita mediante accompagnamento solo ove ritenga sussistente, tenuto conto di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale, familiare e lavorativo dello straniero, un concreto pericolo che questi si sottragga all'esecuzione del provvedimento.

In particolare, il decreto di espulsione adottato dal prefetto ai sensi dell'art. 13, comma 2, cui si accompagni una motivazione circostanziata circa le ragioni che lo hanno indotto ad optare per la espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera anziché per quella differita con intimazione, è il presupposto per l'esecuzione dell'accompagnamento nei confronti dello straniero che sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera o non sia stato immediatamente respinto e sia privo di valido documento attestante la sua identità e nazionalità [art. 13, comma 2, lettera a), e comma 5]; dello straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, o il cui permesso di soggiorno sia stato revocato o annullato o sia scaduto da più di sessanta giorni senza che ne sia stato chiesto il rinnovo [art. 13, comma 2, lettera b), e comma 6]; infine, dello straniero che appartenga a categorie di persone pericolose [art. 13, comma 2, lettera c), e comma 4, lettera b)].

Avverso i provvedimenti di espulsione adottati dal prefetto è dato ricorso al giudice ordinario (art. 13, commi 8, 9 e 10), mentre il decreto di espulsione emesso dal Ministro dell'interno per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato può essere impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma (art. 13, comma 11, del decreto legislativo n. 286 del 1998).

Secondo l'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, quando non sia possibile eseguire con immediatezza il provvedimento di espulsione amministrativa mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti di viaggio, o ancora per l'indisponibilità del vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e di assistenza più vicino. Il provvedimento che dispone il trattenimento deve essere trasmesso al giudice senza ritardo e comunque entro le quarantotto ore dalla sua adozione affinché lo convalidi nelle successive quarantotto ore, ove ne sussistano i presupposti e sentito l'interessato. La mancata convalida comporta la perdita di efficacia del provvedimento, mentre la convalida legittima il trattenimento per un periodo di complessivi venti giorni, prorogabili dal giudice, su richiesta del questore, di ulteriori dieci giorni.

3. - Così sommariamente ricostruita la disciplina della espulsione amministrativa, va rilevato che in tutti i procedimenti che hanno dato origine alle questioni di legittimità costituzionale si versa in ipotesi di convalida di trattenimento che conseguono ad espulsioni amministrative disposte dal prefetto; resta pertanto estranea al presente giudizio la disciplina dell'espulsione amministrativa per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, di competenza del Ministro dell'interno.

In tutte le ordinanze si assume la violazione dell'art. 13, secondo comma, della Costituzione, sul rilievo che oggetto della convalida di cui all'art. 14, comma 4, sarebbe soltanto il provvedimento che dispone il trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza e che quindi sfuggirebbe al vaglio del giudice della convalida la misura dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica quale modalità di esecuzione di una espulsione amministrativa; in via subordinata si rileva che, pure a voler ritenere che il controllo del giudice abbia ad oggetto anche l'accompagnamento, questo non verrebbe travolto dal diniego di convalida del trattenimento.

Qualche passaggio argomentativo e una certa ambiguità nella formulazione dei dispositivi potrebbero indurre a ritenere che la censura proposta come principale sia diretta contro il provvedimento di accompagnamento alla frontiera in sé, anche indipendentemente dall'esistenza di un provvedimento di trattenimento da convalidare. Tuttavia il requisito della rilevanza impone di interpretare le ordinanze di rimessione nel senso che con esse ci si limiti a dolersi del fatto che, in

sede di convalida del trattenimento presso il centro di permanenza, non sia consentita al giudice la verifica della legittimità dell'accompagnamento alla frontiera. Diversamente, le ordinanze, in parte qua non potrebbero sottrarsi alla sanzione della inammissibilità, giacché nel procedimento di convalida ex art. 14, comma 4, può venire in considerazione solo il provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica cui faccia seguito una misura di trattenimento.

4. - La questione, la cui consistenza si è ora precisata, deve essere dichiarata non fondata nei sensi di cui appresso si dirà.

Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'art. 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata.

Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale.

Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. Che un tale ordine di idee abbia ispirato la disciplina dell'istituto emerge del resto dallo stesso art. 14 censurato, là dove, con evidente riecheggiamento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere ogni effetto.

5. - È dunque in questo contesto normativo - in cui la formulazione dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla misura del trattenimento, appare dalla legge ricalcata alla lettera - che devono essere valutate le censure mosse dai remittenti, secondo i quali il giudice della convalida non potrebbe estendere la propria valutazione all'accompagnamento, giacché questo rimarrebbe estraneo al procedimento giurisdizionale, e in ogni caso la sanzione dell'inefficacia conseguente alla mancata convalida del trattenimento non riguarderebbe anche l'accompagnamento alla frontiera.

Una simile interpretazione, sorretta da argomenti testuali assai labili, non può essere condivisa. Secondo le ordinanze di rimessione, l'art. 14, comma 4, quando, riferendosi all'oggetto della convalida, usa il termine "provvedimento" al singolare, intenderebbe fare esclusivo riferimento al provvedimento del questore, autorità competente a disporre il trattenimento, e non anche all'accompagnamento alla frontiera (potenzialmente riconducibile a provvedimenti di più autorità), il quale continuerebbe così a gravare sullo straniero nonostante la mancata convalida. A tale argomentazione è agevole opporre, già sul piano letterale, che l'art. 14, comma 4, stabilisce che il giudice convalida il provvedimento del questore, sentito l'interessato, solo "ove ritenga sussistenti i

presupposti di cui all'art. 13 ed al presente articolo". Da ciò è possibile desumere che il controllo del giudice investe non solo il trattenimento, ma anche l'espulsione amministrativa nella sua specifica modalità di esecuzione consistente nell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, regolata dall'art. 13.

Ulteriormente seguendo questa linea argomentativa, tendente a valorizzare dati testuali, non può essere trascurato il fatto che l'art. 14, comma 3, dispone che il questore del luogo in cui si trova il centro trasmetta al giudice copia degli "atti": non quindi del solo provvedimento di trattenimento, ma di tutti gli atti del procedimento, incluso evidentemente il provvedimento di espulsione amministrativa corredato dalle valutazioni del prefetto sulle circostanze che lo hanno indotto a ritenere che lo straniero potesse sottrarsi all'esecuzione di una semplice intimazione e lo hanno persuaso a scegliere l'accompagnamento immediato come modo di esecuzione dell'espulsione. Un simile onere di trasmissione, entro il termine perentorio di quarantotto ore, non può avere altro significato se non quello di rendere possibile un controllo giurisdizionale pieno, e non un riscontro meramente esteriore, quale si avrebbe se il giudice della convalida potesse limitarsi ad accertare l'esistenza di un provvedimento di espulsione purchessia. Il giudice dovrà infatti rifiutare la convalida tanto nel caso in cui un provvedimento di espulsione con accompagnamento manchi del tutto, quanto in quello in cui tale provvedimento, ancorché esistente, sia stato adottato al di fuori delle condizioni previste dalla legge.

Se a questi argomenti testuali si affiancano considerazioni di ordine sistematico circa la collocazione e la funzione della misura del trattenimento nel procedimento di espulsione amministrativa, l'interpretazione restrittiva dei poteri del giudice della convalida fatta propria dalle ordinanze di rimessione si conferma priva di ogni consistenza. Il trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione, sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento, che, giova ribadire, ai sensi dell'art. 13, comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, e in quanto tale non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria. Per eliminare ogni eventuale residuo dubbio basta considerare che l'accompagnamento inerisce alla materia regolata dall'art. 13 della Costituzione, in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione.

È proprio muovendo da simili premesse che questa Corte, fin dalla sentenza n. 2 del 1956, ha affermato che la traduzione del rimpatriando con foglio di via obbligatorio è misura incidente sulla libertà personale e, nella più recente sentenza n. 210 del 1995, ha negato che l'ordine di rimpatrio comporti lesione dei beni protetti dall'art. 13 della Costituzione, in considerazione del carattere obbligatorio, ma non coercitivo, che tale ordine presenta. Ancora, sulla distinzione tra mera obbligatorietà e coercitività della misura si è basata la sentenza n. 194 del 1996, in tema di accompagnamento per i necessari accertamenti tossicologici del conducente di un veicolo in condizioni di alterazione fisica o psichica che si possano ragionevolmente ritenere correlate all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope. In quella non lontana decisione, in effetti, per escludere la attinenza dell'accompagnamento all'area della libertà personale è stata decisiva la considerazione che il destinatario della misura può rifiutarsi di seguire gli agenti, pur esponendosi in tal caso al rischio di un giudizio e di una sanzione penale, senza però che l'autorità di polizia possa esercitare alcuna forma di coazione fisica.

Infine, in una fattispecie assai vicina a quelle attuali, nella sentenza n. 62 del 1994, l'espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica dello straniero sottoposto a custodia cautelare o in espiazione di una pena detentiva, anche se residua, non superiore a tre anni, è stata ritenuta misura incidente sulla libertà personale, sulla premessa, non esplicitata, ma non per questo meno chiara, che il passaggio dalla condizione di detenzione ad altra misura coercitiva determinasse una diversità di grado e non di qualità, identica rimanendo, in entrambe le ipotesi, la natura del bene costituzionale coinvolto.

Se pure dunque l'interpretazione prospettata dai remittenti fosse astrattamente plausibile limitando l'analisi alla sola legge ordinaria, è comunque la forza del precetto costituzionale dell'art. 13 a imporre una accezione piena del controllo che spetta al giudice della convalida: un controllo che non può fermarsi ai margini del procedimento di espulsione, ma deve investire i motivi che hanno indotto l'amministrazione procedente a disporre quella peculiare modalità esecutiva dell'espulsione - l'accompagnamento alla frontiera - che è causa immediata della limitazione della libertà personale dello straniero e insieme fondamento della successiva misura del trattenimento.

6. - Una volta chiarito che il controllo si estende a tutti i presupposti del trattenimento, è risolta per implicito anche l'ulteriore questione, posta subordinatamente dai remittenti, secondo i quali nessuna delle disposizioni censurate prevede espressamente che il diniego di convalida sia suscettibile di incidere sul provvedimento di espulsione con accompagnamento.

Anche in assenza di una espressa previsione in tal senso, non può dubitarsi che, nell'ipotesi in cui il giudice ritenga insussistenti o non congruamente motivate le ragioni per le quali l'autorità di polizia non si sia limitata ad adottare un provvedimento di espulsione con intimazione, ma abbia disposto l'esecuzione dell'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, il diniego di convalida travolgerebbe, insieme al trattenimento, anche la misura dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Se infatti presidio della libertà personale, nel sistema delineato dall'art. 13 della Costituzione, è l'atto motivato dell'autorità giudiziaria, non v'è alcuna possibilità di sostenere che un atto coercitivo come l'accompagnamento, che direttamente incide sulla libertà della persona e che è allegato come presupposto della misura del trattenimento, possa essere assunto dall'autorità di polizia come pienamente legittimo e ancora eseguibile quando il giudice ne abbia accertato l'illegittimità ponendo proprio tale accertamento a fondamento del diniego di convalida.

7. - L'art. 14, comma 5, dell'anzidetto decreto legislativo, pur menzionato in tutte le ordinanze, è fatto oggetto di specifica censura soltanto nelle ordinanze dal n. 776 al n. 788 del 2000, che, con una seconda questione, ne denunciano l'illegittimità, sempre in riferimento all'art. 13, secondo e terzo comma, della Costituzione "nella parte in cui prevede che la convalida del provvedimento del questore comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni e non prevede che la permanenza nel centro consegua a provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria per il periodo di tempo da questa indicato, nel rispetto del limite massimo di venti giorni".

La questione è infondata. Il legislatore, con valutazione che non appare affetta da irragionevolezza, ha ritenuto che, per rimuovere gli impedimenti all'esecuzione del provvedimento di espulsione, sia necessario un periodo di tempo che può giungere nel massimo a venti giorni, prorogabili di ulteriori dieci giorni a richiesta del questore, limite varcato il quale è da ritenersi che il trattenimento perda efficacia. Non si tratta di un tempo di restrizione della libertà personale che deve essere consumato interamente. È infatti previsto dall'art. 14, comma 1, del decreto legislativo di cui si tratta che lo straniero deve essere trattenuto "per il tempo strettamente necessario" e quindi, concorrendone le condizioni, la misura deve cessare prima dello spirare del termine ultimo. Il fatto che la convalida si riferisca all'operato dell'autorità di pubblica sicurezza e, insieme, costituisca titolo per l'ulteriore trattenimento fino al limite dei venti giorni, non comporta alcuna violazione della riserva di giurisdizione posta dall'art. 13 della Costituzione, giacché il trattenimento convalidato è riferibile, sia per la restrizione già subita, sia per il periodo residuo entro il quale può protrarsi, ad un atto motivato dell'autorità giudiziaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi;

1) Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 4, 5 e 6, e dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 13, commi secondo e terzo, della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, sollevata, in riferimento all'art. 13, commi secondo e terzo, della Costituzione, dal tribunale di Milano, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2001.

ORDINANZA N. 485 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero), come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, promossi con due ordinanze emesse il 21 e il 17 settembre 1999 dal tribunale di Bari sui ricorsi, riuniti, proposti da Ibrahimi Haziz e altri e da Rajendra Ramanah contro il prefetto di Bari, rispettivamente iscritte ai nn. 658 e 693 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 50 e 51, 1^a serie speciale, dell'anno 1999.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 28 settembre 2000 il giudice relatore Francesco Guizzi.

[...]

Considerato che le due questioni hanno a oggetto la medesima norma e debbono essere decise con unico provvedimento;

che si deve preliminarmente ribadire - contrariamente a quanto osserva l'Avvocatura dello Stato - che i termini previsti dall'art. 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 286 del 1998 sono perentori, come si desume, per il primo, dalla sua natura di termine processuale preordinato all'esercizio del diritto di impugnazione (sentenza n. 232 del 1985) e, per il secondo, dall'inciso "in ogni caso" contenuto nel comma 9;

che, con riferimento alla questione di cui all'ordinanza n. 658 del 1999, si deve ricordare come, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la congruità di un termine debba essere valutata comparando l'interesse di chi sia gravato dall'onere di rispettarlo con quello, generale, al sollecito compimento dell'atto processuale per il quale esso è fissato dalla legge (sentenze nn. 161 del 2000; 138 del 1975; 10 del 1970; 93 del 1962);

che, alla luce di tali principi, il termine di dieci giorni stabilito dall'art. 13, comma 9, per la definizione del giudizio di opposizione al decreto prefettizio di espulsione non è incongruo, poiché la necessità di una sollecita definizione del procedimento di impugnazione risponde all'interesse generale di un efficace controllo dell'immigrazione da Paesi extracomunitari (sentenza n. 161 del 2000);

che l'asserita impossibilità di assumere informazioni o disporre un accertamento medico legale nel termine di dieci giorni costituisce una difficoltà di mero fatto, inidonea a determinare un vulnus di costituzionalità e che, comunque, nel caso di sussistenza di oggettivi impedimenti non è inibito al giudice individuare gli strumenti di cui avvalersi, fra quelli previsti dall'ordinamento, per sospendere l'efficacia del decreto impugnato (ancora sentenza n. 161 del 2000);

che la questione sollevata con l'ordinanza n. 658 è, pertanto, manifestamente infondata;

che è del pari manifestamente infondato l'analogo dubbio di legittimità di cui all'ordinanza n. 693 del 1999;

che, con riferimento alla irrazionale disparità di trattamento fra i cittadini extracomunitari in possesso d'un permesso di soggiorno scaduto e non rinnovato e quelli privi di esso, non è violato alcuno dei parametri costituzionali invocati (art. 2, 3, 24 e 41 della Costituzione), non essendo condivisibile l'assunto dal quale muove il rimettente, secondo cui l'espulsione sarebbe prevista dall'art. 13 del citato decreto legislativo n. 286 al solo fine di tutelare la sicurezza pubblica: esigenza, questa, che non sussisterebbe per i lavoratori extracomunitari in possesso di un permesso di soggiorno scaduto;

che, al contrario, soltanto l'espulsione disposta dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'art. 13, comma 1, ha il precipuo fine di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, mentre negli altri casi l'espulsione amministrativa (art. 13, comma 2) è preordinata ad assicurare una razionale gestione dei flussi di immigrazione nel nostro Paese; e che pertanto, tale essendo la ratio della norma, non è implausibile l'equiparazione operata dal legislatore (art. 13, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 286) fra stranieri privi di permesso, per non averlo mai ottenuto, e stranieri il cui permesso sia scaduto senza essere rinnovato;

che non sussiste, altresì, il lamentato contrasto con l'art. 10 della Costituzione, giacché il procedimento di cui all'art. 13 ha a oggetto la legittimità del provvedimento di espulsione - che di norma non richiede lo svolgimento di indagini particolari - onde il termine di cinque giorni per il reclamo non è irrazionalmente breve, né si pone in contrasto con il disposto dell'art. 6, comma 3, lettera b) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che è fuori luogo, infine, il richiamo al citato Protocollo addizionale, il cui art. 2, comma 1, riconosce il diritto di soggiorno e circolazione sul territorio dello Stato soltanto a chi vi si trovi "regolarmente".

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero), sollevate, in riferimento agli articoli 2, 3, 4, 10, 24, 41 e 113 della Costituzione, dal tribunale di Bari con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2000.

ORDINANZA N. 481 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promossi con n. 3 ordinanze del tribunale di Vibo Valentia emesse il 22 e il 21 (n. 2 ordinanze) febbraio 2000, iscritte rispettivamente ai nn. 210, 337 e 338 del registro ordinanze 2000 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, 1^a serie speciale, nn. 21 e 25 dell'anno 2000.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 ottobre 2000 il giudice relatore Fernanda Contri.

[...]

Considerato che le tre ordinanze sollevano la medesima questione di legittimità costituzionale e vanno perciò decise congiuntamente;

che il tribunale di Vibo Valentia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione per lo straniero convivente more uxorio con un cittadino italiano, ritenendo che la norma violi il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, perché creerebbe una disparità di trattamento tra tale soggetto e lo straniero che convive col coniuge cittadino italiano;

che questa Corte ha già esaminato la questione di legittimità costituzionale della norma oggi impugnata, dichiarandola manifestamente infondata con l'ordinanza n. 313 del 2000;

che, in quell'occasione, la Corte ha chiarito che "la previsione del divieto di espulsione solo per lo straniero coniugato con un cittadino italiano e per lo straniero convivente con cittadini che siano con lo stesso in rapporto di parentela entro il quarto grado risponde all'esigenza di tutelare, da un lato l'unità della famiglia, dall'altro il vincolo parentale e riguarda persone che si trovano in una situazione di certezza di rapporti giuridici che è invece assente nella convivenza more uxorio";

che le ordinanze in esame non recano argomenti nuovi o tali da indurre questa Corte a modificare il proprio orientamento e che perciò anche le questioni qui sollevate devono essere dichiarate manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale di Vibo Valentia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2000.

SENTENZA N. 376 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, lett. d) della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 29 marzo 1999 dal pretore di Termini Imerese nel procedimento civile tra Dylmishi Selim e il Prefetto di Palermo, iscritta al n. 302 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1999.

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

udito nella camera di consiglio del 10 maggio 2000 il giudice relatore Fernanda Contri.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il pretore di Termini Imerese dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, lettera d) della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con donna in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi alla nascita di un figlio, per la violazione: (a) degli artt. 2 e 10 della Costituzione, perché la norma impugnata non tutelerebbe i diritti inviolabili dell'uomo, ed in particolare il diritto di formare una famiglia riconosciuto dall'art. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848; (b) dell'art. 3 Cost., perché la disposizione prevederebbe per il coniuge straniero di sesso maschile un trattamento diverso e meno favorevole rispetto a quello della donna incinta e della donna che ha partorito da non oltre sei mesi, per le quali vige il divieto di espulsione; (c) degli artt. 29 e 30 Cost., perché essa non garantirebbe l'unità familiare e non consentirebbe allo straniero di esercitare i diritti e i doveri nei riguardi dei figli minori e del coniuge.

2. - Occorre preliminarmente osservare che la norma impugnata dal pretore di Termini Imerese è stata interamente trasfusa, senza modificazione alcuna, nell'art. 19, comma 2, lett. d) del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) in forza della delega legislativa contenuta nell'art. 47 della stessa legge n. 40 del 1998; la questione di legittimità costituzionale deve intendersi perciò trasferita sulla norma del testo unico, rinvenendosi tuttora nell'ordinamento la norma impugnata, secondo il principio affermato da questa Corte nelle sentenze n. 84 del 1996 e n. 454 del 1998.

3. - Sempre in via preliminare deve essere disattesa la richiesta dell'Avvocatura dello Stato di restituzione degli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza della questione alla luce dello jus superveniens costituito dall'art. 8 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 113 (Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n. 40); infatti la norma indicata dalla difesa erariale - che ha disposto una sanatoria per alcune categorie di stranieri

presenti sul territorio dello Stato - non ha inciso, né direttamente né indirettamente, su quella impugnata dal giudice rimettente e non è perciò suscettibile di essere applicata nel giudizio in corso davanti al pretore di Termini Imerese, nel quale il thema decidendum continua ad essere rappresentato dalla domanda del ricorrente; l'eventuale possibilità per lo straniero di usufruire delle norme di sanatoria risulta quindi una questione di mero fatto, che non può incidere sul presente giudizio di legittimità costituzionale.

4. - La questione, nei termini in cui è stata rimessa a questa Corte dal giudice a quo è fondata.

5. - La norma impugnata, collocata al Capo III (Disposizioni di carattere umanitario) del Titolo II della legge n. 40 del 1998, sotto l'onnicomprendente intitolazione "Divieti di espulsione e di respingimento" prevede alcuni divieti di espulsione degli stranieri che si trovino in posizione irregolare sul territorio dello Stato e disciplina situazioni che sono fra loro non omogenee. In particolare, mentre il comma 1 stabilisce un divieto assoluto ed incondizionato di espulsione e di respingimento dello straniero verso uno Stato ove egli possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, il comma 2 prevede - salvo i casi in cui ricorrano esigenze di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, disciplinati dall'art. 11, comma 1 della stessa legge - divieti di espulsione e di respingimento per alcune categorie di stranieri in relazione a loro particolari e specifiche condizioni personali o familiari. Il divieto in questi casi riguarda: lo straniero minorenne, che non può mai essere espulso salvo il suo diritto di seguire il genitore o l'affidatario che siano stati espulsi; gli stranieri che siano in possesso della carta di soggiorno, per i quali le condizioni di espulsione sono indicate dall'art. 7, comma 5 della legge; coloro che sono sposati e convivono con un cittadino e coloro che convivono con cittadini italiani, loro parenti entro il quarto grado; e infine le donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi al parto. In quest'ultimo caso si tratta dunque, più che di un divieto assoluto di espulsione o di respingimento, di una temporanea sospensione del relativo potere fondata sulla particolare tutela che l'ordinamento, in questa come in varie altre materie, appresta per la donna in stato di gravidanza e nel periodo immediatamente successivo alla nascita del figlio; tutela che viene riconosciuta in vista della protezione sia della stessa donna che del figlio minore, nato o nascituro. Non va dimenticato peraltro che queste esigenze di tutela del nucleo familiare, individuate dal legislatore e nella specie previste a favore della donna, cedono di fronte a quelle di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato che sono affermate nell'art. 11, comma 1, della legge n. 40 del 1998, richiamato espressamente dall'art. 17, comma 2; infatti questa norma fa comunque salvo, in tutti i casi, il potere del Ministro dell'interno di disporre l'espulsione dello straniero per i sopracitati motivi.

La particolare ratio delle norme che prevedono benefici a favore della donna nel periodo immediatamente antecedente e in quello successivo al parto è stata già considerata da questa Corte che, nella sentenza n. 1 del 1987, ha osservato come la norma in materia di astensione obbligatoria dal lavoro della donna che ha partorito, se ha "certamente il fine di tutelare la salute della donna nel periodo immediatamente susseguente al parto.... considera e protegge anche il rapporto che in tale periodo necessariamente si svolge tra madre e figlio, e tanto non solo per ciò che attiene i bisogni più propriamente biologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della personalità del bambino". La norma in esame si colloca - nel quadro delle disposizioni che vietano l'espulsione ed il respingimento dello straniero per ragioni di carattere umanitario e più in generale all'interno della disciplina sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri - nella stessa peculiare posizione; anche in questo caso infatti viene in rilievo, oltre alla tutela della salute della donna straniera incinta o che abbia partorito da non oltre sei mesi - situazione soggettiva che come tale giustificherebbe ex se una tutela rafforzata - l'esigenza di assicurare una speciale protezione alla famiglia in generale, ed ai figli minori in particolare, che hanno il diritto di essere educati all'interno del nucleo familiare per conseguire un idoneo sviluppo della loro personalità; una protezione che non può non ritenersi estesa anche agli stranieri che si trovino a qualunque titolo sul territorio dello Stato perché, come questa Corte ha già più volte avuto modo di affermare, il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono diritti fondamentali

della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri" (sentenza n. 28 del 1995, richiamata anche dalla sentenza n. 203 del 1997).

6. - I principi di protezione dell'unità familiare, con specifico riguardo alla posizione assunta nel nucleo dai figli minori in relazione alla comune responsabilità educativa di entrambi i genitori, non trovano riconoscimento solo nella nostra Costituzione ma sono affermati anche da alcune disposizioni di trattati internazionali ratificati dall'Italia, tra le quali: quelle di cui agli artt. 8 e 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848; l'art. 10 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e l'art. 23 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966, ratificati e resi esecutivi dalla legge 25 ottobre 1977, n. 881; gli artt. 9 e 10 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176; dal complesso di queste norme, pur nella varietà delle loro formulazioni, emerge un principio, pienamente rinvenibile negli artt. 29 e 30 Cost., in base al quale alla famiglia deve essere riconosciuta la più ampia protezione ed assistenza, in particolare nel momento della sua formazione ed in vista della responsabilità che entrambi i genitori hanno per il mantenimento e l'educazione dei figli minori; tale assistenza e protezione non può non prescindere dalla condizione, di cittadini o di stranieri, dei genitori, trattandosi di diritti umani fondamentali, cui può derogarsi solo in presenza di specifiche e motivate esigenze volte alla tutela delle stesse regole della convivenza democratica.

7. - La norma in esame, pur apprestando nella particolare materia dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio dello Stato una tutela adeguata nei riguardi della donna incinta e di colei che ha partorito da non oltre sei mesi, omette tra l'altro di considerare proprio quelle ulteriori esigenze del minore e cioè il suo diritto ad essere educato, tutte le volte che ciò sia possibile, in un nucleo familiare composto da entrambi i genitori e non dalla sola madre; consentendo l'espulsione del marito convivente, come esattamente osserva il giudice rimettente, la norma mette oltretutto la donna straniera che si trova nel territorio dello Stato in una alternativa drammatica tra il seguire il marito espulso all'estero e l'affrontare il parto ed i primi mesi di vita del figlio senza il sostegno del coniuge, e questo proprio nel momento in cui si va formando quel nuovo più ampio nucleo familiare che la legge, in forza degli artt. 29 e 30 Cost., deve appunto tutelare.

8. - Come questa Corte ha già stabilito (sentenza n. 341 del 1991), esiste un principio di "paritetica partecipazione di entrambi i coniugi alla cura e all'educazione della prole, senza distinzione o separazione di ruoli tra uomo e donna, ma con reciproca integrazione di essi, in forza del quale deve ritenersi costituzionalmente illegittima la norma de qua nella parte in cui non prevede un divieto di espulsione anche nei riguardi del marito convivente della donna incinta o della donna che abbia partorito da non oltre sei mesi; la presenza del padre è infatti essenziale nel delicato periodo preso in considerazione dal legislatore quando ha stabilito, all'art. 17, comma 2 della legge, la particolare tutela della madre e del bambino. La giurisprudenza di questa Corte ha già più volte sottolineato come numerose norme, a partire dagli anni '70, abbiano "dato sempre maggiore realizzazione ai valori costituzionalmente garantiti della parità fra uomini e donne, della funzione sociale della maternità", avuto riguardo ai "superiori interessi del bambino come oggetto di tutela diretta, quando non prevalente ed esclusiva" (sentenza n. 179 del 1993).

Lo stesso legislatore, del resto, nella recente legge 8 marzo 2000, n. 52 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città), ha previsto speciali disposizioni a sostegno, oltre che della maternità, anche della paternità.

È quindi evidente che, una volta parificata la posizione del marito convivente con donna incinta, o che ha partorito da non oltre sei mesi, con quella della stessa, deve essere esteso anche a tale soggetto il divieto di espulsione, salvo che sussistano i motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato previsti dall'art. 11, comma 1, richiamato dall'art. 17, comma 2 della legge.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, lettera d) della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ora sostituito dall'art. 19, comma 2, lett. d) del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non estende il divieto di espulsione al marito convivente della donna in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2000.

SENTENZA N. 227 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco GUIZZI; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZABREBELSKY, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 24 dicembre 1998 dal pretore di Padova sul ricorso proposto da Tania Catarama contro il Prefetto di Padova, iscritta al n. 121 del registro ordinanze 1999, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1999;

Udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2000 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il pretore di Padova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), disposizione ora contenuta nell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il quale stabilisce che "avverso il decreto di espulsione [dello straniero dal territorio dello Stato, nei casi previsti dai commi precedenti del medesimo articolo] può essere presentato [...] ricorso al pretore, entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto [...]". Il giudice rimettente ritiene che tale disposizione violi il diritto di azione in giudizio garantito dall'art. 24 della Costituzione in quanto non prevede, per il caso in cui il decreto stesso, non essendo stato tradotto nella lingua madre dell'interessato, non sia stato da questi adeguatamente compreso, la rimessione in termine dell'interessato o la proroga del termine stesso.

2. - La questione non è fondata.

Il diritto di azione in giudizio contro atti della pubblica amministrazione presuppone ovviamente la conoscibilità del loro contenuto e, di tale conoscibilità, l'uso di una lingua comprensibile all'interessato è evidentemente condizione necessaria. È per questa ragione che l'art. 11, comma 7, della legge n. 40 del 1998 (ora art. 13, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998) stabilisce che il decreto di espulsione è comunicato all'interessato unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione e ad una traduzione in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola; l'art. 3 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), al comma 3 stabilisce che, se lo straniero non comprende la lingua italiana, il provvedimento deve essere accompagnato da una sintesi del suo contenuto, anche mediante appositi formulari sufficientemente dettagliati, nella lingua a lui comprensibile o, se ciò non è possibile, in una delle lingue inglese, francese o spagnola, secondo la preferenza indicata dall'interessato. Tale disciplina corrisponde largamente, nell'inevitabile limite del possibile, all'esigenza di porre l'interessato nella condizione di conoscere il contenuto del provvedimento che lo riguarda, affinché

egli possa eventualmente mettere in atto gli strumenti che l'ordinamento prevede per la difesa dei suoi diritti (commi 9, 10 e 11 dell'art. 11 in questione).

Il sistema legislativo è così costruito sulla garanzia della piena conoscibilità del contenuto del provvedimento, garanzia necessaria all'effettività del diritto di difesa in giudizio, secondo l'art. 24 della Costituzione, nonché secondo varie disposizioni di accordi internazionali in materia ai quali l'Italia ha aderito (v. art. 1 del protocollo n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, protocollo adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98; art. 13 del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, fatto a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881). Sulla premessa di tale conoscibilità, vale il termine perentorio di cinque giorni per la proposizione del ricorso, previsto dalla disposizione impugnata. Il caso eccezionale in cui la premessa non si realizza, non essendo stata compresa la lingua impiegata, sta fuori della portata della disposizione impugnata. La mancata previsione di rimedi per ovviare a tale situazione non significa affatto come invece presuppone il giudice rimettente nel proporre la questione di costituzionalità che essa debba ricadere nella disciplina del termine previsto a pena di decadenza. Se si tiene ferma l'esigenza che il contenuto del provvedimento sia conoscibile, affinché possano operare le ulteriori scansioni del procedimento previsto dalla legge, ove tale conoscibilità non vi sia occorrerà che il giudice, facendo uso dei suoi poteri interpretativi dei principi dell'ordinamento, ne tragga una regola congruente con l'esigenza di non vanificare il diritto di azione in giudizio, come del resto risulta dalla giurisprudenza dei giudici di merito i quali - per l'ipotesi in esame e sempre che la comunicazione dell'atto non abbia comunque raggiunto lo scopo - hanno ritenuto l'inefficacia del provvedimento non tradotto in lingua comprensibile e la sua inidoneità a far decorrere il termine per il ricorso. Possibilità interpretative di questo genere non sono affatto escluse dalla disposizione sottoposta a controllo, la quale risulta pertanto esente dal vizio di costituzionalità che le viene imputato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), disposizione ora contenuta nell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal pretore di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2000.

SENTENZA N. 198 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco GUIZZI; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO giudice, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 26 novembre 1998 dal Pretore di Modena nel procedimento civile tra Igbinobaro Grace Igbiniken e il Prefetto di Modena, iscritta al n. 104 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 1999;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2000 il giudice relatore Francesco Guizzi.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Modena dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nella parte in cui non consentirebbe l'opposizione tardiva avverso il decreto prefettizio di espulsione dello straniero quando questi non abbia avuto conoscenza, senza colpa, del suo esatto contenuto.

2. - La questione non è fondata.

In base alla prospettazione del rimettente, il termine di cinque giorni, fissato per il reclamo dal citato art. 13, comma 8, si consumerebbe anche nel caso in cui il decreto di espulsione non sia portato a conoscenza dell'interessato ovvero gli sia comunicato in modo non intelligibile, perché - come si verifica nella vicenda de qua - privo di traduzione.

Così interpretata, la norma lederebbe l'art. 24 della Costituzione. Ma questa lettura della disciplina, dalla quale muove il rimettente, non è l'unica consentita.

Al riguardo si deve premettere che l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 286 dispone che "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti". Anche allo straniero deve quindi essere riconosciuto il pieno esercizio del diritto di difesa, sancito dall'art. 24 della Costituzione e tutelato altresì dal Patto internazionale sui diritti civili e politici stipulato a New York il 19 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, ove all'art. 13 si stabilisce che "uno straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato parte del presente Patto non può esserne espulso se non in base a una decisione presa in conformità della legge e, salvo che vi si oppongano imperiosi motivi di sicurezza nazionale, deve avere la possibilità di far valere le proprie ragioni contro la sua espulsione, di sottoporre il proprio caso all'esame dell'autorità competente, o di una o più persone specificamente designate da detta autorità, e di farsi rappresentare innanzi ad esse a tal fine". Principio analogo è poi ribadito nell'art. 1 del Protocollo n. 7 alla

convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98.

È da considerare, altresì, che il diritto a un riesame del provvedimento di espulsione, con piena garanzia del diritto di difesa, spetta non soltanto agli stranieri che soggiornano legittimamente in Italia, ma anche a coloro che sono presenti illegittimamente sul territorio nazionale, come testimonia la lettera dell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo n. 286 del 1998, ov'è ripresa la formula, contenuta nell'art. 2, comma 1, dello straniero "comunque presente [...] nel territorio dello Stato".

Il pieno esercizio del diritto di difesa da parte dello straniero presuppone, dunque, che qualsiasi atto proveniente dalla pubblica amministrazione, diretto a incidere sulla sua sfera giuridica, sia concretamente conoscibile. Ciò vuol dire, con specifico riferimento al decreto di espulsione, che questo deve essere redatto anche nella lingua del destinatario ovvero, se non sia possibile, in una di quelle lingue che - per essere le più diffuse - si possano ritenere probabilmente più accessibili dal destinatario. A tali principi si è del resto conformato il legislatore, statuendo, all'art. 13, comma 7, che "il decreto di espulsione [...] nonché ogni altro atto concernente l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, sono comunicati all'interessato unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione e ad una traduzione in una lingua da lui conosciuta, ovvero, ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola".

3. - Lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana, fra i quali quello di difesa, il cui esercizio effettivo implica che il destinatario di un provvedimento, variamente restrittivo della libertà di autodeterminazione, sia messo in grado di comprenderne il contenuto e il significato.

Ora, va ricordato il principio - che si rinviene nel sistema e ispira le singole disposizioni positive - secondo cui ogni qual volta la legge fissa un termine perentorio, prevedendone la decorrenza dal compimento di un determinato atto, è necessario che quest'ultimo sia effettivamente compiuto, non contenga vizi e sia portato a conoscenza di colui che è onerato dal rispetto di esso.

La traduzione del decreto di espulsione è dunque preordinata ad assicurare la sua effettiva conoscibilità; e questa è presupposto essenziale per l'esercizio del diritto di difesa, di cui gode anche lo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale.

4. - Ciò premesso, è devoluta alla giurisdizione di merito la valutazione se nella vicenda in esame possa considerarsi conseguito lo scopo dell'atto, che è quello di consentire al destinatario il pieno esercizio del diritto di difesa: ciò postula che il provvedimento di espulsione sia materialmente portato a conoscenza dell'interessato, o gli sia comunicato con modalità che ne garantiscano in concreto la conoscibilità. Sarà il giudice a quo in particolare, a valutare se l'omessa traduzione impedisca, ai sensi dell'art. 13, comma 7, il decorso del termine perentorio di cinque giorni per l'impugnazione, o se l'espellendo, malgrado la mancanza di traduzione, abbia comunque avuto tempestiva conoscenza del provvedimento, secondo quanto dimostrato, in ipotesi, dalla pubblica amministrazione.

Risulta chiaro da quanto si è detto che l'art. 13, comma 8, non deve essere letto necessariamente nel senso proposto dal rimettente. Infatti, l'esigenza primaria di non vanificare il diritto di azione fa sì che nell'ipotesi di ignoranza senza colpa del provvedimento di espulsione - in particolare per l'inosservanza dell'obbligo di traduzione dell'atto - debba ritenersi non decorso il termine: possibilità interpretativa, questa, che non è esclusa dal tenore letterale della disposizione in esame. Onde non vi è lesione degli artt. 24 e 113 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 8, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, con riferimento agli articoli 24 e 113 della Costituzione, dal Pretore di Modena con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2000.

SENTENZA N. 161 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco GUIZZI; Giudici: Cesare MIRABELLI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ora trasfuso nell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), dell'art. 13, comma 10, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nonché del combinato disposto degli articoli 7, comma 3, del decreto-legge 17 maggio 1996, n. 269 (Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea), e 1 della legge 9 dicembre 1996, n. 617 (Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 18 novembre 1995, n. 489, e successivi decreti adottati in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei paesi non appartenenti all'Unione europea), promossi con le seguenti ordinanze emesse il 27 aprile 1998 dal pretore di Ancona, sezione distaccata di Senigallia, l'11 giugno 1998 dal pretore di Padova, il 17 ottobre 1998 dal pretore di Palermo e il 13 febbraio 1998 (con quattro ordinanze) dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana, rispettivamente iscritte ai numeri 554, 687 e 870 del registro ordinanze 1998 e ai numeri 185, 186, 187 e 188 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 34, 40 e 49, prima serie speciale, dell'anno 1998 e n. 14, prima serie speciale, dell'anno 1999.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2000 il giudice relatore Francesco Guizzi.

[...]

Considerato in diritto

1. - Le questioni sollevate dalle sette ordinanze di cui in epigrafe possono, in ragione della parziale coincidenza, essere esaminate e decise congiuntamente.

2. - Il pretore di Ancona, sezione di Senigallia, denuncia, per violazione dell'art. 24 della Costituzione, l'art. 11 della legge n. 40 del 1998, nella parte in cui non prevede l'instaurazione del contraddittorio nei confronti della pubblica amministrazione che ha emesso il provvedimento impugnato.

Preliminarmente bisogna prendere atto che tale articolo, in attuazione della delega contenuta nell'art. 47 della legge n. 40 del 1998, è stato recepito nell'art. 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998, sì che la questione di legittimità costituzionale deve intendersi riferita a quest'ultimo. E sempre in via preliminare si deve rilevare che la disposizione oggetto di censura è stata modificata - successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione - dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, che ha introdotto nel testo unico il nuovo art. 13-bis ai sensi del quale il ricorso avverso il provvedimento di espulsione, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, va notificato, a cura della cancelleria del giudice adito, all'autorità che ha emesso il provvedimento.

Il mutamento del quadro normativo impone, dunque, la restituzione degli atti al giudice a quo il quale soltanto potrà valutare, da un lato, se il *ius superveniens* possa applicarsi al giudizio in corso e, dall'altro, se il nuovo art. 13-bis del menzionato decreto legislativo n. 286 costituisca effettivamente *ius superveniens* ovvero non rappresenti esplicitazione di un principio, quello del contraddittorio, da reputarsi già in precedenza immanente nel nostro ordinamento processuale.

3. - Il pretore di Padova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge n. 40 del 1998 (ora art. 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 286 del 1998), per lesione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'applicabilità dell'art. 50 del codice di procedura civile al procedimento di impugnazione del decreto prefettizio di espulsione, e quindi non impedisce la decadenza ove il reclamo sia proposto dinanzi al giudice incompetente.

Tale questione è inammissibile per difetto di rilevanza.

Il rimettente si dichiara incompetente a decidere, giacché il reclamante risultava risiedere a Firenze. Una volta ritenuta dal giudice la propria incompetenza, la questione risulta però prematura, poiché - quand'anche la norma fosse dichiarata illegittima - il rimettente non potrebbe comunque assumere un provvedimento diverso dalla pronuncia di incompetenza. Come prospettata, la questione sarebbe stata rilevante se sollevata, in seguito alla pronuncia di incompetenza per territorio, dal giudice successivamente adito. Solo in quella sede, infatti, si sarebbe potuto stabilire se il ricorso, tempestivamente presentato dinanzi al giudice incompetente, aveva prodotto l'effetto di impedire la decadenza, non estinguendosi l'azione. Sì che, in caso affermativo, il secondo giudice avrebbe dovuto provvedere nel merito o rigettare la domanda perché intervenuta la decadenza, a meno che la norma non fosse stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

4. - Sia il pretore di Padova che quello di Palermo dubitano, poi, della legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9 della legge n. 40 del 1998 (trasfuso nell'art. 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 286 del 1998), nella parte in cui stabilisce termini ritenuti eccessivamente brevi sia per l'impugnativa del provvedimento di espulsione, sia per la definizione del procedimento (rispettivamente, cinque e dieci giorni).

Entrambe le questioni sono inammissibili.

Con riguardo alla prima censura, si deve osservare che nei due giudizi a quibus il suddetto termine è stato rispettato. La questione è dunque priva di rilevanza, giacché l'asserita brevità non ha impedito l'esercizio del diritto, e l'eventuale declaratoria di illegittimità non modificherebbe l'esito del giudizio. Né tale difetto è sanato dal rilievo svolto dal pretore di Palermo, secondo il quale un termine più lungo avrebbe consentito la preparazione di una più efficace difesa; e ciò perché egli non indica quali atti (o attività) avrebbe consentito al reclamante un termine più lungo, né sotto quale aspetto la difesa doveva ritenersi carente.

Considerazioni analoghe valgono per l'altra doglianza (in relazione alla brevità del termine stabilito per la definizione del procedimento), poiché nelle ordinanze dei pretori di Palermo e di Padova non si segnalano le attività istruttorie, il cui espletamento sarebbe stato precluso dalla necessità di decidere entro dieci giorni dal reclamo.

5. - I pretori di Padova e Palermo dubitano altresì - rispettivamente - dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge n. 40 del 1998 (ora art. 13 del decreto legislativo n. 286), e 13, commi 8, 9 e 10, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nella parte in cui non consentono di sospendere, in via cautelare, l'efficacia del provvedimento impugnato.

La questione non è fondata.

Il procedimento avverso il decreto prefettizio di espulsione, come disciplinato dalla normativa censurata, è caratterizzato da particolare speditezza. Esso si inizia infatti sul ricorso dell'interessato, da proporsi entro cinque giorni dalla notifica del provvedimento, e deve essere deciso - come si è già fatto cenno - entro dieci giorni dal deposito. Orbene, posto che la sospensione costituisce una forma di tutela cautelare, anticipatoria dell'esito della decisione, la necessità di essa viene meno - è il caso di specie - quando sia la stessa legge a imporre che la pronuncia definitiva intervenga entro un termine breve dalla formulazione della domanda. Non vi è quindi lesione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto si garantisce comunque all'interessato di ottenere entro un certo giorno un provvedimento

definitivo senza far ricorso all'anticipazione, in via cautelare, degli effetti della pronuncia di merito (sentenza n. 427 del 1999). La norma censurata, altrimenti detto, non è "mutila" nella parte in cui non prevede strumenti di sospensione cautelare: semplicemente, non li prevede, essendo superflui, se e in quanto il procedimento segua il suo iter normale.

Quanto sin qui esposto induce a ritenere che, non essendo necessaria la tutela cautelare anticipatoria, là dove per il procedimento siano stabiliti tempi talmente rapidi da far sì che la decisione sia temporalmente contigua alla introduzione del procedimento stesso, essa è possibile allorché, patologicamente deviando dallo schema normativo astratto, il procedimento non possa concludersi nei dieci giorni fissati: ciò che potrebbe accadere ad esempio nelle ipotesi di legittimo impedimento del giudice, o di sua astensione o ricusazione, o per interruzione necessitata del procedimento.

D'altra parte, non va dimenticato che il procedimento di opposizione al decreto prefettizio di espulsione dello straniero, il quale versi in condizioni di irregolarità, è strutturato in modo tale che la mera proposizione del reclamo non impedisce il decorso del termine di quindici giorni stabilito dall'art. 13, comma 6, del menzionato decreto legislativo n. 286, scaduto il quale l'espulsione è eseguita, ai sensi dell'art. 13, comma 4, lettera a) coattivamente dal questore. Sì che, contrariamente a quanto disposto in tema di impugnazione delle misure cautelari de libertate nel procedimento penale, il ritardo o l'impedimento da parte del giudice nella definizione del procedimento non comporta la caducazione del provvedimento impugnato, bensì la sua esecutività. In questi casi particolari ed eccezionali, venendo meno la contiguità temporale fra l'introduzione del giudizio e la sua definizione, la tutela cautelare non sarebbe superflua, per cui non è inibito al giudice dell'opposizione di individuare lo strumento più idoneo, nell'ambito dell'ordinamento, per sospendere l'efficacia del decreto prefettizio impugnato.

6. - In subordine, il pretore di Padova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 9, della legge n. 40 (ora art. 13, comma 9, del decreto legislativo n. 286), nella parte in cui non individua il giudice competente, qualora il reclamante sia senza fissa dimora.

La questione è inammissibile, per difetto di rilevanza, in ragione degli stessi motivi esposti, retro 1/2 3. E infatti, prima ancora di prendere in esame le conseguenze che si sono prodotte in seguito alla modifica dell'art. 13, comma 9, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (disposta dall'art. 3 del decreto legislativo n. 113 del 1999), per effetto della quale la competenza per territorio è attribuita al giudice ove ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento di espulsione, si deve osservare che il rimettente, dichiarando preliminarmente la propria incompetenza, ha reso con ciò irrilevante nel giudizio a quo la pronuncia additiva sollecitata.

7. - Il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, infine, chiamato a provvedere sui reclami avverso vari provvedimenti di espulsione, ai sensi dell'art. 7-quinquies della legge n. 39 del 1990, introdotto dall'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 269 del 1996, non convertito, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 10, 24 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del suddetto art. 7, comma 3, unitamente all'art. 1 della legge n. 617 del 1996, che ha fatto salvi gli effetti del decreto non convertito.

Preliminarmente si deve rilevare che l'erronea indicazione degli estremi della norma oggetto di censura (individuata nell'art. 7-quinquies comma 5, del citato decreto-legge n. 269), non lascia dubbi che oggetto del presente giudizio è il comma 3: ciò sia alla luce della motivazione dell'ordinanza di rimessione, sia perché l'equivoco appare spiegabile ove si consideri che l'art. 7, comma 3, del decreto-legge intendeva inserire nella legge n. 39 del 1990 un articolo 7-quinquies che disciplinava, al comma 5, il reclamo avverso il provvedimento di espulsione.

Sempre in via preliminare, si deve segnalare come nelle fattispecie sottoposte all'esame del TAR la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 269 è rilevante, nonostante la mancata conversione, poiché i ricorrenti avevano impugnato il provvedimento di espulsione quando era già decorso il termine di sette giorni stabilito a pena di decadenza per il deposito, sì che un'eventuale pronuncia di illegittimità - rimuovendo la causa di decadenza - inciderebbe sul contenuto della decisione demandata al rimettente.

Tuttavia la questione è inammissibile, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, e infondata in relazione agli altri parametri invocati.

7.1. - Con riguardo alla lesione dell'art. 3, è sufficiente osservare che il giudice a quo, senza previa motivazione, richiama tale parametro soltanto nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione. Sussiste, quindi, un difetto di motivazione, nell'atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, sul requisito della non manifesta infondatezza, onde la inammissibilità della questione (cfr. da ultimo l'ordinanza n. 317 del 1999).

7.2. - Con riferimento a tutti gli altri parametri invocati, la questione non è fondata.

Per quanto attiene all'articolo 10 della Costituzione, la norma censurata non appare in contrasto né con le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, né con quelle imposte da trattati. Tanto meno, poi, essa derogava alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status di rifugiato (ratificata e resa esecutiva con la legge n. 722 del 1954), e al Protocollo sullo statuto dei rifugiati adottato a New York il 31 gennaio 1967 (reso esecutivo con la legge n. 95 del 1970). Sia la Convenzione sia il Protocollo costituiscono, infatti, corpi normativi in rapporto di specialità con la legge n. 39 del 1990 e, quindi, con il decreto-legge n. 269 del 1996 che mirava a modificarla: con la conseguenza che l'accertamento sullo status di rifugiato avrebbe reso non applicabile la disciplina di cui alla suddetta legge n. 39.

Con riferimento all'art. 113 della Costituzione è agevole osservare, altresì, che la norma oggetto di censura - lungi dall'escludere la tutela giurisdizionale - era proprio quella che l'assicurava, prevedendo la facoltà di impugnare il provvedimento di espulsione. Né ha pregio il rilievo secondo cui l'art. 113 "non consente di distinguere tra italiani e stranieri", dal momento che il cittadino italiano non può essere raggiunto da un provvedimento di espulsione, sì che l'ordinario termine per l'impugnazione degli atti amministrativi non può costituire, nel caso di specie, un valido *tertium comparationis*.

7.3. - Con riguardo, infine, all'art. 24 della Costituzione, si ricorda che, ad avviso del rimettente, il termine di sette giorni sarebbe talmente breve da impedire il pieno esercizio del diritto di difesa, trattandosi di straniero presumibilmente non inserito nel contesto sociale del Paese ospitante e non padrone della lingua. Tale assunto non può essere condiviso.

In proposito è opportuno premettere che, per valutare la congruità di un termine in relazione al principio sancito dall'art. 24, occorre comparare non soltanto l'interesse di chi è onerato dal rispetto di esso, ma anche il generale interesse dell'ordinamento al celere compimento dell'attività processuale soggetta al termine di decadenza (sentenze numeri 138 del 1975, 10 del 1970, 93 del 1962). E nel caso di specie la necessità di una sollecita definizione del procedimento di impugnazione risponde senza dubbio all'interesse generale di un razionale ed efficiente controllo dell'immigrazione da Paesi extracomunitari.

Ciò posto, va osservato che le determinazioni circa la fissazione dei termini processuali rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, con il solo limite della ragionevolezza (sentenze numeri 134 del 1985 e 121 del 1984). Né l'intrinseca irrazionalità di un termine ritenuto eccessivamente breve può essere stabilita in astratto, fissando una "soglia minima generale", valida per tutti i procedimenti contenziosi, ma deve essere valutata caso per caso, considerando le speciali caratteristiche di ogni singolo procedimento (sentenza n. 126 del 1971).

Orbene, il procedimento di impugnazione già previsto dal citato art. 7-quinquies comma 5, di natura contenziosa, aveva a oggetto la legittimità del provvedimento di espulsione, cioè un atto che poteva essere emesso nelle tassative ipotesi di cui al comma 2. L'impugnazione e il successivo contenzioso non avrebbero comportato lo svolgimento di indagini particolari, accertamenti complessi, istruzioni copiose, escussioni testimoniali, richiedendo soltanto l'individuazione della corrispondenza del provvedimento espulsivo allo schema astratto prefigurato dalla legge.

Questa caratteristica induce a escludere che il termine di sette giorni, allora previsto per l'impugnazione del provvedimento, fosse irragionevolmente breve.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ora trasfuso nell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e dell'art. 13, comma 10, del decreto legislativo n. 286 del 1998, sollevate, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dai Pretori di Padova e Palermo, con le ordinanze indicate in epigrafe; dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, comma 3, del decreto-legge 17 maggio 1996, n. 269 (Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea), nella parte in cui introduceva l'art. 7-quinquies nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), e 1 della legge 9 dicembre 1996, n. 617 (Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 18 novembre 1995, n. 489, e successivi decreti adottati in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana con l'ordinanza in epigrafe; dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 8 e 9, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ora trasfuso nell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), e dell'art. 13, comma 10, del decreto legislativo n. 286 del 1998, nella parte in cui non consentono di sospendere in via cautelare l'efficacia del provvedimento impugnato, sollevate, con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dai Pretori di Padova e Palermo, con le ordinanze indicate in epigrafe; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei citati articoli 7, comma 3, del decreto-legge n. 269 del 1996, e 1 della legge n. 617 del 1996, sollevata, in riferimento agli articoli 10, 24 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana con l'ordinanza in epigrafe; ordina la restituzione degli atti al pretore di Ancona, sezione di Senigallia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2000.

ORDINANZA N. 76 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Francesco GUIZZI, Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 117, commi 4 e 5, 130, comma 2, 136, comma 7, e 142, comma 9, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso con ordinanza emessa il 17 ottobre 1998 dal Pretore di Pordenone nel procedimento civile vertente tra Cortes Eros Mario e il Prefetto di Pordenone, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 1999 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 1999.

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

Udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 2000 il giudice relatore Fernando Santosuosso.

[...]

Considerato preliminarmente che l'art. 16 della Costituzione garantisce il diritto alla libera circolazione e che, per potere concretamente esercitare tale diritto come conducente di veicolo a motore, è necessario che il soggetto sia munito di patente di guida;

che, altresì, per regola generale la patente di guida nel territorio italiano va rilasciata dall'autorità amministrativa italiana (art. 116 del decreto legislativo n. 285 del 1992);

che a questa regola fa parziale eccezione l'art. 135 del nuovo codice della strada (che riproduce l'art. 98 del vecchio codice) che consente ai conducenti muniti di patente di guida o di permesso internazionale, rilasciati da uno Stato estero, la guida nel territorio del nostro Paese di autoveicoli e motoveicoli delle stesse categorie per le quali è valida la loro patente o il loro permesso nel Paese di rilascio; e che la circolazione con patente straniera viene tollerata fino ad un anno successivo all'acquisto della residenza in Italia per dare tempo alle pratiche di conversione o al conseguimento di patente italiana;

che, come affermato da questa Corte (sentenza n. 121 del 1973) a proposito del citato art. 98 del vecchio codice della strada, la ratio di detta regola è quella di agevolare quei soggetti che, residenti in uno Stato estero, trascorrono in Italia brevi periodi di permanenza; si favorisce così la circolazione stradale internazionale, che consiste (secondo la definizione che ne dà l'art. 4 della Convenzione di Ginevra del 19 settembre 1949, resa esecutiva in Italia con la legge 19 marzo 1952, n. 1049) in una circolazione di veicoli che implichi il passaggio di almeno una frontiera;

che l'art. 136 del nuovo codice della strada (che subentra all'art. 98-bis del vecchio codice) distingue due ipotesi di conversione della patente: quella dell'atto rilasciato da uno Stato dell'Unione Europea, per la cui conversione è sufficiente la residenza in uno Stato membro; e quella di patente rilasciata da uno Stato non comunitario, per la quale l'art. 136, comma 2, del d.lgs. n. 285 del 1992 prevede l'applicazione delle disposizioni del comma 1, purché a condizione di reciprocità o in presenza di altri eventuali requisiti previsti in accordi internazionali particolari;

che, mentre la patente estera può avere giuridico rilievo nel nostro ordinamento solo attraverso la sua conversione, ove non sussistano queste condizioni, lo straniero, sia pure munito di patente di

guida estera, che consegua quella italiana dovrà essere considerato, nel triennio dal conseguimento, come gli altri neopatentati e assoggettato al relativo regime giuridico;

che il suddetto diverso trattamento non implica alcuna violazione del principio di uguaglianza, il quale impone che situazioni eguali siano trattate allo stesso modo e che siano, invece, disciplinate diversamente le situazioni differenti (sentenza n. 121 del 1973);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 117, commi 4 e 5, dell'art. 130, comma 2, dell'art. 136, comma 7, e dell'art. 142, comma 9, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Pretore di Pordenone con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2000.

SENTENZA N. 31 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"; giudizio iscritto al n. 113 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avvocato Mario Salerni per le associazioni "Progetto Diritti", "Servizio legale immigrati", "Lunaria" e "Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia".

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a valutare - ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e dell'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 - l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare avente a oggetto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1998, n. 191, serie ordinaria.

Emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il predetto testo unico presenta chiara natura innovativa, come risulta dal tenore del citato art. 47, comma 1, che abilita il Governo a riunire e coordinare fra loro le disposizioni in materia, "con le modifiche a tal fine necessarie". E infatti il decreto legislativo n. 286 ha innovato le norme previgenti, disponendo fra l'altro ulteriori abrogazioni rispetto a quelle di cui all'art. 46 della legge n. 40 del 1998.

2. - Questa Corte deve preliminarmente sciogliere la riserva sulla ritualità, in questo procedimento, della memoria depositata da soggetti diversi dai presentatori del referendum e della sua illustrazione in camera di consiglio. In proposito è necessario ricordare le regole sul controllo di ammissibilità del referendum abrogativo e la prassi formatasi a tal riguardo.

Secondo l'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il controllo rimesso alla Corte costituzionale (art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) costituisce la fase del procedimento referendario che segue l'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, al quale compete di decidere sulla legittimità della richiesta. Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza, il Presidente della Corte costituzionale fissa la data della camera di consiglio, di cui è data comunicazione d'ufficio ai delegati

o presentatori della richiesta di referendum e al Presidente del Consiglio dei Ministri, i quali possono presentare memorie non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione.

Dalla disciplina così richiamata risulta che:

il procedimento di fronte alla Corte costituzionale si attiva automaticamente e del tutto indipendentemente dall'interesse di soggetti esterni, quale mera conseguenza della comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale;

non esistono domande giudiziali su cui la Corte debba provvedere; la legge riconosce espressamente a delegati, presentatori o Governo il potere di depositare memorie che entrano a far parte degli atti del procedimento;

a differenza di quanto disposto nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale, nei quali è ammessa la costituzione di parti, nulla di ciò è previsto nel procedimento di controllo sull'ammissibilità del referendum perché il deposito di memorie non fa assumere la posizione di parte;

nulla infine la legge dice circa il potere d'illustrare, oralmente, il contenuto delle memorie di fronte alla Corte costituzionale convocata per la decisione.

A partire dal giudizio di ammissibilità deciso con la sentenza n. 16 del 1978, questa Corte, riunita in camera di consiglio per la decisione, ha tuttavia ammesso gli avvocati - rappresentanti dei delegati o dei presentatori o del Presidente del Consiglio - a illustrare le memorie, instaurando una prassi non prevista dalla legge e quindi, di per sé, non obbligatoria, sebbene conforme all'esigenza di dare accesso ad ulteriori argomentazioni rilevanti ai fini del decidere.

Ciò ha potuto aver luogo, poiché la Corte ha ritenuto che il silenzio serbato dalla legge non valesse divieto circa la possibilità di disporre l'audizione dei presentatori di memorie, pur avendo riconosciuto (sin dalla sentenza n. 10 del 1972) che il citato art. 33 della legge n. 352 garantisce "le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio".

Questa Corte ha costantemente escluso il diritto dei soggetti diversi da quelli menzionati nell'art. 33 a prendere parte al procedimento di controllo dell'ammissibilità del referendum tramite la presentazione di memorie scritte e la loro illustrazione orale, negando, per le caratteristiche di esso e la natura della pronuncia cui è preordinato, la configurabilità di un diritto di intervento "di parte" (sentenze nn. 38 e 32 del 1997; 37, 33 e 32 del 1993; 47 del 1991; 64 e 63 del 1990; 28 del 1987; 27 del 1981; 10 del 1972). Il che non esclude, peraltro, che nel medesimo ordine di considerazioni - che ha indotto la Corte a permettere ai delegati o presentatori della richiesta referendaria e al Presidente del Consiglio dei Ministri l'illustrazione dei loro scritti - si possa consentire altresì l'ingresso di memorie provenienti da altri soggetti senza che costoro assumano la posizione di parti intervenienti e che se ne possa ammettere l'illustrazione, in limine alla decisione in camera di consiglio, come avviene per le memorie depositate dai soggetti indicati dalla legge, purché non si pregiudichi lo svolgimento del controllo di ammissibilità che deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita. Ciò per assicurare l'opportunità di accesso ad argomentazioni potenzialmente rilevanti, ai fini del decidere, in un procedimento, come quello in questione, teso a far valere i limiti obiettivi di ammissibilità del referendum risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte.

Nel caso di specie, non vi è ragione per escludere l'ammissione delle memorie depositate dai soggetti prima menzionati e la loro illustrazione in camera di consiglio.

3. - La richiesta è inammissibile per i motivi che si espongono.

Il testo unico sull'immigrazione costituisce un corpus composito che include norme di natura e contenuto diversi, poiché raccoglie disposizioni di principio (artt. 1-3), una normativa organica sull'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale, sul controllo alle frontiere e sull'espulsione, sulla partecipazione alla vita pubblica e l'integrazione degli immigrati (artt. 4-11, 34-42, 45 e 46), norme incriminatrici e processuali (rispettivamente art. 12 e artt. 13-17), previsioni di carattere umanitario (artt. 18-20, 28-33), sul diritto al lavoro (artt. 21-27), sui diritti civili (artt. 43 e 44) e, infine, norme di coordinamento e transitorie (artt. 47-49).

Di precipuo interesse, ai fini del presente giudizio, è il titolo II che concerne l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato e che disciplina:

le condizioni in base alle quali lo straniero extracomunitario è ammesso in Italia;

quelle per cui può soggiornarvi, anche a tempo indeterminato;

il tipo di controlli cui è tenuta la polizia di frontiera;

le condizioni per l'irrogazione, l'esecuzione e l'impugnazione dei provvedimenti di respingimento o di espulsione;

le sanzioni penali da irrogare a chi illecitamente introduca o favorisca la permanenza di extracomunitari nel nostro Paese.

Per effetto delle abrogazioni disposte dall'art. 47 del decreto legislativo n. 286 del 1998, le norme di cui sopra sono le uniche che, attualmente, regolano la materia, sì che - nell'ipotesi di abrogazione referendaria - verrebbe meno, da un lato, la disciplina circa l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e, dall'altro, si determinerebbe una lacuna per quanto concerne le sanzioni penali a carico di coloro che sfruttano il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Occorre ricordare che il Trattato di Roma, ratificato e reso esecutivo con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di recente modificato dal Trattato di Amsterdam (ratificato e reso esecutivo con la legge 16 giugno 1998, n. 209), stabilisce che gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti da esso ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della comunità. Gli Stati membri hanno altresì l'obbligo di adempiere i compiti comunitari e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato (art. 10 nel testo consolidato). E tra gli scopi fondamentali della comunità rientra in particolare, sulla base delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, quello di regolare in modo uniforme l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari (Trattato di Roma, come modificato, artt. 61 e 63).

Vincoli altrettanto significativi si rinvencono nel Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione europea, ratificato e reso esecutivo con la legge 3 novembre 1992, n. 454, anch'esso modificato dal Trattato di Amsterdam. Tra i suoi fini vi è quello di conservare e sviluppare l'Unione "quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima", nonché la repressione del razzismo e della xenofobia (rispettivamente, artt. 2, comma 1, quarto periodo, e 29 del Trattato).

Già da questo esame preliminare risulta in maniera incontrovertibile che i Trattati assicurano la piena libertà nell'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione e, per converso, richiedono efficaci controlli alle frontiere esterne, anche al fine di prevenire e combattere la criminalità (artt. 61 e 63 del citato Trattato di Roma). Sì da apparire evidente che la materia dell'ingresso e del soggiorno degli extracomunitari non potrebbe restare priva di disciplina e, soprattutto, carente di strumenti adeguati per assolvere gli obblighi imposti dai Trattati.

4. - Bisogna inoltre osservare - ed è un punto essenziale - che gli artt. 1 e 2 del Trattato di Amsterdam hanno sottratto la materia dell'immigrazione e dei visti d'ingresso alla mera cooperazione intergovernativa, elevandola a oggetto di politica e di normazione comuni. Tali norme prevedono in particolare che, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio adotti norme per garantire uniformità in materia di controllo dell'attraversamento delle frontiere esterne, di asilo e immigrazione (art. 61 del Trattato di Roma, come modificato da quello di Amsterdam). Ed è ancora da rilevare che l'art. 63, comma 2, dello stesso Trattato stabilisce che i singoli Stati possono disciplinare le suddette materie, ma soltanto attraverso norme compatibili con il Trattato e con gli accordi internazionali.

Fra questi ultimi rientra il cosiddetto "Acquis di Schengen", che ricomprende convenzioni, protocolli e dichiarazioni immediatamente applicabili ai tredici Paesi membri dell'Unione per effetto del protocollo B, artt. 1 e 2, del Trattato di Amsterdam. In base all'Acquis i singoli Stati aderenti hanno assunto numerosi obblighi in materia di controlli al passaggio delle frontiere interne, di transito dei cittadini extracomunitari che si rechino in altro Paese contraente o di attraversamento delle frontiere esterne e, infine, in tema di sanzioni penali nei confronti di chi favorisca l'immigrazione clandestina.

Sebbene l'art. 2, comma 2, del Protocollo sull'articolo J.7 del trattato sull'Unione europea, allegato al trattato di Amsterdam, riservi al Consiglio il compito di determinare, fondandosi sulle "pertinenti disposizioni dei trattati, la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'Acquis di Schengen", non v'è dubbio che gli artt. 5, 6 e 27 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen costituiscano espressione di un preciso indirizzo normativo, rigidamente vincolante, al quale il nostro legislatore non potrebbe sottrarsi.

I Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno, dunque, inteso armonizzare le normative nazionali, assicurando libertà di circolazione all'interno dell'Unione, rigore nel controllo degli accessi dalle frontiere esterne, lotta all'immigrazione clandestina, scambio tra i Paesi membri di dati e informazioni attinenti al fenomeno immigratorio.

In questo quadro normativo l'eventuale abrogazione dell'intero testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 - in alcune disposizioni del quale si riflettono valori fondamentali della nostra Carta costituzionale - renderebbe inadempiente l'Italia agli obblighi derivanti dagli artt. 2, 5, 6, 18, 23 e 27 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e quindi dal Trattato di Amsterdam. E in linea con i principi costantemente affermati da questa Corte secondo cui, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, non si può svolgere referendum abrogativo sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e anche sulle altre disposizioni normative che producono effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività di tali leggi tanto da ritenersi implicite nel sistema la preclusione, si deve dichiarare inammissibile la presente richiesta referendaria (sentenze nn. 27 del 1997; 63 del 1990; 25 del 1987; 30 e 31 del 1981).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), dichiarata legittima, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 172 ANNO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, lettera c), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e 16, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), promosso con ordinanza emessa il 4 giugno 1998 dal Tribunale militare di Torino nel procedimento penale a carico di Ciabak Bobovicz, iscritta al n. 735 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1998.

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

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 1999 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale militare di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, lettera c), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e dell'art. 16, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui prevedono l'assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica. Le norme denunciate violerebbero gli artt. 52, che riferisce ai cittadini il dovere di difesa della Patria e il connesso obbligo del servizio militare, e 10 della Costituzione, in relazione alla norma di diritto internazionale generale che esenterebbe dagli obblighi militari coloro che non siano legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza.

2. - La questione non è fondata.

2.1. - L'art. 52 della Costituzione, proclamando il "sacro dovere" di difesa della Patria e l'obbligatorietà del servizio militare, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, si riferisce ai cittadini italiani.

Tale riferimento è esplicito, per quanto riguarda il dovere di difesa; è implicito per quanto riguarda l'obbligo del servizio militare, essendo questo - pur se dotato di una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere anzidetto, come precisato numerose volte e in relazione a diverse fattispecie dalla giurisprudenza di questa Corte (ad esempio, sentenze nn. 53 del 1967 e 164 del 1985) - un modo di rendere attuale il dovere di difesa. Del resto, specificando nel secondo comma dell'art. 52 che l'adempimento dell'obbligo di prestazione del servizio militare non pregiudica la posizione lavorativa e l'esercizio dei diritti politici, la Costituzione si riferisce espressamente ancora ai cittadini.

Tuttavia, l'anzidetta determinazione dell'ambito personale di validità dell'obbligo costituzionale di prestazione del servizio militare non esclude l'eventualità che la legge, in determinati casi, ne stabilisca (come in effetti già ne stabiliva, al tempo dell'entrata in vigore della Costituzione)

l'estensione. La portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesamente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale.

In breve: il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto. Perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare.

Così, già nella sentenza n. 53 del 1967 di questa Corte, dovendosi giudicare della legittimità costituzionale della perdurante sottoposizione all'obbligo del servizio militare di un soggetto che, col concorso della sua volontà, aveva perduto la cittadinanza italiana, si rilevò che l'art. 52 della Costituzione "non esclude, sempre che siano osservati i precetti dell'art. 10 della Costituzione e non siano violati altri precetti costituzionali, che una legge possa" estendere l'obbligo, "quando concorrano interessi che il legislatore consideri meritevoli di tutela, anche a soggetti non in possesso della cittadinanza italiana".

L'art. 52 della Costituzione non può dunque ritenersi di per sé violato dalle disposizioni censurate.

2.2. - L'estensione dell'ambito soggettivo al di là di quanto prescritto dall'art. 52 della Costituzione rappresenta tuttavia un'eccezione alla normale riferibilità ai cittadini dell'obbligo di prestazione del servizio militare e, come tale, non è priva di limiti e condizioni, secondo la stessa indicazione contenuta nella ricordata sentenza n. 53 del 1967.

Il giudice rimettente dubita che tale estensione nei confronti dell'apolide possa comportare violazione dell'art. 10, primo comma, della Costituzione, per il tramite della violazione di una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta: una norma che escluderebbe i non-cittadini dal novero di coloro che possono essere chiamati a prestare il servizio militare.

Il dubbio non ha ragion d'essere.

Tra i non-cittadini sono compresi gli stranieri e gli apolidi. Solo per i primi, tuttavia, può affermarsi l'esistenza della norma internazionale anzidetta (sentenze nn. 974 del 1988 e 278 del 1992), nascente dall'esigenza di impedire il sorgere di situazioni di conflitto potenziale tra opposte lealtà (si veda, oltre alle convenzioni bilaterali in materia di servizio militare nei casi di doppia cittadinanza, come ad esempio quelle cui hanno dato esecuzione le leggi 12 marzo 1977, n. 168, 5 maggio 1976, n. 401 e 12 luglio 1962, n. 1111, l'art. 5 della Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963, cui ha dato esecuzione la legge 4 ottobre 1966, n. 876, sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima).

Ma per coloro che si trovano in posizione di apolidia, un conflitto di tal genere non è ipotizzabile per definizione. È per questo che le norme internazionali, rimettendo la disciplina della condizione giuridica degli apolidi alle legislazioni nazionali nel rispetto di una serie di diritti fondamentali (artt. 2 e 12 della Convenzione di New York del 28 settembre 1954, relativa allo status degli apolidi, cui è stata data esecuzione in Italia con la legge 1 febbraio 1962, n. 306), non fanno menzione alcuna di una loro pretesa estraneità all'obbligo di prestazione del servizio militare, cosicché nell'esperienza del diritto di altri Paesi, pur aderenti a tale Convenzione, è possibile trovare norme simili a quelle del nostro ordinamento, sottoposte al presente giudizio di costituzionalità.

Anche sotto il profilo della violazione dell'art. 10 della Costituzione, la questione di costituzionalità sollevata dal giudice rimettente è infondata.

2.3. - D'altro canto deve rilevarsi, per apprezzare la non-irragionevolezza della scelta del legislatore di estendere l'obbligo militare agli apolidi residenti in Italia, la circostanza che essi godono di un'ampia tutela, in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica, come prescritto dalla citata Convenzione di New York del 28 settembre 1954 e dall'abbondante legislazione nazionale in materia di rapporti civili e sociali che li riguarda, alla stessa stregua dei cittadini italiani: una legislazione - culminata nell'affermazione di principio della piena parità di trattamento e della piena uguaglianza di diritti tra apolidi e cittadini italiani (artt. 1, comma 1, e 2, commi 1-5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) - che induce a ritenerli parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della

cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza.

Una conclusione, questa, in relazione al dovere di difesa, cui è possibile pervenire perché e in quanto la Costituzione (artt. 11 e 52, primo comma) impone una visione degli apparati militari dell'Italia e del servizio militare stesso non più finalizzata all'idea della potenza dello Stato o, come si è detto in relazione al passato, dello "Stato di potenza", ma legata invece all'idea della garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale, come risultante anche dall'art. 1 della legge 24 dicembre 1986, n. 958 (Norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata) e dall'art. 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare).

Realizzandosi queste condizioni, non appare privo di ragionevolezza richiedere agli apolidi - i quali partecipano di quella comunità di diritti di cui si è detto in base a una scelta non giuridicamente imposta circa lo stabilimento della propria residenza - l'adempimento del dovere di prestazione del servizio militare, quale previsto dalle disposizioni legislative sottoposte al presente giudizio di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo comma, lettera c), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e 16, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) sollevata, in riferimento agli artt. 10 e 52 della Costituzione, dal Tribunale militare di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1999.

SENTENZA N. 454 ANNO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), promosso con ordinanza emessa il 7 ottobre 1997 dal pretore di Trieste, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1998 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1998;

Udito nella camera di consiglio del 14 ottobre 1998 il giudice relatore Valerio Onida;

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata investe l'omessa previsione, negli articoli 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili di ottenere l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati che aspirano al collocamento obbligatorio a norma della legge 2 aprile 1968, n. 482 (Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private).

Tale omissione, secondo il remittente, sarebbe in contrasto con l'art. 10 della convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, resa esecutiva in Italia con la legge n. 158 del 1981, che assicura parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione, e per questo violerebbe l'art. 10, primo e secondo comma, della Costituzione. Sarebbe altresì in contrasto con l'art. 2 della Costituzione, poiché ostacolerebbe l'inserimento dei lavoratori extracomunitari invalidi nella formazione sociale costituita dall'ambiente di lavoro; nonché con l'art. 3 della Costituzione, per la irragionevolezza insita nell'assicurare parità di trattamento tra cittadini e stranieri extracomunitari solo dopo l'instaurazione del rapporto di lavoro subordinato.

2. - Le disposizioni degli artt. 1 e 5 della legge n. 943 del 1986, il cui "combinato disposto" è denunciato dal remittente, sono state formalmente abrogate dall'art. 47, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Più precisamente, l'art. 1 della legge n. 943, per la parte che qui interessa, è trasfuso nell'art. 2, comma 3, del citato testo unico, mentre le disposizioni dell'art. 5 sull'avviamento al lavoro degli extracomunitari sono oggi sostituite dalle disposizioni contenute negli artt. 3, comma 4, e 21 del medesimo testo unico.

Tuttavia deve osservarsi che il giudice a quo appunta le sue censure su una presunta omissione del legislatore, che egli riconduce al combinato disposto dei citati artt. 1 e 5 della legge n. 943 del 1986, ma che riguarderebbe sostanzialmente la mancata previsione del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi di iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 per l'assunzione obbligatoria. Ora, da questo punto di vista, la situazione normativa non è sostanzialmente

cambiata: pur dopo la sopravvenienza della legge n. 40 del 1998 e del testo unico n. 286 del 1998, manca una disposizione espressa nel senso indicato dal giudice a quo.

La questione dunque sussiste, rinvenendosi tuttora nell'ordinamento la norma, o meglio la presunta lacuna normativa, denunciata, e deve essere decisa, in base ai principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 84 del 1996, con riferimento alle disposizioni sopravvenute del testo unico approvato con il d.lgs. n. 286 del 1998.

3. - La questione è infondata, in quanto la lacuna normativa denunciata, dalla quale discenderebbe la violazione della Costituzione, non sussiste.

L'interpretazione del sistema normativo da cui prende le mosse il remittente si fonda sulla assenza di una norma specifica che affermi il diritto degli extracomunitari invalidi disoccupati ad ottenere l'iscrizione negli elenchi degli aspiranti al collocamento obbligatorio. Ma, in presenza della garanzia legislativa - richiamata dallo stesso giudice a quo - di "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti" per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani (art. 1 della legge n. 943 del 1986, e oggi art. 2, comma 3, del testo unico approvato con d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), garanzia ulteriormente ribadita e precisata dall'art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998, secondo cui "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano", salvo che le convenzioni internazionali o lo stesso testo unico dispongano diversamente, il ragionamento va rovesciato: occorrerebbe, per giungere all'accennata conclusione, rinvenire una norma che, esplicitamente o implicitamente, neghi ai lavoratori extracomunitari, in deroga alla "piena uguaglianza", il diritto in questione.

Ma una siffatta norma derogatoria nella materia in esame non esiste. La legge 2 aprile 1968, n. 482, nell'individuare le categorie che beneficiano della disciplina delle assunzioni obbligatorie, si riferisce fra l'altro agli "invalidi civili" (art. 1, primo comma) senza alcuna limitazione discendente dalla cittadinanza: tali sono definiti "coloro che siano affetti da minorazioni fisiche, che ne riducano la capacità lavorativa in misura non inferiore ad un terzo" (art. 5), ancora una volta senza alcun riferimento alla cittadinanza; ed anche le condizioni generali di esclusione dal beneficio (età superiore a 55 anni, perdita totale della capacità lavorativa, invalidità che possa riuscire di danno alla salute e alla incolumità dei compagni di lavoro o alla sicurezza degli impianti: art. 1, secondo comma) non hanno a che fare con la qualità di cittadino o di straniero. L'art. 19 a sua volta prevede la istituzione di elenchi in cui sono iscritti, fra l'altro, gli invalidi civili "che risultino disoccupati e che aspirino ad una occupazione conforme alle proprie capacità lavorative".

Sono stabilite, bensì, norme e procedure speciali per l'accesso al lavoro in Italia dei cittadini extracomunitari. L'art. 5 della legge n. 943 del 1986 prevedeva la formazione di speciali liste di collocamento dei lavoratori extracomunitari (ma ne prevedeva poi, trascorsi ventiquattro mesi dal primo avviamento al lavoro, l'iscrizione nelle ordinarie liste di collocamento: comma 2); oggi il testo unico n. 286 del 1998 prevede appositi decreti per fissare le quote massime di stranieri extracomunitari da ammettere per lavoro nel territorio dello Stato (art. 3, comma 4; art. 21, comma 1). Ma tutto ciò vale per l'accesso al mercato del lavoro da parte dei cittadini extracomunitari che a questo fine chiedano di poter soggiornare in Italia; e si giustifica in vista dei limiti che il legislatore può legittimamente porre a tale accesso.

Una volta che i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso di soggiorno rilasciato a tale scopo o di altro titolo che consenta di accedere al lavoro subordinato nel nostro paese, e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani, e così siano iscritti o possano iscriversi nelle ordinarie liste di collocamento (come la legge esplicitamente prevedeva e prevede: cfr. il già citato art. 5, comma 2, della legge n. 943 del 1986; l'art. 9, comma 3, del decreto legge n. 416 del 1989; e oggi gli artt. 22, comma 9, 23, comma 1, 30, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani.

Né perdono tali diritti per il fatto di rimanere disoccupati: l'art. 22, comma 9, del testo unico n. 286 del 1998 stabilisce espressamente (come già l'art. 11, comma 3, della legge n. 943 del 1986) che "la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario ed i

suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno", onde continua a valere nei loro confronti la garanzia di godimento dei "diritti in materia civile" e della "piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani", di cui all'art. 2, commi 2 e 3, dello stesso testo unico; e aggiunge che il lavoratore in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore ad un anno.

Tra i diritti di cui gode il lavoratore extracomunitario non può non riconoscersi dunque quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi.

4. - La conclusione non cambia, se si considera il collocamento obbligatorio, come si esprime il remittente, "una forma di protezione speciale di categorie svantaggiate di cittadini". Questa Corte invero ha ricondotto la speciale disciplina sul collocamento obbligatorio degli invalidi alle forme di attuazione del diritto che "gli inabili e i minorati" hanno, a norma dell'art. 38, terzo comma, della Costituzione, all'avviamento professionale (cfr. sentenze n. 38 del 1960, n. 55 del 1961): diritto del quale gode anche lo straniero avente titolo ad accedere al lavoro subordinato nel territorio dello Stato in condizioni di uguaglianza con i cittadini, non essendovi, sotto questo profilo, ragione di differenziarne il trattamento rispetto al cittadino italiano.

Che se poi si volesse includere tale beneficio nell'ambito dei diritti e degli interventi afferenti all'assistenza sociale delle persone che si trovano in specifiche condizioni di necessità, non lo si potrebbe negare allo straniero, in un quadro legislativo nel quale non solo, come si è ricordato, lo straniero regolarmente soggiornante gode in linea di principio dei "diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano" (art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998), ma gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno "sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste", fra l'altro, "per gli invalidi civili" (art. 41 del testo unico n. 286 del 1998), e, più in generale, gli stranieri aventi stabile dimora nel territorio nazionale sono tra i soggetti cui si applica la legge contenente i principi dell'ordinamento in materia di diritti e assistenza delle persone handicappate (art. 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104).

5. - Deve dunque affermarsi che non sussiste la lacuna normativa denunciata dal remittente, potendosi dalle disposizioni legislative in vigore trarre la conclusione, costituzionalmente corretta, della spettanza ai lavoratori extracomunitari, aventi titolo per accedere al lavoro subordinato stabile in Italia in condizioni di parità con i cittadini, e che ne abbiano i requisiti, del diritto ad iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 della legge n. 482 del 1968 ai fini dell'assunzione obbligatoria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 1 e 5 della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), ora sostituiti dagli articoli 2, 3, comma 4, e 21 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento agli articoli 10, primo e secondo comma, 2 e 3 della Costituzione, dal pretore di Trieste con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1998.

SENTENZA N. 349 ANNO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), promosso con ordinanza emessa il 9 gennaio 1997 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Maurizio Fella ed altra contro il pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni dell'Emilia Romagna ed altro, iscritta al n. 623 del registro ordinanze 1997 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 1997.

Udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 1998 il giudice relatore Cesare Mirabelli.

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale investe la disciplina del divario di età minimo che deve intercorrere tra coniugi adottanti e minori da adottare. La Corte di cassazione ritiene che l'art. 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) - stabilendo tra le disposizioni generali che disciplinano l'adozione dei minori, da applicare anche all'adozione di minori stranieri in forza dell'art. 30 della stessa legge, che l'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto anni l'età dell'adottando - sia in contrasto con gli artt. 2, 30, primo e secondo comma, e 31 della Costituzione, nella parte in cui non consente di derogare a tale divario minimo di età, quando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli, tale deroga sia necessaria per evitare un danno grave e non altrimenti evitabile ai minori.

2. - La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

In rispondenza a principi che ispirano tanto la Costituzione quanto le convenzioni internazionali che garantiscono i diritti del fanciullo (convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991, n. 176) o ne stabiliscono la protezione in caso di adozione (convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967, ratificata e resa esecutiva con la legge 22 maggio 1974, n. 357; convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993), la legge n. 184 del 1983, nel delineare gli istituti dell'affidamento e dell'adozione, riafferma il diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia naturale. Solo quando ciò non sia possibile e, a causa della situazione di abbandono, non si possa prevedere il reinserimento nella famiglia di origine, l'interesse del minore alla formazione della propria personalità, nel contesto di un ambiente familiare stabile ed armonioso e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono propri, può essere soddisfatto mediante l'adozione da parte di una famiglia che sostituisca quella di origine. In tal caso si viene a determinare un legame di filiazione legale tra il minore e gli adottanti, i quali, con l'accoglienza nella loro famiglia, assumono i doveri e le potestà proprie dei genitori. In questa prospettiva la differenza di età tra gli adottanti ed il minore, contenuta in limiti non dissimili da quella che ordinariamente intercorre tra genitori e figli (v. art. 8 della convenzione europea in materia di adozione di minori), non costituisce un elemento accidentale ed accessorio dell'idoneità ad adottare da parte della famiglia di accoglienza, ma è

piuttosto un elemento essenziale perché si possa soddisfare l'interesse del minore ad avere genitori adottivi che sostituiscano, con il definitivo inserimento nel loro contesto familiare, quelli naturali. Ciò vale per il divario massimo di età, ma anche, anzi con maggiore evidenza, per quello minimo richiesto perché tra adottanti ed adottato si costituisca un rapporto tra genitori e figlio, con caratteristiche non dissimili da quelle del rapporto naturale.

Il legislatore, facendo uso della discrezionalità che gli è propria, ha determinato tale divario di età, fissandolo nel minimo in diciotto e nel massimo in quaranta anni. Questa regola, stabilita in rispondenza alle finalità che caratterizzano l'adozione legittimante, non è stata posta in discussione allorché è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'assoluta rigidità della previsione del divario di età, che non consentiva alcuna eccezione, anche quando l'inserimento in quella specifica famiglia adottiva - e non soltanto il generico interesse del minore a trovare una famiglia di accoglienza, che può essere diversamente soddisfatto - fosse il solo che consentisse di salvaguardare interessi, sempre attinenti al minore, i quali trovano radicamento e protezione nella Costituzione.

In continuità con gli orientamenti già espressi per il superamento dell'assoluta rigidità delle prescrizioni normative relative alla differenza di età tra coniugi adottanti ed adottando (sentenze nn. 183 del 1988, 44 del 1990, 148 del 1992), la giurisprudenza costituzionale ha affermato che va riconosciuta l'eccezionale necessità di consentire, nell'esclusivo interesse del minore, di discostarsi in modo ragionevolmente contenuto dal divario di età rigidamente prefissato dal legislatore, quando da quella mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore (sentenza n. 303 del 1996).

Le valutazioni già espresse dalla Corte per il divario massimo di età, tra coniugi adottanti e minore adottando, trovano simmetrica applicazione per quello minimo, rigidamente fissato in diciotto anni dall'art. 6 della legge n. 184 del 1983. L'analoga norma, enunciata dall'art. 44 della stessa legge con riferimento all'adozione in casi particolari, che peraltro ha effetti in parte diversi rispetto all'adozione legittimante, è stata dichiarata in contrasto con la Costituzione, nella parte in cui non consente al giudice di ridurre il divario di età di diciotto anni, quando sussistano validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare (sentenza n. 44 del 1990).

Anche per l'adozione legittimante si deve affermare che il divario minimo di età tra adottanti e adottati, così come già quello massimo, possa essere eccezionalmente superato, nell'esclusivo interesse del minore, quando dalla mancata adozione gli deriverebbe un danno grave e non altrimenti evitabile. L'accertamento, da compiersi con il massimo rigore, di tale situazione e dell'interesse del minore è rimesso, in concreto, al giudice, cui compete anche ponderare il maggior rilievo che presenta il superamento del divario di età, stabilito come regola, quando esso, riguardando quello minimo, viene ad incidere sulla maturità richiesta per assumere le funzioni di genitore. In questa prospettiva non mancano, del resto, nell'ordinamento parametri di giudizio, desumibili anche dalla disciplina comune relativa all'età necessaria per contrarre matrimonio e per il riconoscimento dei figli naturali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età di uno dei coniugi adottanti non superi di almeno diciotto anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 1998.

SENTENZA N. 10 ANNO 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), promosso con ordinanza emessa il 6 novembre 1996 dal tribunale per i minorenni di Catania sull'istanza proposta da Vincenzo Berretta e Teresa Galfo, iscritta al n. 1378 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 1997;

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

Udito nella camera di consiglio del 1 ottobre 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli.

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale investe gli artt. 6 e 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184, che disciplina l'adozione e l'affidamento dei minori. Queste disposizioni stabiliscono che i coniugi, i quali intendano adottare un minore straniero, debbono richiedere la dichiarazione di idoneità all'adozione al tribunale per i minorenni (art. 30), che accerta la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 6 della stessa legge per permettere l'adozione, tra i quali il divario massimo di età tra adottanti e adottando.

Il Tribunale per i minorenni di Catania ritiene di dover interpretare la norma, secondo l'indirizzo giurisprudenziale della Corte d'appello di Catania, nel senso che il giudice non possa specificare, nel provvedimento che accerta l'idoneità all'adozione, che questa si riferisce a minori nati non più di quarant'anni prima del più anziano dei coniugi dichiarati idonei. Così interpretata, la norma sarebbe tuttavia in contrasto con la tutela assicurata dagli artt. 2 e 31 della Costituzione ai minori, i quali potrebbero essere affidati ed introdotti in Italia da coniugi di età superiore a quella prevista dall'ordinamento nazionale; ciò che determinerebbe anche una disparità di trattamento, in violazione degli artt. 3 e 10 della Costituzione, tra minori italiani e stranieri, non solo ingiustificata, ma in contrasto con l'obbligo internazionale di assicurare a questi ultimi parità di tutela (art. 21, lettera c della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176).

2. - La questione non è fondata, non essendo esatto il presupposto interpretativo posto a base del dubbio di legittimità costituzionale nel sistema normativo dell'adozione dei minori, pur essendo comuni i principi sia di quella interna che di quella internazionale, è necessariamente differenziata l'articolazione delle relative procedure. Solo nella prima il collegamento tra coniugi adottanti e minore da adottare è tale da consentire l'immediata valutazione, da parte del tribunale per i minorenni, dell'idoneità di quei coniugi ad offrire la famiglia di accoglienza adatta al minore per il quale si pronuncia, dopo il periodo di affidamento, il provvedimento di adozione.

Diversa è la scansione degli atti per l'adozione di minori stranieri, nel cui complessivo procedimento la valutazione unitaria dell'opportunità di inserimento del minore nella famiglia di adozione si articola in fasi distinte eppur collegate. Il giudizio di idoneità dei coniugi non è correlato ad un minore già individuato, in quanto esso precede il provvedimento, di adozione o di affidamento preadottivo, che sarà emesso da un'autorità straniera. Questo provvedimento, a sua volta, costituisce il presupposto perché il tribunale per i minorenni, dichiarandone l'efficacia, disponga l'adozione in Italia, attribuendo a quel minore lo stato di figlio legittimo degli adottanti.

In questa articolata procedura la dichiarazione di idoneità dei coniugi all'adozione costituisce solo una valutazione preliminare e generica, non correlata ad un minore già individuato, il cui interesse dovrà essere in primo luogo valutato dall'autorità straniera che provvede in ordine all'adozione, tenendo conto delle caratteristiche della famiglia di accoglienza e giudicando se questa è idonea a soddisfare in concreto le specifiche esigenze del fanciullo, le sole che giustificano, con l'adozione, il definitivo inserimento nella sua futura famiglia. Perché sia tutelato in modo efficace il preminente interesse del minore, le caratteristiche della famiglia adottante, rilevanti per il giudizio di adozione, devono essere rese note perché possano essere tenute presenti dall'autorità straniera che emana il provvedimento di adozione o di affidamento preadottivo.

Il provvedimento preliminare con il quale il tribunale per i minorenni accerta l'idoneità dei coniugi alla adozione può, dunque, enunciare, nell'interesse del minore, ogni elemento utile perché l'idoneità sia poi apprezzata in relazione allo specifico minore da adottare.

I provvedimenti nei quali si articola il procedimento di adozione di minori stranieri, pur diversi per contenuto ed autorità che li emana, sono, difatti, reciprocamente complementari e diretti alla valutazione unitaria dell'interesse del minore, sicché ciascuno di essi deve esprimere la collaborazione necessaria affinché possa realizzarsi, attraverso i provvedimenti collegati, questa valutazione unitaria.

3. - Questa interpretazione, conforme alla funzione dell'istituto dell'adozione di minori e rispondente ai principi costituzionali invocati dal giudice rimettente, non è esclusa dall'art. 30 della legge n. 184 del 1983, che, nel disciplinare l'accertamento dell'idoneità dei coniugi ad adottare, non impedisce al provvedimento che la dichiara di precisare e rendere esplicite le caratteristiche della famiglia di accoglienza e, correlativamente, quelle del minore o dei minori dei quali i coniugi aspiranti all'adozione possono prendersi cura. Tali caratteristiche comprendono quelle rilevanti per la disciplina relativa al divario di età tra gli adottanti ed il minore, che l'ordinamento italiano prevede perché, nell'interesse di quest'ultimo, possa essere pronunciata l'adozione. Del resto i decreti di idoneità all'adozione internazionale, emanati da numerosi tribunali per i minorenni, contengono spesso elementi ulteriori rispetto alla mera e conclusiva valutazione di idoneità dei coniugi; elementi destinati ad attuare, nell'interesse del minore, la necessaria collaborazione con l'autorità straniera che emanerà il provvedimento di adozione. Questa prassi applicativa della norma denunciata, diversa da quella indicata dal giudice rimettente, oltre che rispecchiare un'esigenza già presente nel sistema normativo, è quella conforme alla normativa internazionale. Difatti la convenzione per la tutela del minore e la cooperazione internazionale in materia di adozione (L'Aja, 29 maggio 1993), la cui autorizzazione alla ratifica è all'esame del Parlamento, ribadendo la necessità di garantire la realizzazione del miglior interesse del fanciullo, non solo prevede la collaborazione tra le autorità dei diversi Stati nelle procedure di adozione internazionale, ma prescrive espressamente che siano precisati i requisiti di capacità ed idoneità degli aspiranti genitori adottivi e le caratteristiche dei bambini dei quali si ritiene che essi potrebbero prendersi cura (art. 15).

4. - La ricostruzione della disciplina normativa relativa al provvedimento di dichiarazione di idoneità dei coniugi ad adottare minori stranieri esclude, dunque, che possano trovare spazio i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dal tribunale per i minorenni di Catania.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 30 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 31 della Costituzione, dal tribunale per i minorenni di Catania con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1998.

SENTENZA N. 353 ANNO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.-l. 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, promosso con ordinanza emessa il 1 dicembre 1995 dal T.A.R. del Lazio, sezione distaccata di Latina, sul ricorso proposto da Abbioui Abderrahim contro la prefettura di Frosinone, iscritta al n. 1349 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1997;

Udito nella camera di consiglio del 2 luglio 1997 il giudice relatore Francesco Guizzi.

[...]

Considerato in diritto

1. - Viene all'esame della Corte, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.-l. 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, perché - nel prevedere l'espulsione dal territorio nazionale degli stranieri che violino le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno - non discriminerebbe i casi umani più dolorosi, così negando loro tutela.

2. - La questione non è fondata.

Già con la sentenza n. 129 del 1995 questa Corte, sottolineando la distinzione fra le due figure di espulsione previste nel testo originario del d.-l. n. 416 del 1989, convertito nella legge n. 39 del 1990, ritenne necessario garantire la valutazione di pericolosità sociale soltanto per la misura di sicurezza. Ora, il giudice a quo mira, attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del citato d.-l. n. 416 del 1989, a cancellare l'automatismo espulsivo per tutti coloro che entrino clandestinamente nel territorio dello Stato. E tanto perché, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, la disposizione censurata non prenderebbe in considerazione i casi meritevoli di maggiore attenzione.

Le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco, di cui si è fatto carico il legislatore. Lo Stato non può infatti abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, o anche soltanto derogate di volta in volta con valutazioni di carattere sostanzialmente discrezionale, essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.-l. 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 1997.

SENTENZA N. 203 ANNO 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), promosso con ordinanza emessa il 21 settembre 1995 dal T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Vladimorova Eva contro il Ministero dell'interno, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 1996 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale dell'anno 1996;

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

Udito nella camera di consiglio del 12 marzo 1997 il giudice relatore Valerio Onida.

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata investe l'art. 4, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), che regola il "diritto al ricongiungimento" con il coniuge e con i figli minori non coniugati, spettante ai lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia ed occupati, alla sola condizione che questi siano in grado di assicurare ai congiunti normali condizioni di vita; ma in realtà evoca una situazione che va al di là di quella contemplata da detta disposizione, e che riguarda il diritto - il cui mancato riconoscimento fonda la censura di incostituzionalità - del cittadino extracomunitario, privo di altro titolo di legale soggiorno in Italia, a rimanere nel territorio nazionale per vivere con un figlio minore nell'ambito della "famiglia di fatto" costituita con l'altro genitore - a sua volta legalmente residente in Italia - con il quale non sia unito in matrimonio. Tale assenza di riconoscimento del diritto alla permanenza nel territorio nazionale appare al giudice remittente in contrasto con le norme degli artt. 30 e 31 della Costituzione, che sanciscono l'eguale tutela dei figli nati fuori dal matrimonio e la speciale protezione dell'infanzia, nonché con l'art. 10, in relazione alle norme convenzionali internazionali che affermano il diritto alla protezione della vita familiare e delle relazioni affettive del minore.

2. - Non vi è motivo per restituire gli atti al giudice a quo per una nuova valutazione della rilevanza, in relazione alla sopravvenuta emanazione del decreto-legge n. 22 del 1996, e dei successivi decreti legge che ne hanno reiterato la disciplina. Da un lato, infatti, detti decreti sono tutti decaduti per mancata conversione in legge; dall'altro lato, la clausola di sanatoria degli effetti e dei rapporti giuridici sorti sulla loro base, contenuta nell'art. 1, comma 1, della successiva legge 9 dicembre 1996, n. 617, non è in grado di incidere in alcun modo sulla rilevanza della questione nel giudizio a quo, posto che le modifiche apportate da detti decreti alla disciplina dei ricongiungimenti familiari non riguardavano in alcun modo la situazione dedotta in tale giudizio. Infatti essi sostanzialmente riprendevano, quanto al contenuto essenziale, il disposto dell'impugnato art. 4 della legge 30 dicembre 1986, n. 943, pur estendendo il diritto al ricongiungimento ai "cittadini", anziché ai soli "lavoratori",

extracomunitari legalmente residenti in Italia, e dettando una disciplina parzialmente diversa delle condizioni per il ricongiungimento con il coniuge e con i figli minori.

3. - L'eccezione di irrilevanza della questione, sollevata dalla difesa del Presidente del Consiglio, non merita accoglimento.

È ben vero, infatti, che - come si è accennato - la situazione della ricorrente nel giudizio a quo è diversa da quella presa in considerazione dalla norma denunciata, e che lo stesso impugnato provvedimento di revoca del permesso di soggiorno non si identifica con un provvedimento di diniego del ricongiungimento, e non si fonda direttamente sull'art. 4, comma 1, della legge n. 943 del 1986, ma piuttosto sull'asserita erroneità, nella specie, di un permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato alla cittadina extracomunitaria non coniugata.

Ma è altrettanto vero che la situazione giuridica fatta valere dalla ricorrente nel giudizio dinanzi al TAR altro non è che quel "diritto al ricongiungimento" - visto ex parte dello straniero che intenda raggiungere nel territorio italiano il familiare ivi legalmente residente - che proprio e solo la norma impugnata contempla, ma appunto esclusivamente in capo al coniuge e ai figli minori dello straniero legalmente residente, non prevedendolo invece in capo al genitore di figlio minore a sua volta legalmente residente in Italia con l'altro genitore, al primo non coniugato ma con lui convivente more uxorio, nell'ambito dunque di una "famiglia di fatto".

In effetti il provvedimento di revoca del permesso di soggiorno, e dunque il diniego del titolo a permanere nel territorio nazionale, adottato a carico della ricorrente, è motivato dal fatto che essa "è nubile e non ha qui formato una famiglia, né ci sono elementi per ritenere che intenda farlo in futuro"; è cioè motivato proprio in relazione alla differenza che sussiste tra coniuge e convivente more uxorio, prescindendo del tutto dalla presenza di figli minori che vivano o per i quali si chiede che possano vivere con entrambi i genitori, nell'ambito della stessa "famiglia di fatto".

Appare quindi sostanzialmente corretta la motivazione con cui il giudice a quo ha sostenuto la rilevanza della questione, con la quale si denuncia l'esistenza di una lacuna nella norma vigente sul diritto al ricongiungimento, e dunque al soggiorno nel territorio nazionale, dei congiunti dello straniero legalmente residente in Italia. Essendo il citato art. 4 della legge n. 943 del 1986 l'unica norma che disciplina tale diritto al ricongiungimento, è proprio ad esso che va riferita la censura di incompletezza.

Altre sono infatti le finalità e la ratio delle norme che prevedono il rilascio di permessi di soggiorno "per motivi di famiglia", come l'art. 2 del d.-l. 30 dicembre 1989, n. 416: il quale - come la Corte ha osservato nella sentenza n. 28 del 1995, proprio al fine di respingere una analoga eccezione di irrilevanza della questione allora sollevata - lascia alla discrezionalità dell'amministrazione l'apprezzamento della consistenza di tali motivi, e non collega la durata del permesso di soggiorno a quella del legale soggiorno del familiare rispetto a cui il ricongiungimento si opera (e anzi prevede che il permesso possa avere durata inferiore a due anni quando è concesso "per visite a familiari di primo grado": art. 2 cit., comma 4, secondo periodo).

Nella specie, ciò che viene in considerazione non sono, viceversa, i parametri normativi offerti dall'ordinamento per l'uso di tale potere discrezionale dell'amministrazione, ma un vero e proprio diritto fondamentale - in ipotesi illegittimamente disconosciuto - del genitore straniero di figlio minore legalmente residente in Italia con l'altro genitore, non legato al primo da vincolo matrimoniale, ad entrare e rimanere nel territorio nazionale al fine di poter realizzare e mantenere quella comunità di vita fra figli e genitori, che è appunto l'oggetto sostanziale del diritto invocato. Ed è in questa prospettiva che la Corte ritiene debba essere esaminata la questione sollevata.

4. - Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che la garanzia della "convivenza del nucleo familiare" si radica "nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori"; e che "il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono (...) diritti fondamentali della persona che perciò spettano in

via di principio anche agli stranieri", cui si riferisce l'art. 4 della legge n. 943 del 1986 (sentenza n. 28 del 1995).

Nella specie allora decisa, l'affermazione di questi principi (unitamente al richiamo al carattere generale del principio costituzionale di tutela del lavoro "in tutte le sue forme", di cui all'art. 35 della Costituzione) condusse la Corte ad interpretare l'art. 4 citato nel senso che il diritto al ricongiungimento con il figlio minore residente all'estero riguarda anche gli stranieri legalmente residenti che in Italia svolgano attività lavorativa nell'ambito della propria famiglia.

La presente questione riguarda un profilo in un certo senso simmetrico: è il genitore straniero di un figlio minore legalmente residente in Italia con l'altro genitore che invoca il diritto a ricongiungersi con il figlio.

In entrambi i casi, tuttavia, vengono in considerazione tanto il diritto fondamentale del minore a poter vivere, ove possibile, con entrambi i genitori, titolari del diritto-dovere di mantenerlo, istruirlo ed educarlo; quanto il conseguente diritto dei genitori a realizzare il ricongiungimento con il figlio.

Tali diritti sono violati da una disciplina normativa che, ai fini del ricongiungimento, ignora la situazione di coloro che, pur non essendo coniugati, siano titolari dei diritti-doveri derivanti dalla loro condizione di genitori. La situazione, dunque, alla quale si collega il diritto al ricongiungimento familiare qui affermato non concerne il rapporto dei genitori fra di loro, bensì il rapporto tra i genitori e il figlio minore, in funzione della tutela costituzionale di quest'ultimo.

5. - La Corte ha già osservato che la legge può legittimamente sottoporre l'esercizio del diritto al ricongiungimento a condizioni volte ad assicurare "un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale" (sentenza n. 28 del 1995), e così alla condizione che sussista la possibilità di assicurare al familiare, con cui si opera il ricongiungimento, condizioni di vita che consentano un'esistenza libera e dignitosa. In tal senso, com'è noto, provvede proprio l'art. 4 della legge n. 943 del 1986, che subordina il diritto al ricongiungimento alla condizione che lo straniero residente legalmente in Italia sia in grado di assicurare al familiare "normali condizioni di vita". Nel caso in cui il ricongiungimento riguardi il genitore straniero di figlio minore legalmente residente in Italia, la medesima condizione potrà essere assolta sia attraverso le disponibilità economiche dell'altro genitore, sia attraverso le eventuali disponibilità economiche di cui possa godere il medesimo genitore straniero che chiede di ricongiungersi al figlio minore.

6. - Restano assorbiti gli altri profili della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), nella parte in cui non prevede, a favore del genitore straniero extracomunitario, il diritto al soggiorno in Italia, sempreché possa godere di normali condizioni di vita, per ricongiungersi al figlio, considerato minore secondo la legislazione italiana, legalmente residente e convivente in Italia con l'altro genitore, ancorché non unito al primo in matrimonio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 1997.

SENTENZA N. 303 ANNO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6, 30 e 32 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), promosso con ordinanza emessa il 18 novembre 1994 dalla Corte di cassazione, sezione unite civili, sui ricorsi riuniti proposti dal procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Salerno contro Giovanni Battista Crescenzo ed altra e da Giovanni Battista Crescenzo ed altra contro il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di Salerno, iscritta al n. 238 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 29 maggio 1996 il giudice relatore Cesare Mirabelli.

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale investe la norma relativa al divario di età tra coniugi adottanti ed adottato, fissato in non più di quaranta anni dalla disciplina dell'adozione dei minori. La Corte di cassazione ritiene che l'art. 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, che stabilisce tale requisito, operante anche per l'adozione di minori stranieri in forza degli artt. 30 e 32 della stessa legge, possa essere in contrasto con gli artt. 2, 3 e 31 della Costituzione. Il dubbio di legittimità costituzionale è formulato per la rigidità della regola, che non consente al giudice di tenere conto, quale circoscritto ed eccezionale motivo di ammissibilità della dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero di adozione, del superamento, da parte di uno solo dei coniugi adottanti, del limite di età di quaranta anni tra adottante ed adottato, in maniera tale che sia comunque rispettata la differenza biologica naturale ovvero ordinaria tra genitori e figli.

2. - La questione, prospettata nei confronti del combinato disposto degli artt. 6, 30 e 32 della legge n. 184 del 1983 in un caso che riguarda l'adozione di un minore straniero, è tuttavia da considerare riferita all'art. 6, secondo comma, della stessa legge, che stabilisce il requisito, generale e comune tanto all'adozione nazionale che a quella internazionale, del divario di età tra coniugi adottanti e minore adottato.

Difatti il legislatore, nel disciplinare l'adozione dei minori, ha stabilito, tra le disposizioni generali della legge n. 184 del 1983, alcuni requisiti comuni per l'adozione, sia quando essa è direttamente disposta dal giudice nazionale, sia quando, per i minori stranieri, è disposta dallo stesso giudice, ma sul presupposto di un provvedimento di adozione emesso in altri paesi e che solo così può acquistare efficacia in Italia.

L'unificazione dei requisiti risponde ad un principio al quale si ispira l'intera legge n. 184 del 1983: quello della pari protezione dei minori e quindi della omogeneità di disciplina sostanziale per

la loro adozione, tanto che siano italiani quanto stranieri, evitando, in danno di questi ultimi, discriminazioni ed abusi (sentenza n. 536 del 1989).

Questo principio risponde all'esigenza di una comune e generale salvaguardia della personalità e dei diritti del minore, e trova fondamento nella garanzia costituzionale della dignità della persona e nella speciale protezione dell'infanzia (artt. 2 e 31 della Costituzione). Il medesimo principio ispira le norme internazionali che richiedono, per l'adozione all'estero, garanzie e norme equivalenti a quelle previste per l'adozione nazionale (art. 21 della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176).

Tra i requisiti comuni alle due forme di adozione, nazionale ed internazionale, l'età degli adottanti, rispetto a quella degli adottandi, ha un rilievo non secondario. Essa è presa in considerazione anche dalla convenzione europea in materia di adozione di minori, che prevede la regola generale di una differenza di età, tra adottante e adottato, non diversa da quella che intercorre di solito tra genitori e figli (art. 8 della convenzione di Strasburgo firmata il 24 aprile 1967, resa esecutiva con legge 22 maggio 1974, n. 357).

L'adozione di minori è, difatti, destinata a far cessare ogni rapporto tra la famiglia di origine e l'adottato, il quale viene definitivamente inserito nella famiglia di accoglienza, assumendo in essa la condizione giuridica di figlio legittimo. La famiglia di accoglienza è chiamata, quindi, ad assolvere una funzione completamente sostitutiva della famiglia di origine e deve, pertanto, avere tutti i requisiti di una famiglia nella quale ordinariamente avviene l'accoglienza della nascita, l'assistenza e l'educazione del fanciullo. Così si spiega il divario di età tra genitori adottivi e minore adottato, che deve essere conforme a tale modello.

3. - Il legislatore ha ritenuto, facendo uso della discrezionalità che gli è propria, di stabilire, sia nel minimo che nel massimo (rispettivamente in diciotto e quaranta anni), il divario di età tra adottanti e adottando in modo rispondente alle finalità peculiari dell'adozione legittimante e tenendo conto delle condizioni sociali nelle quali l'istituto è destinato ad operare.

Non viene ora posta in discussione la regola, ragionevolmente stabilita dal legislatore, ma la sua assolutezza, tale da non tollerare eccezione alcuna anche quando l'adozione risponda al preminente interesse del minore e la specifica famiglia di accoglienza, giudicata idonea, sia la sola che possa soddisfare tale interesse, ma sia superato il divario di età rigidamente previsto, pur rimanendo tale divario compreso in quello che di solito può intercorrere tra genitori e figli, sicché l'adozione non può essere disposta ed in concreto ne deriva un danno per il minore stesso.

Questa Corte ha già ritenuto che la regola del divario massimo di età tra adottante e adottato non può essere così assoluta da non poter essere ragionevolmente intaccata, in casi rigorosamente circoscritti ed eccezionali, per consentire l'affermazione di interessi, attinenti al minore ed alla famiglia, che trovano radicamento e protezione costituzionale, la cui esistenza in concreto sia rimessa al rigoroso accertamento giudiziale (sentenza n. 148 del 1992).

Sotto questo profilo non viene in considerazione l'interesse dei coniugi ad avere figli legittimi di derivazione adottiva. Né, per gli aspetti considerati, il limite di età stabilito dalla disposizione denunciata per l'adozione di minori può essere valutato in relazione all'interesse ed alla posizione dell'adottante, giacché l'intero sistema dell'adozione di minori è eminentemente incentrato sulla valutazione e sulla protezione della personalità e dell'interesse del fanciullo, alla cui accoglienza è preordinato lo stesso apprezzamento dell'idoneità della famiglia adottiva, e quindi dei requisiti richiesti ai suoi componenti.

Occorre, invece, considerare l'interesse e la protezione del minore, che l'ordinanza di rimessione prospetta quali elementi del giudizio di legittimità costituzionale, facendo riferimento agli artt. 2 e 31 della Costituzione.

4. - In continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale, relativa al superamento dell'assoluta rigidità delle prescrizioni normative, quanto alla differenza di età tra coniugi adottanti ed adottando (sentenze n. 183 del 1988, n. 44 del 1990, n. 148 del 1992), deve essere riconosciuta la possibilità che il giudice valuti, con rigoroso accertamento, l'eccezionale necessità di consentire, nell'esclusivo interesse del minore, che questi sia inserito nella famiglia di accoglienza che, sola, può

soddisfare tale suo interesse, anche quando, pur rimanendo nella differenza di età che può solitamente intercorrere tra genitori e figli, l'età del coniuge adottante si discosti in modo ragionevolmente contenuto dal massimo di quaranta anni, legislativamente previsto.

Tuttavia, affinché non si trasformi in una regola, la cui fissazione è invece rimessa alla discrezionalità del legislatore, l'eccezione deve rispondere ad un criterio di necessità in relazione ai principi ed ai valori costituzionali assunti quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale della disposizione denunciata (artt. 2 e 31 della Costituzione).

Nel contesto di un istituto preordinato ad assicurare al minore in stato di abbandono una famiglia di accoglienza idonea ad assolvere pienamente la funzione di solidarietà propria della famiglia legittima, la necessità della deroga al criterio rigido del divario di età (fissato dall'art. 6, secondo comma, della legge n. 184 del 1983) si verifica quando l'inserimento in quella specifica famiglia adottiva risponde al preminente interesse del minore e dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per lo stesso.

La questione è dunque, in questi limiti, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età di uno dei coniugi adottanti superi di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1996.

SENTENZA N. 61 ANNO 1996

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Mauro FERRI; Giudici: prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, e dell'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, promosso con ordinanza emessa il 28 ottobre 1994 dal Pretore di Monza nel procedimento civile vertente tra SO.DI.P. S.p.a. e Studios S.r.l., iscritta al n. 56 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 1995 il giudice relatore Riccardo Chieppa.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Monza ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, il quale prevede che i procuratori legali possano esercitare la professione esclusivamente davanti agli uffici giudiziari del distretto di corte d'appello in cui è compreso l'ordine circondariale al quale sono assegnati (oltre che davanti al Tribunale amministrativo regionale competente nel distretto medesimo).

Secondo il rimettente, tale disposizione, nella interpretazione ormai uniforme della Corte di cassazione, secondo la quale la sottoscrizione della citazione da parte di procuratore esercente extra districtum comporta la nullità insanabile dell'atto, darebbe luogo, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ad una irragionevole discriminazione tra i procuratori italiani, che subiscono la denunciata limitazione territoriale dell'attività professionale, e gli avvocati comunitari, che, in base alla direttiva CEE del 22 marzo 1977, n. 249, cui è stata data attuazione in Italia con la legge 9 febbraio 1982, n. 31, sarebbero invece assoggettati all'unica condizione di svolgere le proprie prestazioni "di concerto" con un avvocato o un procuratore italiano iscritto all'albo ed abilitato ad esercitare la professione dinanzi all'autorità giudiziaria adita.

Il giudice a quo ravvisa, inoltre, nella norma impugnata un vulnus al diritto al lavoro e alla difesa, garantiti, rispettivamente, dagli artt. 4 e 24 della Costituzione.

In via subordinata, per l'ipotesi in cui la Corte ritenga ragionevole che il principio della limitazione territoriale dell'attività professionale dei procuratori legali possa conservare un valore residuale nel senso della rilevanza sul piano disciplinare della sua inosservanza, il Pretore rimettente denuncia, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, l'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui, nel prevedere che, salvi i casi in cui la legge dispone altrimenti, davanti al pretore, al tribunale e alla corte d'appello le parti debbono stare in giudizio col ministero di un procuratore "legalmente esercente", fa rientrare nel concetto di "legale esercizio del ministero" anche la legittimazione territoriale.

2. - Le questioni sono infondate con riferimento a ciascuno dei denunciati profili di illegittimità.

2.1. - Richiede, anzitutto, una fondamentale precisazione il presupposto, sul quale il giudice a quo fonda l'asserito contrasto dell'art. 5 del r.d.l. n. 1578 del 1933 con l'art. 3 della Costituzione, relativo al differente regime normativo cui sarebbero sottoposti, da un lato, gli avvocati o i procuratori di un altro Stato della Comunità europea, liberi di prestare in Italia la propria attività in qualsiasi distretto di corte d'appello, dall'altro i procuratori italiani, che a pena di nullità, possono esercitare il ministero difensivo soltanto davanti al distretto al cui albo sono iscritti.

Tale presupposto è, infatti, alla luce di un attento esame del quadro normativo di riferimento, solo parzialmente da condividere.

L'art. 5 del r.d.l. n. 1578 del 1933 (nel testo sostituito dall'art. 4 della legge 24 luglio 1985, n. 406) stabilisce che "i procuratori legali possono esercitare la professione davanti a tutti gli uffici giudiziari del distretto in cui è compreso l'ordine circondariale presso il quale sono iscritti, nonché davanti al Tribunale amministrativo regionale competente, nel distretto medesimo".

La Corte di cassazione ha interpretato tale disposizione, in modo costante a partire dalla sentenza delle Sezioni unite n. 4641 del 1988, nel senso che il limite territoriale che essa comporta all'esercizio della professione di procuratore legale determina la nullità insanabile dell'atto di citazione sottoscritto dal procuratore extra districtum, salvo che la procura apposta in calce od a margine dell'atto sia stata conferita anche ad altro procuratore territorialmente competente e questi si sia poi regolarmente costituito in giudizio.

2.2. - Giova, qui, sottolineare che la descritta disciplina normativa non si estende all'attività di avvocato.

La diversità delle funzioni di assistenza e difesa del cliente, proprie dell'avvocato, e di quelle di rappresentanza della parte in giudizio e di esercizio dello ius postulandi, prerogativa del procuratore, comporta l'osservanza delle regole specifiche di ciascuna delle due attività: sicché per l'avvocato, che non svolga anche funzioni procuratorie, e quando non vi sia necessità di rappresentanza in giudizio, ma solo facoltà di avvalersi di assistenza per la parte abilitata a sottoscrivere l'atto (v., per il processo amministrativo, art. 35 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054), non opera il cosiddetto principio di localizzazione. Invece, le modalità di svolgimento della professione di avvocato (distinta da quella di procuratore, anche se con essa cumulabile) restano regolate dall'art. 4 del citato r.d.l. n. 1578 del 1933, che, al primo comma, dispone che "gli avvocati iscritti in un albo possono esercitare la professione davanti a tutte le corti d'appello, i tribunali e le preture della Repubblica". Pertanto, il potere di rappresentanza nel giudizio civile di merito (stare in giudizio con il ministero di un procuratore legalmente esercente: art. 82, ultimo comma, del codice di procedura civile) può essere attribuito solo ad un procuratore (o avvocato procuratore) iscritto ad un albo del distretto (cosiddetto principio della esclusività territoriale della rappresentanza processuale, non esclusivo del sistema vigente in Italia).

2.3. - La normativa citata rivela, in ogni caso, come osservato da parte della dottrina, la tendenza ad una gestione "protezionistica" dell'attività forense, sulla quale, nel tempo, avrebbe profondamente inciso la disciplina comunitaria. Già il trattato di Roma, nel quadro generale della liberalizzazione delle professioni, all'art. 3 dispone la eliminazione, tra gli Stati membri, degli ostacoli che limitano la libertà di circolazione dei capitali, dei servizi e delle persone, mentre, agli artt. 52-66, regola la libertà di circolazione dei lavoratori non salariati nel mercato comune, affermando, per un verso, il diritto dei cittadini di uno Stato membro di esercitare in modo continuo e permanente la propria attività indipendente in un altro Stato membro (il cosiddetto diritto di stabilimento: artt. 52-58), per l'altro, la libertà di prestazione dei servizi (artt. 59-66), intesa come esercizio temporaneo ed occasionale di attività non salariata.

Ma la più compiuta definizione di detti concetti è dovuta alla attività di interpretazione del trattato ad opera della Corte di giustizia e alle direttive CEE.

Con riferimento alla professione forense, la prima direttiva emanata dal Consiglio è quella del 22 marzo 1977, n. 249, che limita, peraltro, il suo intervento, come emerge già dal preambolo, alla prestazione di servizi da parte degli avvocati, della quale tende a facilitare l'esercizio effettivo, ed impone di riconoscere come avvocati in tutti gli Stati membri coloro che sono abilitati ad esercitare

le proprie attività professionali con la denominazione che la direttiva stessa elenca: per l'Italia, il riferimento è agli avvocati, con esclusione, quindi, dei procuratori.

Per quanto riguarda, in particolare, le attività relative alla rappresentanza e difesa in giudizio, o dinanzi alle autorità pubbliche (distinte da tutte le altre autorità), la direttiva, nel prescrivere che esse debbano essere esercitate nel rispetto delle regole professionali dello Stato membro ospitante (fatti salvi gli obblighi cui sono soggette nello Stato di provenienza) e nelle stesse condizioni previste per gli avvocati stabiliti nello Stato ospitante, esclude ogni condizione di residenza o di iscrizione ad un'organizzazione professionale nello stesso Stato (art. 4).

Quale limite alla liberalizzazione delle attività in questione, l'art. 5 della direttiva prevede, invece, che i singoli Stati possano imporre agli avvocati di essere "introdotti", secondo le regole o consuetudini locali, presso il presidente della giurisdizione ed, eventualmente, presso il presidente dell'Ordine degli avvocati, nonché di agire di concerto con un avvocato o con un procuratore o un *avoué* che eserciti dinanzi alla giurisdizione adita.

La direttiva sulla libera prestazione di servizi ha ricevuto attuazione in Italia con la legge 9 febbraio 1982, n. 31 - il cui campo di applicazione è espressamente limitato all'esercizio delle attività professionali dell'avvocato con carattere di temporaneità (art. 2) - che obbliga all'osservanza delle norme vigenti nell'ordinamento italiano ad eccezione, tra l'altro, di quelle riguardanti il requisito della iscrizione in un albo degli avvocati (art. 4), e, all'art. 6, riprende la prescrizione della concertazione di cui al citato art. 5 della direttiva n. 249 del 1977, anche se non risulta con sufficiente chiarezza la portata di tale obbligo.

Ma ciò che soprattutto rileva in questa sede è che la delimitazione territoriale dell'esercizio della professione forense (esclusa, come si è sottolineato, solo con riferimento alla prestazione temporanea di servizi), riappare invece in maniera chiara nel caso di accesso alla professione, cioè di "stabilimento" dell'avvocato in Italia.

Tale ipotesi è prevista e regolata anche dalla direttiva CEE n. 89/48 del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni. Essa espressamente afferma, nel preambolo, che il sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore non è destinato né a modificare le norme professionali, applicabili a chiunque eserciti una professione in uno Stato membro, né a sottrarre i migranti all'applicazione di tali norme, e che si limita a prevedere misure appropriate, volte ad assicurare che il migrante si conformi alle norme professionali dello Stato membro ospitante.

L'art. 2 della direttiva chiarisce, poi, che essa si applica al professionista "stabile", cioè a qualunque cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato, una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante.

La direttiva in questione è stata attuata con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 115, il cui art. 13 dispone che il decreto di riconoscimento in Italia dei titoli di formazione professionale acquisiti nella Comunità europea attribuisce al beneficiario il diritto di accedere alla professione e di esercitarla "nel rispetto delle condizioni richieste dalla normativa vigente ai cittadini italiani, diverse dal possesso della formazione e delle qualifiche professionali".

Né la situazione ha subito modifiche per effetto della recente sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 30 novembre 1995 (causa 55/94), la quale ha, anzi, precisato che, allorché l'accesso ad una attività specifica, o il suo esercizio, è subordinato, nello Stato membro ospitante, a determinate condizioni, il cittadino di un altro Stato membro che intende esercitare tale attività deve, di regola, soddisfarle.

2.4. - L'articolato quadro normativo innanzi descritto dà ragione della infondatezza della questione sollevata dal Pretore di Monza in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

La presunta discriminazione in danno dei procuratori legali italiani, dovuta alla limitazione territoriale della loro attività, in realtà non esiste.

Come già chiarito, la liberalizzazione della professione, voluta dalla direttiva n. 249 del 1977, si applica in Italia, per espresso disposto della direttiva stessa e della relativa legge di attuazione, solo

agli iscritti nell'albo degli avvocati, con esclusione dei procuratori legali, che sono, nel sistema attualmente vigente nel nostro Paese, gli unici a subire la limitazione di cui si tratta.

Ciò posto, la insussistenza di una discriminazione meritevole di censura sul piano della legittimità costituzionale si ricava dalla non omogeneità delle situazioni poste a confronto. Infatti, il solo caso di esclusione della limitazione territoriale dell'attività procuratoria - come tale, applicabile anche all'avvocato italiano, allorché si trovi a svolgere funzioni di quel tipo - è quello di attività temporanea, in relazione al quale non può validamente compiersi una operazione di comparazione con lo svolgimento di attività professionale in Italia, per la diversità delle situazioni di fatto e di diritto di cui si tratta. Infatti, nella fattispecie considerata, la comparazione va posta non con l'ipotesi di avvocato comunitario temporaneamente esercente in Italia (prestazione di servizi), svincolato dalla territorialità, ma con quella, differente e che con la prima è in rapporto di reciproca esclusione di avvocato comunitario stabilmente esercente in Italia in base al c.d. "diritto di stabilimento", soggetto alla disciplina nazionale che comprende, tra l'altro, il principio della territorialità e l'obbligo della iscrizione in apposito albo in Italia.

3. - Le suesposte considerazioni inducono, altresì, ad escludere la lesione degli altri parametri invocati dal giudice a quo.

Quanto all'art. 4 della Costituzione, questa Corte ne ha già escluso la violazione ad opera della norma impugnata, affermando che la garanzia del diritto al lavoro non deve essere intesa nel senso che non consenta al legislatore ordinario di regolarne l'esercizio (sentenza n. 54 del 1977).

Anche il presunto vulnus all'art. 24 è stato escluso dalla stessa sentenza, come già lo era stato dalla sentenza n. 54 del 1966, alla stregua del rilievo che la limitazione territoriale della competenza del procuratore legale agevola l'esercizio del diritto ponendo a disposizione della parte un professionista idoneo a svolgere con la necessaria tempestività l'attività processuale di competenza, spesso collegata al rispetto di termini perentori e a rappresentare al giudice con la necessaria immediatezza ogni esigenza della difesa.

Non ignora la Corte che un vasto movimento d'opinione, che ha trovato eco, tra l'altro, in numerose proposte legislative, tende ad innovare tale disciplina, avuto anche riguardo ai progressi tecnologici nel frattempo intervenuti, che hanno profondamente modernizzato le comunicazioni e reso, perciò, meno ineludibile la necessità di un rappresentante intra districtum, salve le esigenze di elezione di domicilio. Tuttavia, la soluzione di siffatto problema, come di quello, ad esso in qualche modo collegato, che coinvolge l'essenza stessa della distinzione professionale tra avvocati e procuratori, sfugge ad ogni sindacato di legittimità costituzionale, rientrando nella discrezionalità di scelte legislative.

4. - Le conclusioni cui la Corte è sin qui pervenuta rendono superfluo l'esame delle censure in riferimento all'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, prive, del resto, di valenza autonoma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 24 della Costituzione, dal Pretore di Monza, con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 82, terzo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 4 e 24 della Costituzione, dal Pretore di Monza con la stessa ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1996.

SENTENZA N. 219 ANNO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, e 5, comma 3, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), promosso con ordinanza emessa il 1 dicembre 1994 dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma negli atti relativi a Ramirez Ospina Pedro iscritta al n. 29 del registro ordinanze 1995 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 1995;

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

Udito nella camera di consiglio del 3 maggio 1995 il Giudice relatore Renato Granata;

[...]

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 3 Cost. - dell'art. 1, comma 6, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), nella parte in cui stabilisce che il trattamento riservato dalla medesima legge al cittadino italiano si estende anche allo straniero, per sospetta violazione del principio di eguaglianza in ragione della disparità di trattamento tra cittadini e stranieri (nonché tra stranieri appartenenti a Stati diversi) sotto un triplice profilo. Si denuncia da parte del giudice rimettente che ingiustificatamente il limite di reddito per l'accesso del beneficio del patrocinio a spese dello Stato viene assunto come parametro unico e generalizzato senza tener conto delle diverse condizioni economiche dei paesi di provenienza degli stranieri; inoltre lo straniero versa in una posizione di ingiustificato privilegio perché lo Stato italiano, che eroga il beneficio, non ha alcuna possibilità di controllare l'effettiva sussistenza dei presupposti di reddito che lo straniero si autocertifica con una dichiarazione il cui carattere non mendace è attestato dall'autorità consolare soltanto limitatamente a quanto è a sua "conoscenza"; conseguentemente lo straniero, a differenza del cittadino, non potrà mai né essere assoggettato a sanzione penale per la falsità o le omissioni nell'autocertificazione, né mai potrà perdere il beneficio a causa dell'(eventuale) illecito commesso.

Inoltre dal medesimo giudice rimettente è stato altresì censurato - in riferimento agli artt. 3 e 101, secondo comma, Cost. - l'art. 5, comma 3, della citata legge 30 luglio 1990, n. 217, nella parte in cui non stabilisce che l'attestazione dell'autorità consolare competente deve precisare che, sulla base degli accertamenti compiuti, l'autocertificazione di cui alla lettera b) del comma 1 del medesimo articolo è risultata corrispondente al vero, per sospetta violazione sia del principio di eguaglianza per l'ingiustificata disparità di trattamento tra straniero e cittadino essendo possibile soltanto per quest'ultimo, e non anche per il primo, il controllo dell'effettiva sussistenza del requisito reddituale per l'accesso al beneficio; sia del principio che vuole il giudice soggetto soltanto alla legge, mentre nella fattispecie egli è vincolato ad un atto dell'autorità consolare senza poterlo controllare né sul piano formale, né su quello sostanziale.

2. - Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato atteso che l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione (sent. n. 62 del 1994, ord. n. 401 del 1994). È possibile quindi denunciare le disposizioni censurate (anche) sotto il profilo che accorderebbero una disciplina ingiustificatamente più favorevole allo straniero rispetto al cittadino.

3. - Nel merito è infondata la più radicale censura che attinge l'art. 1, comma 6, cit., mentre deve accogliersi la censura, di carattere subordinato, dell'art. 5, comma 3, della medesima legge.

4. - Va preliminarmente rilevato che, ancorché il giudice rimettente, sia nella questione proposta in via principale, che nel primo profilo della questione posta in via subordinata, evochi l'art. 3 Cost. sotto il profilo della assunta disparità di trattamento, in realtà l'allegato vizio di incostituzionalità si fonda sull'asserita violazione del principio di ragionevolezza perché ciò che in sostanza egli denuncia è in radice l'estensione agli stranieri del beneficio del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, mentre le differenze rimarcate tra la situazione degli uni e quella degli altri sono appunto addotte a dimostrazione dell'irragionevolezza dell'estensione e non già per invocare la parificazione della disciplina.

Orbene, nella sua prospettazione più radicale la censura non è fondata perché anche lo straniero fruisce della garanzia costituzionale in ordine ai diritti civili fondamentali, in particolare in ordine al diritto di difesa (sent. n. 10 del 1993), nel quale è compresa anche la difesa dei non abbienti (sent. n. 194 del 1992). Con il disposto del comma 6 dell'art. 1 cit. il legislatore obbedisce a questo imperativo costituzionale, apprestando una disciplina concessiva del beneficio anche allo straniero; disciplina che però non può non tener conto delle peculiarità che contraddistinguono la situazione dello straniero da quella del cittadino, in particolare per quanto riguarda sia la sua situazione reddituale, la quale - al di là del maggiore o minore potere d'acquisto della moneta nei vari paesi, che costituisce differenza fattuale, occasionale e variabile - condiziona l'ammissione al beneficio, sia il relativo accertamento.

5. - Fondata è invece la censura subordinata espressa sempre - come già rilevato - in riferimento al principio di ragionevolezza, la cui violazione è svelata dalla divaricata disciplina della documentazione del presupposto reddituale per l'accesso al beneficio dettata rispettivamente per il cittadino e per lo straniero.

Per il cittadino l'art. 5 detta una prescrizione assai rigorosa, che si coniuga con quelle ulteriormente previste dai successivi artt. 6 e 10. Ed infatti il cittadino deve autocertificare la sussistenza delle condizioni reddituali; deve inoltre allegare la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi o dei certificati sostitutivi; deve altresì produrre una dichiarazione contenente l'elencazione di tutti i suoi redditi, di qualsiasi fonte ed a prescindere dal loro trattamento fiscale; infine deve indicare anche la sua situazione patrimoniale, accludendo all'istanza una elencazione dei beni immobili e mobili registrati in ordine ai quali l'interessato sia titolare di un diritto reale. A questo rigoroso onere documentale si accompagna un'altrettanto rigorosa procedura di controllo perché copia di tutta la documentazione deve essere inviata all'intendente di finanza, che ne apprezza l'esattezza, eventualmente disponendo la verifica della posizione fiscale dell'istante a mezzo della Guardia di finanza (art. 6 cit.). Ove all'esito di tali accertamenti risulti l'insussistenza del presupposto reddituale, il beneficio del patrocinio a spese dello Stato viene revocato (art. 10 cit.).

Invece nulla di tutto ciò è previsto per lo straniero. È infatti sufficiente che egli produca l'autocertificazione della sussistenza del requisito reddituale, accompagnata dall'attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti che, "per quanto a conoscenza" della stessa, l'autocertificazione non è mendace. In particolare la limitazione dell'attestazione di non mendacio della autocertificazione all'eventuale conformità con quanto possa essere a conoscenza dell'autorità consolare da una parte consente in realtà che nessuna verifica sia fatta e d'altra parte priva di ogni elemento di valutazione il giudice chiamato a provvedere (ex art. 6 cit.) sulla base dell'autocertificazione.

Ciò svela l'irragionevolezza intrinseca della disciplina dell'onere documentale perché il legislatore, se da una parte nella sua discrezionalità può individuare in termini analoghi per il cittadino e per lo straniero la situazione reddituale che definisce la condizione di non abbienza come presupposto per la spettanza del beneficio, non può però rinunciare solo per lo straniero a prevedere una qualche verifica e controllo che non siano legati unicamente all'eventualità, meramente ipotetica e casuale, che all'autorità consolare già risultino elementi di conoscenza utili a valutare l'autocertificazione del presupposto.

6. - L'art. 5, comma 3, cit. va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. (assorbita la denuncia di violazione anche dell'art. 101, comma 2, Cost.) e la *reductio ad legitimitatem* può essere operata eliminando dalla disposizione censurata l'inciso "per quanto a conoscenza della predetta autorità". Per effetto di tale pronuncia l'autorità consolare, se vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti.

Viene così meno il sostanziale vincolo che - dalla sufficienza della conformità dell'autocertificazione a quanto fosse (eventualmente) a conoscenza dell'autorità consolare - derivava per il giudice nazionale per il fatto che l'attestazione di tale mera conformità (in sé non sufficientemente significativa) comportava una sorta di qualificazione legale di genuinità dell'autocertificazione. In conseguenza della presente pronuncia invece - dovendo l'autocertificazione essere in sé non mendace (piuttosto che meramente conforme a quanto eventualmente a conoscenza dell'autorità consolare) - il giudice diviene libero di valutare l'idoneità degli accertamenti eseguiti e la congruità delle risultanze degli stessi rispetto a quanto emergente dall'autocertificazione al fine di riconoscere o disconoscere il diritto dell'interessato al patrocinio a spese dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) limitatamente alle parole "per quanto a conoscenza della predetta autorità";

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 maggio 1995.

SENTENZA N. 58 ANNO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: avv. Ugo SPAGNOLI; Giudici: prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 86, primo comma, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso con l'ordinanza emessa il 17 maggio 1994 dal Tribunale di Roma nel procedimento penale a carico di Nouredine Bachri, iscritta al n. 584 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1994.

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

Udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Roma, giudice di rinvio in un procedimento penale a carico di uno straniero extracomunitario imputato del reato di cessione di sostanza stupefacente, ha sollevato questione di legittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3, 25, terzo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione - nei confronti dell'art. 86, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui obbliga il giudice a emettere, contestualmente alla condanna, l'ordine di espulsione dallo Stato, eseguibile a pena espiata, nei confronti dello straniero condannato per uno dei reati previsti dagli artt. 73, 74, 79 e 82, commi 2 e 3, precludendogli, in forza dell'art. 164, secondo comma, n. 2, c.p., la concessione della sospensione condizionale della pena inflitta.

L'Avvocatura dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione, adducendo che quest'ultima si risolve nella prospettazione di un dubbio interpretativo e comporti, quindi, la richiesta a questa Corte di dirimere un conflitto giurisprudenziale scegliendo tra due diversi modi d'interpretare la norma impugnata.

2. - L'eccezione d'inammissibilità va respinta, poiché, sin dalla sentenza n. 30 del 1990, è stato ritenuto "consolidato indirizzo di questa Corte" quello secondo il quale il giudice di rinvio può sollevare, come avviene nel caso di specie, dubbi di costituzionalità concernenti l'interpretazione normativa risultante dal "principio di diritto" enunciato dalla Corte di cassazione: dovendo, infatti, la norma, nel significato attribuitole dalla Corte di cassazione, ricevere ancora applicazione nella fase di rinvio, "il precludere che su di essa vengano prospettate questioni di legittimità costituzionale comporterebbe un'indubbia violazione delle disposizioni regolanti la materia (art. 1, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87)" (v. sent. n. 30 del 1990, nonché sentt. nn. 257 del 1994, 130 del 1993, 2 e 345 del 1987, 21 del 1982, 11 del 1981, 138 del 1977).

Ed invero, nel respingere analoghe eccezioni dell'Avvocatura dello Stato, questa Corte ha chiarito, anche di recente, che, ai sensi delle ora citate disposizioni regolanti l'accesso delle questioni nel processo costituzionale, per aversi una questione di legittimità costituzionale validamente posta, è sufficiente che il giudice a quo riconduca alla disposizione contestata una interpretazione non implausibile della quale egli, a una valutazione compiuta in una fase meramente iniziale del processo, ritenga di dover fare applicazione nel giudizio principale e sulla quale egli nutra dubbi non arbitrari, o non pretestuosi, di conformità a determinate norme costituzionali (v., ad esempio, sentt. nn. 31 del 1995, 463 del 1994, 51 del 1992, 64 del 1991, 41 del 1990). La stessa Corte ha, anzi, significativamente precisato che la questione di costituzionalità è validamente posta anche quando il giudice a quo, affermando motivatamente di dubitare dell'orientamento giurisprudenziale prevalente o dominante, ritiene di dover applicare la disposizione contestata in un diverso o opposto significato normativo, sempreché l'interpretazione offerta non risulti del tutto implausibile, e cioè palesemente arbitraria (v. sentt. nn. 463 del 1994, 103, 112, 163, 344 del 1993, 436 del 1992).

Sicché può aversi questione d'interpretazione, anziché una di costituzionalità, soltanto nei casi in cui il giudice rimettente non individua profili di contrasto con determinati parametri costituzionali o, anche se formalmente li indica, in realtà chiede alla Corte di avallare determinate ipotesi interpretative senza sostanzialmente prospettare, riguardo alle interpretazioni assunte, dubbi di legittimità costituzionale (v., per quest'ultima ipotesi, ord. n. 274 del 1991). Ma questo non è il caso dell'ordinanza introduttiva del presente giudizio, nella quale il giudice a quo, dopo aver illustrato il "principio di diritto" enunciato dalla Corte di cassazione, concernente l'automatica sottoposizione dello straniero alla misura di sicurezza dell'espulsione, e dopo aver affermato di doverne fare applicazione nel giudizio principale, manifesta il dubbio che quel principio sia contrario a determinate norme della Costituzione, che comporterebbero la necessaria valutazione da parte del giudice della sussistenza in concreto della pericolosità sociale del condannato.

Né contro tale conclusione possono desumersi argomenti dalle decisioni di questa Corte citate dall'Avvocatura dello Stato nella propria memoria di udienza. Le sentenze ricordate dalla difesa erariale, infatti, riguardano il diverso profilo d'inammissibilità relativo a questioni proposte in modo "perplesso" o "alternativo" o "ancipite" o "ipotetico", nel senso che in quei casi i giudici a quibus prospettavano più possibilità interpretative della disposizione contestata senza scegliere e, quindi, indicare quella che essi ritenevano di dover applicare nel giudizio principale. Questo orientamento, indubbiamente consolidato nella giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 117 del 1994, 51 del 1992, 473, 472 e 456 del 1989, ordd. nn. 325 e 227 del 1994, 207 del 1993, 548 del 1988), è diverso da quello prospettato dall'Avvocatura dello Stato, poiché incide, innanzitutto, sulla problematica della rilevanza della questione, cioè dell'applicabilità delle norme impugnate nel giudizio principale, piuttosto che su quella della prospettazione, o meno, della violazione di parametri costituzionali, cioè della valida proposizione della questione nei suoi termini essenziali, prescritti dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

3. - La questione è fondata.

Il giudice rimettente contesta la legittimità costituzionale di un "principio di diritto" enunciato dalla Corte di cassazione in una sentenza di annullamento, con rinvio, di una precedente decisione dello stesso Tribunale di Roma, con la quale a un cittadino marocchino, condannato per cessione di sostanza stupefacente, era stata concessa la sospensione condizionale della pena. Ponendosi in una posizione contraria rispetto ad altre decisioni della stessa Corte di cassazione, per le quali l'applicazione della misura di sicurezza dell'espulsione prevista dall'art. 86, primo comma, del d.P.R. n. 309 del 1990 comporta l'accertamento giudiziale della pericolosità sociale del condannato, la sentenza di annullamento con rinvio enuncia il "principio di diritto" secondo il quale la predetta misura di sicurezza dell'espulsione, eseguibile a pena espiata, dev'essere ordinata con la sentenza di condanna come conseguenza automatica della commissione del reato di cui all'art. 73 dello stesso testo unico, con l'effetto di costituire giuridico ostacolo, per l'art. 164, secondo comma, n. 2, c.p., alla concessione della sospensione condizionale della pena. Così interpretato, il citato art. 86, primo comma, si pone in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Configurata quale misura di sicurezza - come ritengono la giurisprudenza di merito e la stessa Corte di cassazione anche nella sopra menzionata sentenza di annullamento con rinvio - l'espulsione del condannato straniero prevista dall'art. 86, primo comma, del d.P.R. n. 309 del 1990 va inquadrata nell'ambito dell'ordinamento penale, nel quale, in seguito all'adozione dell'art. 31 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (che ha abrogato l'art. 204 c.p.), vige il principio che "tutte le misure di sicurezza personali sono ordinate, previo accertamento che colui il quale ha commesso il fatto, è persona socialmente pericolosa". Rispetto a tale principio generale dell'ordinamento penale, un'ipotesi di presunzione ex lege della qualità di persona socialmente pericolosa, come è configurata dall'interpretazione contestata dal giudice a quo, dev'essere sottoposta, sotto il profilo dell'accertamento della legittimità costituzionale, al vaglio di un rigoroso scrutinio. Infatti, qualunque sia la natura che ontologicamente si intende assegnare alle misure di sicurezza, è indubitabile che le misure di sicurezza personali comportano comunque la privazione o la limitazione della libertà personale e, quindi, incidono in ogni caso su un valore che l'art. 13 della Costituzione riconosce come diritto inviolabile dell'uomo, sia esso cittadino o straniero (v., da ultimo, sent. n. 62 del 1994). Ed è giurisprudenza di questa Corte che, di fronte all'incisione di beni di tal pregio, il controllo di costituzionalità delle norme di legge contestate deve avvenire in modo da garantire che il sacrificio della libertà sia giustificato dall'effettiva realizzazione di altri valori costituzionali o non vada incontro a ostacoli insormontabili costituiti dalla protezione di altri valori costituzionali (v., ad esempio, sentt. nn. 63 del 1994, 81 del 1993, 368 del 1992, 366 del 1991).

Dall'interpretazione data dalla Corte di cassazione all'impugnato art. 86, primo comma, con il "principio di diritto" contestato deriva che quest'ultimo impone al giudice l'applicazione automatica dell'ordine di espulsione nei confronti dello straniero condannato per alcuno dei reati indicati dalla stessa disposizione censurata, senza consentire ad esso l'accertamento della sussistenza in concreto delle condizioni per un giudizio di pericolosità sociale del condannato. In conseguenza di ciò, al giudice di merito è preclusa, ai sensi dell'art. 164, secondo comma, n. 2, c.p., la concessione della sospensione condizionale della pena inflitta, pur nelle ipotesi nelle quali sussistano, come nel caso dedotto nel giudizio principale, i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla legge per l'erogazione di tal beneficio.

Di fronte all'esistenza in concreto di tali requisiti, la predetta preclusione evidenzia che l'art. 86, primo comma, nell'interpretazione contestata dal giudice a quo, non contiene, per chi abbia commesso i reati ivi indicati, altro presupposto legale, per la determinazione presuntiva della pericolosità sociale del soggetto, che il fatto della condizione di straniero del condannato. Messa a confronto con le altre ipotesi di applicabilità della misura di sicurezza dell'espulsione, previste dagli artt. 235 e 312 c.p., le quali, pur essendo subordinate al presupposto di condotte obiettive altrettanto gravi rispetto a quelle considerate nell'impugnato art. 86, primo comma, comportano pur sempre, in ossequio alla regola generale stabilita dal ricordato art. 31 della legge n. 663 del 1986, la valutazione da parte del giudice della sussistenza in concreto della pericolosità sociale dello straniero condannato, l'ipotesi contestata configura un'irragionevole disparità di trattamento. E l'irragionevolezza risulta evidente se si considera anche che l'applicazione della misura di sicurezza della espulsione senza la valutazione del giudice alla stregua degli indici menzionati dall'art. 133 c.p. (cui fa rinvio l'art. 203, cpv., c.p.) e la conseguente preclusione della concessione della sospensione condizionale della pena frappongono ingiustificati ostacoli, non soltanto alla libertà personale, ma anche alle possibilità di sviluppo della personalità del condannato in vista dell'eventuale superamento della sua condizione come soggetto socialmente pericoloso.

Né tale conclusione può essere efficacemente contrastata dal richiamo, operato dall'Avvocatura dello Stato, alle sentenze di questa Corte nn. 62 e 283 del 1994, relative all'espulsione dello straniero prevista dall'art. 7, commi 12- bis e 12- ter, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, nel testo introdotto dall'art. 8, primo comma, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187. In quelle decisioni, infatti, è stato precisato che l'espulsione ivi prevista è un istituto diverso da quello ora considerato, trattandosi di un'ipotesi di sospensione della esecuzione della custodia cautelare in carcere, ovvero dell'espiazione della pena, condizionata dalla richiesta dell'interessato (o del suo difensore), richiesta

che - si precisa nella sentenza n. 62 del 1994 - "rappresenta, come si deduce anche dai lavori preparatori, un requisito diretto, nella fattispecie, ad armonizzare la condizione dello straniero ai valori costituzionali cui il legislatore deve riferirsi nel prevedere una misura pur sempre incidente sulla libertà personale, cioè su un diritto inviolabile dell'uomo".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 86, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui obbliga il giudice a emettere, senza l'accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale, contestualmente alla condanna, l'ordine di espulsione, eseguibile a pena espiata, nei confronti dello straniero condannato per uno dei reati previsti dagli artt. 73, 74, 79 e 82, commi 2 e 3, del medesimo testo unico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 1995.

SENTENZA N. 34 ANNO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7- bis del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, promosso con ordinanza emessa il 22 marzo 1994 dal Pretore di Trento nel procedimento penale a carico di Nevssi Chokri Ben Mohammed, iscritta al n. 340 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 1994.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 1995 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello.

[...]

Considerato in diritto

1. - Oggetto dell'incidente di costituzionalità è l'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge n. 416 del 1989, convertito in legge n. 39 del 1990 (introdotto dall'art. 8 del decreto-legge n. 187 del 1993, convertito in legge n. 296 del 1993), il quale stabilisce che lo straniero che distrugge il passaporto o il documento equipollente per sottrarsi all'esecuzione del provvedimento di espulsione o che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Ad avviso del giudice a quo tale disposizione, nella parte in cui sanziona penalmente lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione che "non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente", è in contrasto sia con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, data l'indeterminatezza della fattispecie espressa nella norma incriminatrice, sia con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, per lesione del diritto di difesa, in quanto "la vaga fattispecie penale in esame comporta .. una vera presunzione di colpevolezza dell'imputato tale da rovesciare l'onere della prova".

2. - La questione è fondata.

Come osserva il giudice a quo, l'espressione, impiegata dal legislatore, di "non adoperarsi per ottenere il rilascio del documento di viaggio", in mancanza di precisi parametri oggettivi di riferimento diversi da mere sinonimie lessicali, impedisce di stabilire con precisione quando l'inerzia del soggetto che si sia intesa sanzionare raggiunga la soglia penalmente apprezzabile.

Tale indeterminatezza da un lato pone il soggetto destinatario del precetto nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza (sent. n. 282 del 1990 e n. 364 del 1988), tanto più che il precetto è rivolto esclusivamente a stranieri, e, d'altro canto, non consente all'interprete di esprimere un giudizio di

corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa (sent. n. 96 del 1981).

Per tali ragioni la norma impugnata non è rispettosa del "principio di tassatività della fattispecie contenuta nella riserva assoluta di legge in materia penale, consacrato nell'art. 25 della Costituzione" (sent. n. 96 del 1981 cit.), rimanendo la sua applicazione affidata all'arbitrio dell'interprete.

Non risulta difatti in alcun modo possibile stabilire - data la generica indicazione della fattispecie incriminatrice nel comportamento dello straniero espulso che "non si adopera per ottenere" - né il grado dell'inerzia punibile, né il tempo entro il quale la condotta doverosa ipotizzata dal legislatore debba essere compiuta; elementi, questi, indispensabili per la realizzazione del reato di omissione, che neppure possono essere desunti da prescrizioni eventualmente (ma non obbligatoriamente) contenute nel provvedimento di espulsione, il quale, nella previsione così configurata, costituisce - come affermato anche in giurisprudenza - solo un presupposto esterno alla struttura del fatto tipico.

Né per superare l'indeterminatezza della previsione può soccorrere il riferimento all'uso del verbo "adoperarsi" fatto nella legislazione penale vigente, dato che esso, nelle sue più note esplicazioni, non risulta impiegato, come nella specie, in negativo ("non si adopera") per individuare fattispecie di reati di mera omissione.

Il verbo "adoperarsi" è invece impiegato in positivo per indicare comportamenti commissivi - relativamente ai quali può risultare apprezzabile di per sé anche una condotta minima - assoggettati a sanzioni penali (art. 1, comma 4, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82) o amministrative (art. 189, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) o per indicare, sempre in positivo, comportamenti considerati cause di diminuzione di pena (art. 62, n. 6, cod. pen.; artt. 289- bis e 630 cod. pen.; artt. 73, comma 7, e 74, comma 7, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) o, con locuzioni analoghe, cause di non punibilità (art. 398, secondo comma, n. 2, cod.pen.).

3. - Come questa Corte ha affermato, la verifica del rispetto del principio di determinatezza del precetto penale impone che ad essa si proceda non già isolando un singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì considerando questo nel raccordo con gli altri dati costitutivi della fattispecie ed altresì nell'ambito della disciplina in cui si inserisce (sent. n. 247 del 1989). Non può infatti essere imposto al legislatore il medesimo coefficiente di specificazione di ogni singolo elemento del reato, né può essere certamente escluso a priori il ricorso ad espressioni indicative di comuni esperienze o a termini presi dal linguaggio comunemente usato (sentt. n. 31 del 1995, n. 122 del 1993, n. 475 del 1988, n. 79 del 1982), se la descrizione complessiva del fatto-reato consente al giudice una operazione ermeneutica non esorbitante dall'ordinario compito interpretativo a lui affidato (ex plurimis, sentt. n. 203 del 1991, n. 475 del 1988 cit., n. 49 del 1980, n. 188 del 1975, n. 20 del 1974, n. 133 del 1973); il che consente, in via di principio, il ricorso a figure di reati cosiddetti a forma libera, o l'inserimento di elementi normativi o di clausole generali nelle fattispecie penali.

Ma nella previsione in esame neppure la valorizzazione dell'elemento finalistico (" .. per ottenere il rilascio del documento") risulta idonea a delimitare e specificare in qualche modo la condotta dell'"adoperarsi", giacché la natura omissiva del reato non consente di prestabilire una relazione causale tra condotta e finalità: al di fuori e prima dell'ottenimento del documento è indeterminata e potenzialmente illimitata la serie dei comportamenti che possano dirsi non orientati a quel fine.

4. - Dalla indeterminatezza della previsione normativa discende anche la denunciata violazione del diritto di difesa perché, da un lato, trattandosi di una condotta omissiva, il soggetto è esposto alla possibilità della contestazione (e dell'arresto, a norma del comma 2 dell'articolo 7- bis impugnato) per il solo fatto di essere destinatario di un provvedimento di espulsione e, d'altra parte, viene addossato al soggetto stesso l'onere di fornire nel processo la prova di "essersi adoperato" per ottenere il documento di viaggio, senza neppure essere in grado, a causa della censurata indeterminatezza della fattispecie, di stabilire quale sia la prova sufficiente a far ritenere soddisfatto il precetto.

5. - Dal contesto in cui la norma denunciata si colloca risulta evidente che il precetto del legislatore, la cui inosservanza è penalmente sanzionata, ha lo scopo di rendere effettivo il provvedimento di espulsione, perché dalla conoscenza della autorità diplomatica o consolare cui lo

straniero si sia rivolto per ottenere il documento di viaggio, l'autorità italiana di polizia è posta in grado di stabilire il paese verso il quale istradarlo. Ma lo scopo che il legislatore intende perseguire non esime dalla necessità di una precisa descrizione della condotta omissiva punibile per far ritenere soddisfatti i parametri costituzionali suddetti, nei cui confronti la norma denunciata è invece in palese contrasto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nella parte in cui punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni lo straniero destinatario di un provvedimento di espulsione "che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1995.

SENTENZA N. 28 ANNO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), promosso con ordinanza emessa il 10 novembre 1993 dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da De Castro Carvalho Telma ed altro contro il Ministero degli Interni, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 1994;

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

Udito nella camera di consiglio del 14 dicembre 1994 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma primo della legge 30 dicembre 1986, n. 943 è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia nel corso di una controversia promossa da una cittadina brasiliana, cui era stata negata da parte del Ministero degli interni l'autorizzazione all'ingresso in Italia del figlio naturale, minore di età, e residente in Brasile. La richiesta era stata avanzata dalla madre, sposata con un cittadino italiano, per consentire al figlio di vivere con lei, presso la sua abitazione coniugale, ed era stata respinta in quanto la richiedente, essendo casalinga, "non svolgeva attività lavorativa e pertanto non si trovava nelle condizioni di cui all'art. 4 della legge n. 943 del 1986 che consente il ricongiungimento familiare dei figli minori" ai "lavoratori extracomunitari residenti in Italia e occupati". I giudici remittenti, accogliendo l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla ricorrente, hanno ritenuto che la citata norma, escludendo la possibilità di ricongiungimento familiare agli stranieri extracomunitari residenti e sposati in Italia, che svolgono l'attività non retribuita di casalinga, confliggesse con l'art. 29 della Costituzione che tutela la famiglia come società naturale fondata sul matrimonio e con l'art. 30 della stessa Carta che equipara i figli nati fuori del matrimonio ai figli legittimi.

2. - Va, in primo luogo, disattesa l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale, l'esistenza nell'ordinamento vigente di una disposizione che consente che l'amministrazione rilasci il permesso di soggiorno per motivi "familiari" (art. 2 decreto-legge n. 416 del 1989, come convertito nella legge n. 39 del 1990) renderebbe inutile l'estensione dell'applicabilità, al caso di specie, della disposizione impugnata.

Al riguardo è da osservare che è del tutto diversa la ratio del permesso di soggiorno per motivi di famiglia da quella del ricongiungimento familiare. Mentre il primo dei due istituti in questione ha natura temporanea e rinnovabile solo a discrezione dell'amministrazione, il ricongiungimento è configurato come un diritto del lavoratore immigrato ed è legato alle sorti di costui, in quanto - come

afferma la norma impugnata - perdura "per lo stesso periodo per il quale è ammesso il lavoratore e sempreché quest'ultimo sia in grado di assicurare ad essi normali condizioni di vita".

3. - Il giudice a quo, sollevando incidente sull'art. 4 della legge n. 943 del 1986, ha implicitamente respinto la ipotesi interpretativa, avanzata nel corso del giudizio dalla ricorrente, secondo la quale la sua situazione di casalinga dovrebbe essere equiparata ai fini del ricongiungimento, a quella di un lavoratore extracomunitario residente in Italia e occupato.

L'esclusione di una siffatta ipotesi interpretativa, però, non può essere condivisa da questa Corte.

4. - La normativa in parola, infatti - come del resto nota anche il giudice a quo - pur essendo ricompresa in una legge di tutela delle condizioni del lavoratore subordinato extracomunitario, acquista una sua autonoma rilevanza nel momento in cui fa riferimento all'istituto della ricongiunzione familiare, nel quale si considerano e si proteggono diritti - quali quelli della famiglia ed in particolare del minore - tutelati dalla Costituzione e riconosciuti da una molteplicità di atti internazionali (a partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948).

L'art. 4, primo comma, della legge n. 943 del 1986 attribuisce al lavoratore immigrato un vero e proprio diritto al ricongiungimento della sua famiglia, diritto che implica l'ammissione e il soggiorno del coniuge e dei figli minori nel territorio italiano; costoro, inoltre, una volta legalmente residenti in Italia non possono essere privati del permesso di soggiorno nel caso in cui il lavoratore immigrato perda il posto di lavoro (art. 11 comma terzo della legge).

La specificità della legge si esprime pertanto nella garanzia di una esigenza - la convivenza del nucleo familiare - che si radica nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori.

Il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia sono infatti diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri contemplati dalla legge qui in esame.

Naturalmente, questi diritti possono essere assoggettati ai limiti derivanti dalla necessità di realizzarne un corretto bilanciamento con altri valori dotati di pari tutela costituzionale, come del resto avviene nel caso di specie in cui l'esigenza del ricongiungimento familiare viene collegata alla condizione che lo straniero immigrato sia in grado di assicurare ai propri familiari "normali condizioni di vita". Così individuate le finalità della norma in esame, e i valori cui essa si ispira, non può, anche per un'ulteriore e decisiva considerazione, ritenersi accettabile l'interpretazione che restringe i destinatari dell'istituto del ricongiungimento familiare ai soli immigrati extracomunitari titolari di lavoro subordinato, escludendone chi svolge lavoro familiare.

Infatti, anche il lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed anche economico, può essere ricompreso, sia pure con le peculiari caratteristiche che lo contraddistinguono, nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro "in tutte le sue forme". Si tratta di una specie di attività lavorativa che è già stata oggetto di svariati riconoscimenti per il suo rilievo sociale ed anche economico, anche per via degli indiscutibili vantaggi che ne trae l'intera collettività e, nel contempo, degli oneri e delle responsabilità che ne discendono e gravano - ancora oggi - quasi esclusivamente sulle donne (anche per estesi fenomeni di disoccupazione).

Così si può ricordare, per esempio, l'art. 230-bis del codice civile che, apportando una specifica garanzia al familiare che, lavorando nell'ambito della famiglia o nell'impresa familiare, presta in modo continuativo la sua attività, mostra di considerare in linea di principio il lavoro prestato nella famiglia alla stessa stregua del lavoro prestato nell'impresa.

Il valore del lavoro familiare è stato poi alla base della risoluzione del Parlamento europeo 13 gennaio 1986 e della pronunzia di questa Corte n. 78 del 1993 (con la quale è stato affermato il diritto alla rivalutazione dei contributi versati per la previdenza a favore delle casalinghe), mentre le esigenze di tutela di chi presta lavoro familiare sono state oggetto di ripetute iniziative parlamentari nel corso di varie legislature con riferimento ad aspetti - connessi alle prestazioni lavorative - di natura previdenziale, infortunistica e di protezione della maternità.

In sostanza, il rilievo assunto dall'attività lavorativa all'interno della famiglia, non può non comportare la conseguenza che tale attività debba essere assimilata alle forme di "occupazione" che la legge qui contestata richiede per l'attivazione dell'istituto del ricongiungimento familiare.

Pertanto, la disposizione impugnata, nel caso di specie, deve intendersi nel senso che anche la cittadina extracomunitaria che presti - nel nostro Paese - lavoro nella propria famiglia deve essere ricompresa nel novero dei lavoratori che hanno diritto al ricongiungimento con figli minori che risiedono all'estero.

La diversa interpretazione della norma impugnata postulata dal giudice a quo, non solo apparirebbe insostenibile alla luce delle esposte considerazioni, ma, soprattutto, sarebbe lesiva delle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia, ai minori e al lavoro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, primo comma, della legge 30 dicembre 1986, n. 943 (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine), in riferimento agli artt. 29 e 30 della Costituzione, sollevata dal T.A.R. Friuli-Venezia Giulia-Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1995.

SENTENZA N. 62 ANNO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 12- bis e 12- ter, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nel testo introdotto dall'art. 8, primo comma, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296 (Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri) promossi con le seguenti ordinanze:

1) due ordinanze emesse il 10 agosto e il 15 luglio 1993 dal Tribunale di Bergamo sulle istanze proposte da Hakimi El Kbir e Quiadar Aziz, rispettivamente iscritte ai nn. 644 e 657 del registro ordinanze 1993 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 1993;

2) ordinanza emessa il 15 ottobre 1993 dal Tribunale di Roma sull'istanza proposta da Zohar Arusi, iscritta al n. 716 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visti l'atto di costituzione di Hakimi El Kbir, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

[...]

Considerato in diritto

1. - Con tre distinte ordinanze, il Tribunale di Bergamo e il Tribunale di Roma hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 12- bis e 12- ter, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nel testo integrato con gli emendamenti aggiuntivi introdotti dall'art. 8, primo comma, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187 (Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri), convertito con modificazioni dalla legge 12 agosto 1993, n. 296.

Più precisamente, mentre il Tribunale di Bergamo, sezione feriale, impugna l'art. 7, commi 12- bis e 12- ter, in riferimento all'art. 3 della Costituzione e il Tribunale di Roma sospetta che il medesimo parametro costituzionale sia violato dall'art. 7, comma 12-bis, diversamente il Tribunale di Bergamo, prima sezione penale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12- ter, in riferimento agli artt. 3 e 13, secondo comma, nonché agli artt. 27, terzo comma, e 97 della Costituzione. Tuttavia, poiché l'oggetto dei dubbi di costituzionalità espressi da tutti i giudici rimettenti è la medesima previsione concernente il potere del giudice di disporre, su richiesta dell'interessato (o del suo difensore), l'immediata espulsione nello Stato di appartenenza o in quello

di provenienza degli stranieri extracomunitari sottoposti a custodia cautelare per uno o più delitti diversi da quelli indicati dall'art. 275, terzo comma, c.p.p. ovvero condannati con sentenza passata in giudicato ad una pena (anche per la parte residua da espiare) non superiore a tre anni di reclusione, i relativi giudizi possono essere riuniti per venir decisi con un'unica sentenza.

2. - Vanno, innanzitutto, respinte le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa dell'imputato del giudizio relativo all'ordinanza di remissione emessa dal Tribunale di Bergamo, sezione feriale (R.O. n. 644 del 1993).

In via principale la predetta difesa osserva che la disposizione impugnata conterrebbe una norma penale di favore, di fronte alla quale un'eventuale sentenza di accoglimento di questa Corte non potrebbe avere alcuna influenza rispetto alla condizione dell'imputato nel giudizio a quo, non sussistendo alcuna delle ragioni di rilevanza indicate per casi del genere dalla giurisprudenza inaugurata dalla sentenza n. 148 del 1983 di questa Corte.

In realtà, la premessa da cui muove la difesa della parte privata non può essere condivisa. Riguardo all'espulsione dello straniero condannato con sentenza passata in giudicato, pur a non considerare il rilievo che di per sé l'espulsione possa costituire in concreto per lo straniero, non già un beneficio, ma una sanzione alternativa dal contenuto ancor più afflittivo di quello proprio di una pena detentiva (come pure è stato affermato nel corso della discussione parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 187 del 1993), resta il fatto che l'espulsione non modifica la sottoposizione dello straniero alla pena, nel senso che determina non già l'estinzione di quest'ultima, ma soltanto la sospensione della stessa, sicché la reclusione può riprendere il suo corso qualora lo straniero rientri nello Stato ovvero l'espulsione non sia eseguita. Né è senza importanza, in relazione a ciò, notare che l'art. 8, secondo comma, del decreto-legge n. 187 del 1993 ha introdotto, aggiungendo l'art. 7- bis nel decreto-legge n. 416 del 1989, una nuova figura di reato, punibile con la reclusione da sei mesi a tre anni, a carico dello straniero che distrugge il passaporto o un documento equipollente per sottrarsi all'esecuzione del provvedimento di espulsione ovvero che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente all'esecuzione dell'espulsione medesima.

Riguardo alla situazione dello straniero sottoposto a custodia cautelare, che è quella propria dell'imputato del giudizio a quo, la previsione dell'espulsione oggetto di contestazione contiene una modificazione in deroga di una norma processuale, essendo predisposta la predetta custodia unicamente in vista della soddisfazione di esigenze di carattere cautelare o direttamente inerenti al processo. Da tale qualificazione della norma impugnata come norma processuale, in relazione alla fattispecie dello straniero sottoposto a custodia cautelare, deriva l'indubbia applicabilità di un'eventuale pronuncia di accoglimento alla situazione dedotta nel giudizio a quo (v. sentt. nn. 15 del 1982, 1 del 1980, 88 del 1976, 146 del 1975, 147 e 74 del 1973), applicabilità che, contrariamente a quanto suppone la difesa della parte privata, non può essere preclusa dall'ipotizzato diritto all'espulsione maturato in capo allo straniero sulla base della disciplina legislativa antecedente all'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità. Si deve, infatti, escludere che la semplice presentazione dell'istanza di espulsione da parte dell'interessato (o del suo difensore) possa condurre a configurare un diritto soggettivo dello straniero a ottenere l'espulsione stessa, considerato che l'art. 7, comma 12- bis, subordina l'accoglimento della predetta istanza all'accertamento, basato su una valutazione discrezionale del giudice competente, riguardante vari presupposti, fra i quali l'insussistenza di inderogabili esigenze processuali.

3. - Vanno, invece, accolte le eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato riguardo ai profili di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 12- ter, attinenti agli artt. 27, terzo comma, e 97 della Costituzione, sollevati dall'ordinanza di remissione del Tribunale di Bergamo, prima sezione penale (R.O. n. 657 del 1993).

Come, del resto, ammette espressamente lo stesso giudice rimettente, le questioni relative all'art. 27, terzo comma, e all'art. 97 della Costituzione si presentano, allo stato attuale, come ipotetiche e, pertanto, inammissibili. Premesso, infatti, che oggetto del giudizio a quo è l'adozione o meno dell'ordinanza di espulsione da parte del giudice procedente, ai sensi dell'art. 7, comma 12- ter, in

sede non attinente al merito del processo, a seguito di un'istanza proposta da uno straniero sottoposto a custodia cautelare e nei confronti del quale non è ancora intervenuta sentenza definitiva di condanna, la prospettazione dell'asserita vanificazione della funzione rieducativa della pena è di tutta evidenza non rilevante rispetto al giudizio a quo. Per gli stessi motivi risulta palesemente non pertinente rispetto al medesimo giudizio il riferimento al buon andamento della pubblica amministrazione, di cui il giudice rimettente lamenta la violazione in ragione del fatto che il provvedimento di espulsione, mentre non impedisce la doverosa prosecuzione del procedimento penale, renderebbe impossibile o estremamente difficoltosa l'espiazione della pena in concreto irrogata, con conseguente spreco di attività giurisdizionali.

4. - Non fondate sono le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 12- bis e 12- ter, sollevate dai giudici a quibus sotto il profilo relativo alla pretesa disparità di trattamento fra cittadini e stranieri extracomunitari.

Occorre osservare, in via di premessa, che, anche se il Tribunale di Bergamo, prima sezione penale, ha formalmente posto la questione in riferimento agli artt. 3 e 13, secondo comma, della Costituzione, esso tuttavia non ha inteso sollevare profili ulteriori rispetto all'anzidetta disparità di trattamento. Da ciò consegue che, nonostante la differenza formale appena menzionata, le questioni di legittimità costituzionale ora esaminate sono sostanzialmente identiche, poiché concernono un unico profilo, più propriamente riconducibile, come hanno indicato gli altri giudici a quibus, all'art. 3 della Costituzione.

Per quanto sia opportuno ribadire ancora una volta che, quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, qual'è nel caso la libertà personale, il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero, va tuttavia precisato che inerisce al controllo di costituzionalità sotto il profilo della disparità di trattamento considerare le posizioni messe a confronto, non già in astratto, bensì in relazione alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata. E, poiché quest'ultima attiene all'espulsione di una persona dallo Stato italiano, è in relazione all'applicabilità di tale misura che va valutata la comparabilità o meno delle situazioni rispetto alle quali i giudici a quibus sospettano la violazione del principio costituzionale di parità di trattamento.

Valutata sulla base dei criteri ora enunciati, la posizione dello straniero si rivela del tutto peculiare e non comparabile, per l'aspetto considerato, con quella del cittadino, poiché l'espulsione è una misura riferibile unicamente allo straniero e in nessun caso estensibile al cittadino. A quest'ultimo, infatti, la Costituzione ha riservato, in relazione alle possibilità di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, una posizione assolutamente opposta, connotata da un generale status libertatis (art. 16, secondo comma, della Costituzione). In particolare, come questa Corte ha precisato in una precedente sentenza (v. sent. n. 244 del 1974), l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il "rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato" comporta in capo allo stesso il "diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo" e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo. Al contrario, la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può "entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato".

In realtà, la diversa posizione dello straniero, caratterizzata dall'assoggettamento, in via di principio, a discipline legislative e amministrative, che possono comportare, in casi predeterminati, anche l'espulsione dallo Stato, ha una ragione nel rilievo, sottolineato dall'Avvocatura erariale, secondo il quale la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione,

soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli (v. sentt. nn. 144 del 1970 e 104 del 1969).

5. - Sotto l'aspetto da ultimo indicato, viene in questione il dubbio, enunciato dal Tribunale di Bergamo, sezione feriale, per il quale la previsione dell'espulsione dello straniero sottoposto a custodia cautelare per delitti diversi da quelli indicati nell'art. 275 c.p.p. appare arbitraria e non sorretta da criteri logici e razionali.

Siffatto rilievo non può essere condiviso. Come risulta chiaramente dai lavori preparatori della legge di conversione del decreto-legge n. 187 del 1993, la previsione dell'espulsione per gli stranieri sottoposti a custodia cautelare configura un'ipotesi di sospensione della custodia cautelare in carcere (così come l'espulsione dello straniero condannato con sentenza passata in giudicato costituisce una causa di sospensione della esecuzione della pena detentiva) giustificata essenzialmente dall'interesse pubblico di ridurre l'enorme affollamento carcerario, di per sé difficilmente compatibile con un efficace perseguimento della funzione rieducativa della pena, e di allontanare dal territorio dello Stato stranieri sottoposti a procedimento penale (ovvero condannati con sentenza definitiva). Tale previsione, mentre non modifica la posizione dello straniero di fronte all'ordinamento penale (nel senso, prima precisato, che si tratta di una misura che semplicemente sospende l'esecuzione della custodia cautelare o l'espiatione della pena), risulta connotata da cautele e da limiti normativi, che ne circoscrivono significativamente le possibilità di applicazione.

Infatti, in riferimento alla situazione dello straniero sottoposto a custodia cautelare, il provvedimento di espulsione può essere adottato soltanto limitatamente alle ipotesi di reato diverse da quelle per le quali la custodia cautelare in carcere è la sola misura cautelare personale applicabile. In altri termini, come risulta confermato da altri elementi della norma impugnata (subordinazione della espulsione alla mancanza di inderogabili esigenze processuali), in questo caso l'espulsione dello straniero può essere discrezionalmente disposta dal giudice sempreché le esigenze cautelari riscontrabili nel caso concreto possano dirsi soddisfatte dalla misura dell'espulsione. In riferimento alla situazione dello straniero condannato con sentenza passata in giudicato, l'adozione dell'ordinanza di espulsione è, invece, subordinata alla circostanza che la pena da espiare, anche se residua di una maggior pena, non sia superiore a tre anni. E ciò evidentemente comporta, che il reato per il quale lo straniero è stato condannato sia di gravità non particolarmente rilevante o, nel caso di pena residua non superiore a tre anni, che la pena possa aver raggiunto, sulla base di una non irragionevole presunzione del legislatore, le finalità ad essa proprie.

Inoltre, non è inutile ricordare che, come si è prima accennato, l'art. 7, comma 12-ter, secondo periodo, non impone inderogabilmente al giudice competente - cioè al giudice che procede, se si tratta di imputato, o al giudice dell'esecuzione, se si tratta di condannato, - di ordinare l'espulsione, ma gli attribuisce il potere di decidere "acquisite le informazioni degli organi di polizia, accertato il possesso del passaporto o di documento equipollente, sentito il pubblico ministero e le altre parti".

Né, infine, può essere ignorato che, se pure atipicamente condizionata dalla richiesta dell'interessato (o del suo difensore), l'espulsione dello straniero stabilita dalla norma contestata si colloca coerentemente entro un quadro ordinamentale nel quale sussistono altre ipotesi di espulsione dello straniero (come quelle disciplinate dall'art. 235 c.p. e dall'art. 86 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309). E la stessa subordinazione del rilascio del provvedimento di espulsione previsto dalla norma impugnata alla richiesta dell'interessato (o del suo difensore), per quanto atipica, non costituisce un arbitrario elemento di favore nei confronti dello straniero, ma rappresenta, come si deduce anche dai lavori preparatori, un requisito diretto, nella fattispecie, ad armonizzare la condizione dello straniero ai valori costituzionali cui il legislatore deve riferirsi nel prevedere una misura pur sempre incidente sulla libertà personale, cioè su un diritto inviolabile dell'uomo.

Il complesso degli elementi normativi ora ricordati induce a ritenere non arbitraria, né palesemente irragionevole, la scelta del legislatore di permettere la sospensione dell'esecuzione della misura custodiale, o della pena, contestualmente all'allontanamento definitivo dello straniero dal territorio dello Stato, come previsto dalla norma impugnata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 12- bis e 12- ter, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini e apolidi già presenti nel territorio dello Stato), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, nel testo introdotto dall'art. 8, primo comma, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187 (Nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri), convertito con modificazioni dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, sollevate, con le ordinanze indicate in epigrafe, dal Tribunale di Bergamo, sezione feriale, e dal Tribunale di Roma, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché dal Tribunale di Bergamo, prima sezione penale, in riferimento agli artt. 3 e 13, secondo comma, della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del sopra menzionato art. 7, comma 12- ter, sollevate, in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Bergamo, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1994.

SENTENZA N. 10 ANNO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 555, terzo comma, 456, secondo comma, e 458, primo comma, del codice di procedura penale, promosso con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 2 marzo 1992 dal Pretore di Torino, sezione distaccata di Moncalieri, nel procedimento penale a carico di Mujanovic Kasim, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa il 27 febbraio 1992 dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di Hakimi Nouredin, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 19 novembre 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Torino, sezione distaccata di Moncalieri, nel corso di un giudizio penale nel quale un imputato straniero aveva dichiarato in udienza, attraverso l'interprete nominato dal giudice all'inizio del dibattimento, di aver ignorato fino ad allora il contenuto dell'imputazione mossagli a causa della sua assoluta non conoscenza della lingua italiana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione - nei confronti dell'art. 555, terzo comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio debba esser notificato all'imputato straniero, che non conosce la lingua italiana, anche nella traduzione nella lingua a lui nota.

Il Tribunale di Milano, nel corso dell'udienza di un giudizio immediato instaurato, a carico di un imputato straniero che non conosceva la lingua italiana, dopo che il Giudice per le indagini preliminari aveva rigettato la richiesta di giudizio abbreviato perché intempestivamente prodotta e dopo che lo stesso Tribunale di Milano aveva respinto l'istanza di rimessione in termini presentata dal difensore dell'imputato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nei confronti del combinato disposto formato dall'art. 456, secondo comma, c.p.p. e dall'art. 458, primo comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede che l'avviso contemplato dall'art. 456, secondo comma, c.p.p., contenente l'indicazione del termine entro cui richiedere il giudizio abbreviato, debba essere tradotto nella lingua conosciuta dall'imputato straniero che ignora la lingua italiana. In via subordinata, lo stesso giudice a quo ha sollevato questione di legittimità costituzionale, sempre in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 458, primo comma, c.p.p., nella parte in cui prevede che il termine di decadenza di sette giorni, prescritto per la richiesta del giudizio abbreviato, decorra dalla data della notificazione del decreto di citazione all'imputato anziché, per l'imputato straniero che non conosce la lingua

italiana, dalla data della notifica dell'avviso al difensore, quando questa si perfezioni successivamente.

Sebbene la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pretore di Torino e quella proposta in via principale dal Tribunale di Milano abbiano ad oggetto disposizioni diverse e sebbene i parametri invocati nell'uno e nell'altro caso siano solo parzialmente coincidenti, i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza in considerazione del fatto che in ambedue le ipotesi i giudici a quibus chiedono pronunzie additive aventi un contenuto analogo. Più precisamente, tali giudici, affinché siano salvaguardati i principi costituzionali invocati e, in particolare, il diritto di difesa, prospettano l'esigenza che nell'ordinamento processuale penale sia introdotta una norma diretta a prescrivere che all'imputato straniero che ignora la lingua italiana siano notificati, anche nella traduzione nella lingua a lui nota, atti del processo penale, dai quali dipendono la conoscenza tempestiva e dettagliata dell'imputazione (decreto di citazione a giudizio dinnanzi al pretore) ovvero l'esercizio di significativi diritti garantiti all'imputato dalle norme di procedura penale (avviso, contenuto nel decreto di citazione a giudizio immediato, concernente la facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato entro sette giorni dalla notifica del decreto stesso).

2. - Ambedue le questioni sono non fondate nei sensi indicati in motivazione.

Premesso che l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza, formulata dall'Avvocatura dello Stato, va respinta dal momento che, una volta che il giudice rimettente abbia non irragionevolmente individuato la norma applicabile alla controversia pendente di fronte a se stesso, esula dai poteri intestati a questa Corte in sede di riesame della rilevanza sostituirsi al giudice a quo attraverso l'indicazione di norme diverse che, secondo il suo avviso, sarebbero risolutive del caso dedotto o, comunque, influenti sulla decisione dello stesso (v., ad esempio, sentt. nn. 89 del 1984 e 189 del 1986, nonché ord. n. 125 del 1987), occorre osservare che i giudici a quibus richiedono a questa Corte addizioni normative il cui contenuto sostanziale è già presente nell'ordinamento vigente.

Il presupposto interpretativo da cui muovono i giudici a quibus consiste nella convinzione che la regola predisposta dall'art. 143, primo comma, c.p.p., relativa al diritto dell'imputato di farsi assistere gratuitamente da un interprete, sia rigorosamente circoscritta agli atti orali e possa, quindi, essere estesa alla notificazione di atti scritti soltanto in riferimento ai casi espressamente previsti come eccezioni a quella regola: vale a dire, la richiesta del cittadino italiano appartenente a una minoranza linguistica riconosciuta di avere la traduzione nella madrelingua degli atti del procedimento a lui indirizzati (art. 109, secondo comma, c.p.p.) e l'invito a dichiarare o a eleggere domicilio nel territorio dello Stato rivolto all'imputato straniero, invito che dev'essere redatto nella lingua dell'accusato quando dagli atti risulti che quest'ultimo non conosce la lingua italiana (art. 169, terzo comma, c.p.p.). Tuttavia, a una considerazione complessiva dell'ordinamento normativo, il presupposto interpretativo appena ricordato non può essere condiviso.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, stabilisce all'art. 6, terzo comma, lettera a), che "ogni accusato ha diritto (..) a essere informato, nel più breve spazio di tempo, nella lingua che egli comprende e in maniera dettagliata, della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta". Una disposizione del tutto identica è, altresì, contenuta nell'art. 14, terzo comma, lettera a), del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, patto che è stato firmato il 19 dicembre 1966 a New York ed è stato reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881. Le norme internazionali appena ricordate sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione (v. sentt. nn. 188 del 1980, 153 del 1987 e 323 del 1989) e sono tuttora vigenti, non potendo, certo, esser considerate abrogate dalle successive disposizioni del codice di procedura penale, non tanto perché queste ultime sono vincolate alla direttiva contenuta nell'art. 2 della legge delega del 16 febbraio 1987, n. 81 ("il codice di procedura penale deve (..) adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale"), quanto, piuttosto, perché si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria.

Grazie al collegamento delle norme ora richiamate con l'art. 143 c.p.p., che ad esse assicura la garanzia dell'effettività e dell'applicabilità in concreto, il diritto dell'imputato ad essere immediatamente e dettagliatamente informato nella lingua da lui conosciuta della natura e dei motivi dell'imputazione contestatagli dev'esser considerato un diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile (v. analogamente sent. n. 62 del 1992). E, poiché si tratta di un diritto la cui garanzia, ancorché esplicitata da atti aventi il rango della legge ordinaria, esprime un contenuto di valore implicito nel riconoscimento costituzionale, a favore di ogni uomo (cittadino o straniero), del diritto inviolabile alla difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), ne consegue che, in ragione della natura di quest'ultimo quale principio fondamentale, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, il giudice è sottoposto al vincolo interpretativo di conferire alle norme, che contengono le garanzie dei diritti di difesa in ordine alla esatta comprensione dell'accusa, un significato espansivo, diretto a render concreto ed effettivo, nei limiti del possibile, il sopra indicato diritto dell'imputato.

3. - Nel disciplinare con una norma di carattere generale il diritto dell'imputato di farsi assistere gratuitamente da un interprete, l'art. 143 c.p.p. ha prodotto nel sistema processuale penale una significativa innovazione rispetto alla disciplina dello stesso processo contenuta nel codice precedente. Infatti, mentre in quest'ultimo l'art. 326 regolava la figura dell'interprete in modo tale da collocarla senza residui nella categoria degli ausiliari del giudice - tanto che individuava la funzione caratterizzante di questo istituto nell'esigenza di assicurare l'intelligibilità obiettiva di tutti gli atti del processo, attraverso l'omogeneità della lingua adoperata e senza distinguere, fra le dichiarazioni o le deposizioni, quelle provenienti dall'imputato -, l'art. 143 del nuovo codice, invece, pur mantenendo all'interprete le funzioni tipiche del collaboratore dell'autorità giudiziaria (secondo comma), marca nettamente la differenza con la precedente disciplina assegnando primariamente allo stesso una connotazione e un ruolo propri di istituti preordinati alla tutela della difesa, tanto da configurare il ricorso all'interprete come oggetto di un preciso diritto dell'imputato e da qualificare la relativa funzione in termini di "assistenza" (primo comma).

Tale innovazione, che sottolinea il valore del diritto alla difesa come strumento di reale partecipazione dell'imputato al processo attraverso l'effettiva comprensione dei distinti atti e dei singoli momenti di svolgimento dello stesso, pone il nuovo sistema processuale penale in sintonia con i principi contenuti nelle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia di diritti della persona (v., oltre agli articoli di dette convenzioni sopra indicati, l'art. 3, terzo comma, lettera a, e l'art. 14, terzo comma, lettera f, del Patto internazionale dei diritti civili e politici, di cui l'art. 143, primo comma, c.p.p. costituisce una riproduzione pressoché letterale). È da siffatto rapporto con i suddetti principi, alimentato dal necessario collegamento con i valori costituzionali attinenti ai diritti della difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), che deriva, nei termini precedentemente precisati, una particolare forza espansiva dell'art. 143, primo comma, c.p.p., che il giudice penale, in sede di interpretazione, non può ignorare.

In conseguenza di queste considerazioni risulta evidente che non può essere condiviso il presupposto interpretativo da cui muovono i giudici a quibus, vale a dire l'assunto che l'art. 143, primo comma, c.p.p. vada configurato come norma di stretta interpretazione, che tollera come uniche eccezioni alla regola dell'utilizzazione dell'interprete per gli atti orali soltanto quelle espressamente previste nello stesso codice di procedura penale (v. artt. 109, secondo comma, e 169, terzo comma, c.p.p.). Al contrario, trattandosi di una norma che assicura una garanzia essenziale al godimento di un diritto fondamentale di difesa, riconosciuto altresì dalla comunità internazionale come principio derivante da un trattato multilaterale (essendosi verificata la condizione - sottoscrizione di almeno trentacinque membri della comunità mondiale - cui l'art. 49 del Patto di New York subordinava l'entrata in vigore del Patto stesso), l'art. 143, primo comma, c.p.p. va interpretato come una clausola generale, di ampia applicazione, destinata ad espandersi e a specificarsi, nell'ambito dei fini normativamente riconosciuti, di fronte al verificarsi delle varie esigenze concrete che lo richiedano, quali il tipo di atto cui la persona sottoposta al procedimento deve partecipare ovvero il genere di ausilio di cui la stessa abbisogna.

4. - Del resto, la ricordata configurazione del diritto all'assistenza di un interprete è, per un verso, permessa dalle stesse disposizioni stabilite dall'art. 143, primo comma, c.p.p. e, per altro verso, non è ostacolata, né, tantomeno, contraddetta dalle altre disposizioni del codice che prescrivono specificamente la traduzione di atti del processo nella lingua nota all'imputato.

Sotto il primo profilo, infatti, occorre osservare che l'art. 143, primo comma, c.p.p., definisce significativamente il contenuto dell'attività dell'interprete in dipendenza della finalità generale di garantire all'imputato che non intende o non parla la lingua italiana di "comprendere l'accusa contro di lui formulata e di seguire il compimento degli atti cui partecipa". Questa ampia finalizzazione induce a ritenere che l'art. 143 sia suscettibile di un'applicazione estensibile a tutte le ipotesi in cui l'imputato, ove non potesse giovare dell'ausilio dell'interprete, sarebbe pregiudicato nel suo diritto di partecipare effettivamente allo svolgimento del processo penale. Inoltre, il fatto che la disciplina dell'istituto in questione sia contenuta nel titolo dedicato alla "traduzione degli atti" e il fatto che il processo penale, a differenza di quello civile, non distingue la figura del traduttore da quella dell'interprete, inducono a ritenere che, in via generale, il diritto all'interprete possa essere fatto valere e possa essere fruito, stando al tenore letterale dello stesso art. 143 c.p.p., ogni volta che l'imputato abbia bisogno della traduzione nella lingua da lui conosciuta in ordine a tutti gli atti a lui indirizzati, sia scritti che orali.

Sotto il profilo del rapporto con le altre disposizioni del codice di procedura penale che prescrivono la traduzione di atti processuali nella lingua compresa dall'imputato, occorre sottolineare che il significato normativo da attribuire all'art. 143 c.p.p. è più ampio e non coincidente sia rispetto a quello proprio dell'art. 109, secondo comma, c.p.p., sia rispetto a quello proprio dell'art. 169, terzo comma, c.p.p. Infatti, mentre la garanzia apprestata dall'art. 143 c.p.p. ha carattere generale e si estende a qualsiasi persona, di qualunque nazionalità, che, essendo sottoposta a procedimento penale nel territorio dello Stato, risulta essere non in grado di comprendere la lingua italiana, al contrario le garanzie offerte dagli altri articoli sopra indicati prescindono dal presupposto della effettiva comprensione della lingua propria degli atti processuali.

Più in particolare, l'art. 109, secondo comma, c.p.p. attribuisce al cittadino italiano appartenente a un minoranza linguistica riconosciuta il diritto di richiedere la traduzione nella madrelingua degli atti a lui indirizzati, a prescindere dal fatto che egli parli o comprenda la lingua italiana: quella ora indicata è, infatti, una garanzia che, come ha affermato questa Corte (v. sent. n. 62 del 1992), non è finalizzata "alla adeguata comprensione degli aspetti processuali", né implica, più in generale, una "coincidenza o sovrapposizione con la tutela comportata dal riconoscimento dei diritti della difesa", ma è, in ogni caso, "la conseguenza di una speciale protezione costituzionale accordata al patrimonio culturale di un particolare gruppo etnico". Diversamente, l'art. 169, terzo comma, c.p.p., che prescrive l'obbligo di notificare all'estero, tradotto nella lingua dell'imputato straniero, l'invito a dichiarare o a eleggere domicilio nel territorio dello Stato, impone la redazione dell'atto in una lingua diversa da quella ufficiale in presenza del mero ricorrere della nazionalità straniera dell'imputato, salvo che dagli atti del processo non risulti la conoscenza da parte dell'imputato stesso della lingua italiana.

5. - Le considerazioni fin qui svolte - e, in particolare, quelle relative al principio della effettiva partecipazione dell'imputato allo sviluppo della sequenza procedimentale, partecipazione che è imposta all'accertamento della fondatezza dell'accusa e che trova il proprio presupposto indefettibile nella piena comprensione degli atti processuali che quella sequenza compongono, - inducono a concludere che la mancanza di un espresso obbligo di traduzione nella lingua nota all'imputato straniero sia del decreto di citazione a giudizio davanti al pretore (art. 555 c.p.p.), sia dell'avviso, contenuto nel decreto di giudizio immediato, concernente la facoltà di richiedere il giudizio abbreviato (artt. 456, secondo comma, e 458, primo comma, c.p.p.), non può impedire la piena espansione della garanzia assicurata dall'art. 143, primo comma, c.p.p., in conformità ai diritti dell'imputato riconosciuti dalle convenzioni internazionali ratificate in Italia e dall'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

In altri termini, interpretato alla luce dei principi appena ricordati, l'art. 143, primo comma, c.p.p. impone che si proceda alla nomina dell'interprete o del traduttore immediatamente al verificarsi della

circostanza della mancata conoscenza della lingua italiana da parte della persona nei cui confronti si procede, tanto se tale circostanza sia evidenziata dallo stesso interessato, quanto se, in difetto di ciò, sia accertata dall'autorità procedente. Quest'ultima evenienza, anzi, va riferita anche alla fase delle indagini preliminari, sia per effetto dell'estensione all'indagato di tutte le garanzie assicurate all'imputato (art. 61 c.p.p.), sia per effetto del riferimento esplicito, contenuto nello stesso art. 143, terzo comma, c.p.p., alla nomina dell'interprete in relazione alle attività processuali del giudice così come alle attività del pubblico ministero o dell'ufficiale di polizia giudiziaria. Pertanto, il diritto a farsi assistere gratuitamente da un interprete comporta, ad una corretta interpretazione dell'art. 143 c.p.p., che l'attività di assistenza svolta da quest'ultimo a favore dell'indagato ricomprenda, fra l'altro, la traduzione, in tutti i suoi elementi costitutivi - incluso l'avviso relativo alla facoltà di richiedere il giudizio abbreviato - del decreto di citazione a giudizio, sia se emesso dal Giudice per le indagini preliminari (nel procedimento innanzi al tribunale), sia se adottato dal Pubblico ministero (nel rito pretorile).

Questa conclusione, oltre a essere indotta da un preciso collegamento ermeneutico con i principi costituzionali stabiliti dall'art. 24 e con i diritti dell'imputato garantiti dalle sopra menzionate convenzioni internazionali sui diritti della persona, costituisce uno svolgimento coerente della stessa funzione che l'art. 143 c.p.p. assegna all'interprete. Questi, infatti, proprio perché assiste l'imputato (o l'indagato) al fine di fargli comprendere l'esatto significato dell'accusa formulata contro di lui e di fargli seguire il compimento degli atti cui partecipa, non può non estendere la sua opera di collaborazione anche all'atto con il quale l'imputato è messo a conoscenza della natura e dei motivi dell'imputazione, oltreché delle facoltà riconosciutegli al fine di contrapporsi all'accusa, qual è essenzialmente il decreto di citazione a giudizio, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi.

6. - L'interpretazione nei termini appena riferiti del diritto all'assistenza gratuita di un interprete, basato sull'art. 143 c.p.p., fa venir meno i dubbi di legittimità costituzionale manifestati dal Pretore di Torino e dal Tribunale di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe e risponde ai limiti di rilevanza propri delle questioni sottoposte a questa Corte dai giudici a quibus. Sotto quest'ultimo profilo, va precisato, infatti, che in ambedue i casi la non conoscenza della lingua italiana da parte dell'imputato straniero è stata accertata sin dalle indagini preliminari, al momento dei rispettivi arresti e delle relative udienze di convalida. Sicché è di evidente rilevanza una pronunzia comportante l'attuazione del diritto dell'imputato a vedersi notificato, tradotto nella lingua a lui nota, il decreto di citazione a giudizio innanzi al pretore, in un caso, e il decreto di citazione a giudizio immediato innanzi al tribunale competente, nell'altro caso.

In conseguenza della decisione resa, perde ogni ragion d'essere la questione di legittimità costituzionale avverso l'art. 458, primo comma, c.p.p., sollevata in via subordinata dal Tribunale di Milano con la seconda delle ordinanze indicate in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Pretore di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 76 della Costituzione, nei confronti dell'art. 555, terzo comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio debba essere notificato all'imputato straniero, che non conosce la lingua italiana, anche nella traduzione nella lingua da lui compresa;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, nei confronti del combinato disposto formato dall'art. 456, secondo comma, c.p.p. e dall'art. 458, primo comma, c.p.p., nella parte in cui non prevede che l'avviso

contemplato dall'art. 456, secondo comma, c.p.p., comprensivo dell'indicazione del termine entro cui richiedere il giudizio abbreviato, debba essere tradotto nella lingua conosciuta dall'imputato straniero che ignora la lingua italiana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1993.

SENTENZA N. 278 ANNO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuseppe BORZELLINO; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, lett. b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), promosso con ordinanza emessa il 13 novembre 1991 dal Tribunale militare di Verona nel procedimento penale a carico di Klieber Ralph, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Udito nella camera di consiglio del 6 maggio 1992 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale militare di Verona, con ordinanza del 13 novembre 1991 (R.O. n. 42 del 1992), ha sollevato, in relazione agli artt. 2, 3 e 52 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, lett. b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica), con riferimento all'art. 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), nella parte in cui non prevede l'esenzione dagli obblighi di leva per coloro che, avendo perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato, siano tenuti al servizio militare verso quest'ultimo.

2. - La questione è fondata.

La conservazione dell'obbligo del servizio militare a carico di coloro che hanno perduto la cittadinanza italiana, sancita dalla legge n. 555 del 1912, sembra ispirata alla ratio prevalente di garantire una platea per la formazione dei contingenti di leva anche con la coscrizione degli emigrati non più cittadini.

Tale finalità è divenuta anacronistica.

L'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ha sancito per ogni individuo il diritto di "lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese".

Quale che sia il valore delle Dichiarazioni di principi, non v'è dubbio che tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione della Repubblica sia da individuarsi anche il diritto di abbandonare il proprio paese.

Sicché una legislazione che ostacolasse l'esercizio di questo diritto fondamentale si porrebbe fuori dall'attuale contesto di valori giuridici internazionali e costituzionali.

È inoltre da tener presente che la prassi internazionale dominante induce a ritenere esistente una norma generale, che vincola gli Stati a non assoggettare ad obblighi militari cittadini stranieri.

In base alla conformazione dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, statuita dall'art. 10, primo comma, della Costituzione, una

normativa che continuasse a richiedere il servizio militare ai non cittadini contrasterebbe la norma generale internazionale, violando la Costituzione.

È proprio per adeguare ad un tale mutato contesto il nostro ordinamento interno che l'art. 22 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) stabilisce: "Per coloro i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano già perduto la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 8 della legge 13 giugno 1912, n. 555, cessa ogni obbligo militare".

Entrando la citata legge in vigore sei mesi dopo la data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 15 febbraio 1992, essa non è immediatamente applicabile nel giudizio a quo, rispetto alla cui impostazione resta estranea come *ius superveniens*.

3. - Peraltro, tutto ciò premesso, l'accoglimento della questione, nei limiti in cui è stata sollevata, si radica nella giurisprudenza di questa Corte. Le disposizioni oggi denunciate, nella parte in cui non prevedono l'esenzione dall'obbligo del servizio militare per coloro che hanno perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato, nel quale abbiano già prestato servizio militare, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione del principio di parità di trattamento, di cui all'art. 3 della Costituzione (sent. n. 974 del 1988).

Invero, per l'art. 5 della Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963 (sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima), ratificata con legge 4 ottobre 1966, n. 876, chiunque possieda doppia o plurima cittadinanza è tenuto agli obblighi militari nei confronti di uno solo degli Stati di cui sia cittadino. A fortiori tale trattamento va dunque applicato a chi ha perduto la cittadinanza italiana e possiede in atto la sola cittadinanza straniera.

Ma non v'è chi non veda la equivalenza delle situazioni di chi ha prestato e di chi sia tenuto a prestare il servizio militare nello Stato straniero di cui sia divenuto cittadino.

Ne consegue l'*eadem ratio* decidendi per la questione de qua rispetto al precedente illustrato.

4. - Restano pertanto assorbiti i profili proposti rispetto agli altri parametri, di cui agli articoli 2 e 52 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, lett. b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), nella parte in cui non prevedono che siano esentati dagli obblighi di leva coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato nel quale siano tenuti a prestare il servizio militare.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 1992.

SENTENZA N. 148 ANNO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma secondo, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) in relazione all'art. 6, comma secondo, della stessa legge, promosso con ordinanza emessa il 15 maggio 1991 dal Tribunale per i minorenni di Bari nell'istanza proposta da Dolciamore Nicola ed altra, iscritta al n. 560 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 1991;

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

Udito nella camera di consiglio del 22 gennaio 1992 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

[...]

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale per i minorenni di Bari dubita della legittimità costituzionale della norma che, nel contesto della disciplina della adozione legittimante, stabilisce tra i requisiti richiesti ai coniugi adottanti che la loro età superi "di non più di quaranta anni l'età dell'adottando" (art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184). Tale norma opera tanto nella ipotesi di adozione interna, quanto in quella di adozione internazionale, giacché in conformità all'indirizzo volto ad unificare i requisiti richiesti per la adozione indipendentemente dalla cittadinanza dei minori, la norma sostanziale posta dall'art. 6 della legge del 1983, n. 184, ha effetto anche nella procedura diretta ad accertare la idoneità dei coniugi i quali intendano adottare un minore straniero (art. 30 della legge del 1983, n. 184), procedura che si conclude con la successiva ed eventuale dichiarazione di efficacia del provvedimento straniero di adozione o di affidamento preadottivo (art. 32 della legge del 1983, n. 184, cit.).

Le disposizioni indicate dal giudice rimettente come parametro di valutazione della legittimità costituzionale della norma, sono gli artt. 2, 3 e 31 della Costituzione.

2. - L'Avvocatura dello Stato ha eccepito la irrilevanza della questione, in quanto sollevata nel corso della fase procedurale disciplinata dall'art. 32 della legge del 1983, n. 184, dopo che era già concluso l'accertamento della idoneità dei coniugi alla adozione, con la fissazione delle relative condizioni, anche quanto al divario di età richiesto rispetto al minore da adottare.

Ma proprio la peculiare sequenza di atti e provvedimenti previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, tutti volti alla conclusiva dichiarazione di efficacia nello Stato del provvedimento straniero di adozione, persuade della infondatezza della eccezione.

Il procedimento per la adozione di minori stranieri, volto ad assicurare requisiti e controlli analoghi a quelli previsti per la adozione interna, si articola difatti in più fasi, che vanno dalla dichiarazione di idoneità degli adottanti (questa prescinde dalla individuazione e dal rapporto con un

minore e precede il provvedimento straniero di adozione) alla dichiarazione di efficacia di tale provvedimento straniero nello Stato.

Anche in questa ultima fase, nella quale si trovava il procedimento dinanzi al giudice rimettente, è previsto un controllo, sia pure estrinseco, sulla dichiarazione di idoneità dei coniugi adottanti: se ne trae l'accertamento del rispetto delle condizioni poste dal relativo provvedimento e la possibilità di un contenzioso in ordine ad esse. Anzi, per quanto attiene al requisito del divario di età tra adottanti ed adottato, solo in questa fase, perché in relazione ad uno specifico minore al quale il divario di età è rapportabile, si pone come rilevante la questione di legittimità costituzionale della norma che fissa in non più di quaranta anni, anche in presenza di particolari situazioni che in ipotesi possano trovare protezione radicata in norme costituzionali, la differenza di età tra adottante ed adottato. Se così non fosse, per la adozione internazionale tale questione non potrebbe mai essere considerata effettivamente rilevante, giacché nella fase procedurale relativa alla preventiva dichiarazione di idoneità dei coniugi il superamento del divario di età, in assenza di un minore al quale il divario stesso va rapportato, sarebbe solo ipotetico ed eventuale.

La eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dalla Avvocatura dello Stato, deve essere pertanto disattesa.

3. - Nel merito la questione, nei rigorosi limiti nei quali è prospettata, è fondata.

Il legislatore ha stabilito all'art. 6 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sia per l'adozione interna che per l'adozione internazionale, alla quale la norma si applica per il rinvio operato dall'art. 30 della stessa legge, tra i requisiti richiesti per l'adozione il minimo ed il massimo divario di età tra coniugi adottanti e minore adottato. Si tratta di una previsione rigida, non del tutto adeguata ai principi fissati in materia dalla Convenzione di Strasburgo del 24 aprile 1967, ratificata con legge 22 maggio 1974, n. 357, che fissa il divario di età minimo, in ordine al quale possono essere previste deroghe per il verificarsi di circostanze eccezionali (art. 7). Peraltro comune è il principio ispiratore di fondo della disciplina legislativa nazionale e della Convenzione europea sull'adozione dei minori: esso consiste nella valutazione in termini di assoluta preminenza dell'interesse del minore ad "un ambiente familiare stabile ed armonioso" (per usare la incisiva espressione dell'art. 8 della Convenzione).

Questa Corte ha più volte sottolineato che dai principi costituzionali di cui agli artt. 2 e 30, primo e secondo comma, della Costituzione, discende che l'adozione deve trovare nella tutela dei fondamentali interessi del minore il proprio centro di gravità (sentenza n. 197 del 1986, sentenza n. 11 del 1981) essendo sempre poizore l'interesse del minore stesso alla soluzione più adeguata allo sviluppo della sua personalità.

Con riferimento al divario di età tra coniugi adottanti e minore il legislatore ha, con una valutazione discrezionale, fissato i termini di tale divario in almeno diciotto anni ed in non più di quaranta anni, attribuendo così riferimenti certi anche alle situazioni ed agli atti preordinati alle adozioni. Ma la assoluta rigidità delle previsioni normative è stata già, in due specifiche e circoscritte situazioni, ritenuta non conforme a costituzione, tanto nel limite minimo quanto nel limite massimo.

Per quanto concerne il non raggiunto divario minimo di età, dei diciotto anni, tra adottante ed adottando, nel caso di chi intende adottare il minore figlio anche adottivo del coniuge, questa Corte ha ritenuto che, quando sussistano validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, la ragionevole riduzione del termine diciottennale possa essere rimessa all'apprezzamento del giudice, previo attento e severo esame delle circostanze del caso (sentenza n. 44 del 1990).

Quanto al divario massimo di età tra adottante ed adottato questa Corte ha ritenuto, con riferimento alla estensione degli effetti della adozione legitimante, prevista dall'art. 79 della legge del 1983 n. 184, nei confronti degli adottati ai sensi dell'art. 291 del codice civile precedentemente in vigore, che la differenza di età tra adottanti ed adottato superiore ai 40 anni non poteva essere di ostacolo, in presenza, tra l'altro dei valori costituzionali di cui agli artt. 2 e 30, primo e secondo comma, della Costituzione (sentenza n. 183 del 1988).

Il divario di età legislativamente previsto non si pone dunque come così assoluto da non poter essere ragionevolmente intaccato, in casi rigorosamente circoscritti ed eccezionali, per consentire la affermazione di interessi, particolarmente attinenti al minore ed alla famiglia, che trovano

radicamento e protezione costituzionale e la cui esistenza in concreto sia rimessa al rigoroso accertamento giudiziale. Tale situazione si verifica nel caso di fratelli e sorelle minori, uniti da comunità di vita e di educazione, quale parte di un nucleo familiare, e che versino in eguale stato di adottabilità.

In proposito si può rilevare che la legge del 1983, n. 184, consente, in principio, l'adozione plurima; anzi afferma che non può essere disposto l'affidamento di uno solo dei due fratelli, tutti in stato di adottabilità, salvo che non sussistano gravi ragioni (art. 22), ma non ne disciplina in modo specifico i profili attinenti al divario di età tra adottanti ed adottando, quando per uno dei minori tale divario non rientri in quello previsto in via generale dall'art. 6, secondo comma.

I valori costituzionali di protezione della personalità dei minori, risultanti dagli artt. 2 e 31 della Costituzione, la esigenza di un pari trattamento di essi quando versano nella medesima condizione, come pure quella di salvaguardare la unità familiare che residua o si va a comporre, impongono che sia mantenuta la loro comunanza di vita e di educazione, quando dalla separazione deriverebbe per essi un danno grave, suscettibile di rigorosa valutazione da parte del giudice. In tal caso, essendo uno dei minori adottabile o adottato, la preclusione della adozione di un fratello o di una sorella da parte degli stessi adottanti solo in ragione del superamento del divario massimo di età, non è costituzionalmente legittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) nella parte in cui non consente l'adozione di uno o più fratelli in stato di adottabilità, quando per uno di essi l'età degli adottanti supera di più di quarant'anni l'età dell'adottando e dalla separazione deriva ai minori un danno grave per il venir meno della comunanza di vita e di educazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 1992.

SENTENZA N. 536 ANNO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 32, lettera c), 33 e 37 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 9 gennaio 1989 dal Tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento di delibazione promosso da Marsili Pasquale ed altra, iscritta al n. 185 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 1989;

2) ordinanza emessa il 12 gennaio 1989 dal Tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento di delibazione promosso da Fiacchi Alfredo ed altra, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 1989 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

[...]

Considerato in diritto

1. - Poiché le due ordinanze di rimessione hanno identico tenore, va disposta la riunione dei relativi procedimenti.

2. - All'esame delle questioni sollevate dal Tribunale dei minorenni di Roma va premessa una breve disamina - per la parte che qui interessa - della disciplina dell'adozione di minori stranieri, contenuta nel capo I del titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184, dedicato all'adozione internazionale.

La relativa procedura prevede innanzitutto che i coniugi italiani che intendono adottare un minore straniero devono previamente ottenere dal Tribunale dei minorenni competente una dichiarazione di idoneità all'adozione (art. 30), la quale presuppone che sia accertata nei loro confronti la sussistenza dei requisiti richiesti per gli adottanti ai fini dell'adozione nazionale (art. 6). Essi, una volta che abbiano ottenuto da un'autorità straniera un provvedimento di adozione o di affidamento preadottivo, ovvero "altro provvedimento in materia di tutela e degli altri istituti di protezione dei minori" - di cui l'autorità consolare attesti la conformità alla legislazione del Paese estero - possono far entrare il minore in Italia (art. 31). Il Tribunale dei minorenni, accertata la sussistenza dei predetti requisiti (dichiarazione di idoneità, conformità del provvedimento alla legislazione dello Stato che lo ha emesso) provvede (art. 32) a dichiarare l'efficacia in Italia di detto provvedimento "con gli effetti dell'adozione" legittimante di cui all'art. 27, sempreché ritenga che esso "non è contrario ai principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori" (art. 32, lettera c). Ciò, però, solo se risulta comprovata la sussistenza di un periodo di affidamento preadottivo di almeno un anno: altrimenti, il provvedimento è dichiarato efficace come affidamento preadottivo, e solo dopo il positivo decorso di tale periodo di esperimento viene pronunciata l'adozione legittimante (art. 33, primo e secondo comma).

Nell'ipotesi, poi, in cui il provvedimento straniero "non possa essere dichiarato efficace con gli effetti dell'adozione", ovvero in caso di esito negativo dell'affidamento preadottivo, il minore straniero è considerato in stato di abbandono e si applica nei suoi confronti la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza, dandone comunicazione, per il tramite del Ministero degli affari esteri, allo Stato di appartenenza del minore (art. 33, terzo comma, che richiama il successivo art. 37).

3. - Delle predette disposizioni, il Tribunale rimettente impugna da un lato l'art. 32, lettera c) - in riferimento agli artt. 2, 3 e 10, primo comma, Cost. - dall'altro l'art. 33, terzo comma, in collegamento con l'art. 37 da esso richiamato, in riferimento al medesimo art. 10. Motivando sulla rilevanza di quest'ultima impugnativa, il Tribunale afferma che essa sussisterebbe "nell'eventualità di non declaratoria di efficacia del provvedimento straniero e cioè di rigetto della istanza introduttiva del presente procedimento". Ma proprio da siffatta prospettazione emerge all'evidenza che la questione è, viceversa, irrilevante. Essa, invero, è stata sollevata nell'ambito del procedimento per la declaratoria di efficacia del provvedimento straniero, che si conclude con una pronuncia di accoglimento o rigetto e rispetto al quale sono rilevanti solo le questioni concernenti le disposizioni che lo regolano. La norma impugnata, viceversa, si colloca in una fase procedimentale successiva, che - nel presupposto dello stato di abbandono conseguente al rigetto - si apre con la dichiarazione di adottabilità disciplinata negli artt. 8 e segg.. Trattasi, quindi, di questione meramente eventuale - in quanto presuppone un'ipotetica pronuncia di rigetto - concernente una disposizione della quale può farsi applicazione nell'ambito di un procedimento diverso da quello in cui è stata sollevata. Di conseguenza, essa va dichiarata inammissibile.

4. - L'art. 32, lettera c) è impugnato in quanto interpretato dalla Corte di cassazione nel senso che possono essere dichiarati efficaci, perché non contrari ai "principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori" i provvedimenti esteri di adozione ordinaria o consensuale di minori stranieri da parte di coniugi italiani.

Sotto un primo e più generale profilo, il Tribunale rimettente contesta la costruzione ermeneutica fatta propria dalla Corte di cassazione, secondo la quale la declaratoria di efficacia di cui all'art. 32 non è assimilabile all'ordinaria delibazione disciplinata dagli artt. 797 e 801 del codice di procedura civile: e ciò perché al provvedimento straniero a contenuto adottivo non è attribuita l'efficacia che gli è propria nell'ordinamento del Paese in cui è stato emanato, ma esso è assunto solo come presupposto indispensabile per l'instaurazione di una procedura che sfocia in un'adozione (piena, e legittimante) interamente regolata dalla legge italiana. In ciò, il giudice a quo ravvisa una violazione dell'art. 10, primo comma, Cost., assumendo che sarebbe lesa la norma di diritto internazionale, universalmente riconosciuta, del rispetto della sovranità degli altri Stati: essa imporrebbe che le decisioni dei loro organi legittimi, se conformi ai principi del diritto interno - quali quelli di cui all'art. 32 lettera c) - siano recepite nella loro portata ed efficacia integrale, e non utilizzate "per quanto di opportunità".

5. - La questione non è fondata.

Sul piano interpretativo, la suesposta tesi della Corte di cassazione - condivisa dalla giurisprudenza e dalla dottrina quasi unanime - non appare contestabile, dato che essa corrisponde ad una inequivoca scelta legislativa.

Dettando l'organica regolamentazione contenuta nella legge n. 184, il legislatore del 1983 ha inteso far fronte alle discriminazioni in danno di minori stranieri ed ai fenomeni di introduzione di questi in modo irregolare e di elusione dalla legge (cfr. sentenza n. 214 del 1983) che la precedente disciplina si era rivelata inidonea a contenere, anche perché prevedeva in materia competenze e procedure diverse in relazione a diversi modelli di adozione.

Tale intervento legislativo era reso necessario dal crescente incremento delle adozioni di minori stranieri - soprattutto provenienti dai Paesi in via di sviluppo - che è poi proseguito fino ad attingere livelli pari o superiori a quelli dell'adozione nazionale.

Ispirandosi a criteri solidaristici ed equalitari, il legislatore ha inteso "realizzare al massimo, nella specialità della materia, la parità di garanzie per il minore straniero rispetto al minore cittadino italiano" (Relazione al Senato sul testo predisposto in sede referente dalla Commissione giustizia),

evitando in danno del primo discriminazioni ed abusi. E, coerentemente con la scelta in favore dell'adozione legittimante, ha inteso assicurare anche al minore straniero lo status di figlio legittimo della coppia italiana adottante e garantirgli il più possibile - pur nella specificità dell'adozione internazionale - l'inserimento in una famiglia sostitutiva che, anche a seguito di congrua sperimentazione, si riveli idonea alla sua educazione ed istruzione. Ciò ha comportato che si desse preminenza alla *lex fori*, assegnando alle disposizioni italiane il carattere di norme di applicazione necessaria.

Certo, la circostanza che al provvedimento straniero se ne sovrapponga uno italiano che ne modifica gli effetti non può essere sottovalutata, specie ove si consideri che il passaggio da adozione ordinaria ad adozione legittimante comporta il mutamento di cognome del minore e, soprattutto, la cessazione dei suoi rapporti con la famiglia di origine. Ciò può indubbiamente dar luogo a seri inconvenienti sul piano delle relazioni internazionali, cui occorrerebbe tentare di porre rimedio - nella salvaguardia di irrinunziabili principi di rilievo costituzionale - anche con l'incentivazione di opportuni accordi.

Sul piano delle valutazioni di legittimità costituzionale, però, non va in primo luogo trascurato che la modificazione degli effetti presuppone pur sempre un provvedimento straniero a contenuto adottivo, che cioè comporti almeno - come ha chiarito la Corte di cassazione - il conferimento alla coppia italiana dei poteri-doveri che normalmente spettano ai genitori per un tempo potenzialmente indefinito ed esprima il consenso al trasferimento del minore al di fuori della comunità d'origine. Inoltre, e soprattutto, occorre come si specificherà più oltre - che sussista uno stato di effettivo abbandono del minore straniero.

Sulla base di tali presupposti, la scelta legislativa in favore dell'adozione legittimante anche per il minore straniero si appalesa coerente con i principi costituzionali: sia perché risponde all'esigenza di favorire lo sviluppo della sua personalità (art. 2) e gli assicura parità di trattamento nei confronti del minore italiano (art. 3 Cost.); sia perché - conformemente alle direttive espresse negli artt. 30, secondo comma e 31, terzo comma, Cost.) gli garantisce il diritto ad avere un'unica famiglia, ove risulti necessario sostituirla con una nuova a quella di origine, e soddisfa il suo preminente interesse all'acquisizione dello status di figlio legittimo pleno iure (sentenza n. 197 del 1986). La prevalenza dell'interesse del minore - che questa Corte ha costantemente ribadito - comporta quindi che ad esso debba soggiacere quello dei genitori naturali, allorché sia loro venuta meno l'effettiva possibilità e capacità di assolvere i propri compiti (sentenza n. 11 del 1981). La necessità di rispettare tali principi costituisce il limite entro il quale il provvedimento straniero può produrre effetti nel nostro ordinamento e ne legittima quindi la modificazione necessaria ad adattarlo a tali principi.

Non può, d'altra parte, dirsi che vi sia una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta che imponga, invece, che il provvedimento straniero sia rispettato nel suo integrale contenuto. Il giudice a quo ne afferma l'esistenza, ma senza fornire il benché minimo cenno di dimostrazione; né chiarisce in qual senso una siffatta norma deriverebbe dal principio della sovranità statale, laddove è proprio su questo che in ultima analisi si fonda la legittimità dell'adattamento. D'altra parte, proprio nella materia del riconoscimento di sentenze straniere di adozione si riscontra una grande eterogeneità di soluzioni: la quale si collega alla varietà dei tipi e modelli di adozione presenti nei vari Paesi e dipende, in definitiva, dalla diffusa esigenza di assicurare il rispetto delle concezioni nazionali inerenti alla famiglia, che è all'origine, a sua volta, della constatata difficoltà di pervenire in tale campo ad ottenere ampie adesioni a convenzioni internazionali (come nel caso della Convenzione dell'Aja del 5 novembre 1965).

6. - Sotto altro e più complesso profilo, il Tribunale rimettente impugna l'art. 32, lettera c), in quanto, secondo l'interpretazione della Corte di cassazione, permette che siano ritenuti non contrari ai principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori, e perciò dichiarati efficaci, i provvedimenti stranieri fondati sul consenso dei genitori biologici all'adozione. Così intesa, la norma, secondo il Tribunale, confliggerebbe, innanzitutto, con l'art. 3 Cost. sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, in quanto si porrebbe in contrasto con i principi informatori, le finalità ed i contenuti della stessa legge n. 184 del 1983: la quale avrebbe ripudiato, salvo ipotesi marginali, tale modello di

adozione ad evitare un possibile "mercato" dei minori ed avrebbe fondato l'istituto sull'oggettivo accertamento dello stato di abbandono e sulla scelta giudiziale delle coppie idonee.

La norma confliggerebbe, inoltre, con l'art. 2 Cost., in quanto sarebbe violato il diritto dei minori stranieri a non essere oggetto di cessione ed a mantenere i legami con la famiglia di origine se non vi è un effettivo stato di abbandono; ciò che ridonderebbe in ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'ingiustificata limitazione del favor minoris al solo minore di cittadinanza italiana.

L'art. 3, infine, sarebbe violato anche in ragione dell'ingiustificato privilegio accordato alle coppie italiane in grado di disporre delle somme necessarie per le adozioni consensuali di minori stranieri, in danno degli aspiranti all'adozione sprovvisti di tali mezzi.

7. - L'esame della prima delle censure prospettate, fondata sull'asserito contrasto tra i principi ispiratori della legge n. 184 e la declaratoria di efficacia di adozioni ispirate al modello consensuale, comporta innanzitutto che si accerti se la tesi della Corte di cassazione tradisca o meno le intenzioni del legislatore del 1983; così indirettamente violando il principio di ragionevolezza - inteso come coerenza intrinseca della legge - tratto dall'art. 3 Cost.

La risposta negativa a tale quesito si evince, non tanto dal fatto che il preesistente modello consensuale è stato in taluni casi particolari mantenuto per l'adozione nazionale (art. 44); quanto, piuttosto, dalla latitudine della formula usata nell'art. 31 per definire i provvedimenti stranieri a contenuto adottivo suscettibili di considerazione ai fini della declaratoria di efficacia in Italia (adozione, affidamento preadottivo, altro provvedimento in materia di tutela e degli altri istituti di protezione dei minori). Tale formula, di per sé, è idonea a ricomprendere qualsiasi modello di adozione: la qual cosa è coerente con le esigenze che - a prescindere da ogni valutazione di merito - il legislatore ha indubbiamente inteso soddisfare. Data la varietà dei modelli di adozione accolti dalle diverse legislazioni e la molteplicità delle relative discipline, si è infatti voluto che l'adozione dei minori stranieri - nel rispetto di irrinunciabili garanzie e in presenza di provvedimenti a contenuto effettivamente adottivo - potesse operare con ampiezza; e ciò al fine di realizzare concreti obiettivi di solidarietà e di collaborazione, che l'adozione internazionale - ove retamente intesa ed attuata - può conseguire specie rispetto alle situazioni di gravi difficoltà in cui versa parte della popolazione infantile in non pochi Paesi.

Non poteva ovviamente non tenersi conto, in quest'ottica, del fatto che il modello consensuale - o in via esclusiva, o in alternativa all'adozione legittimante - è senz'altro il più diffuso, anche nei Paesi europei: sicché il rifiutarlo a priori avrebbe significato contraddire alla predetta esigenza, rendendo praticamente inoperante l'adozione di minori stranieri. Del resto, se tale preclusione aprioristica fosse ipotizzabile, non si spiegherebbe la perdurante adesione dell'Italia alla Convenzione europea in materia di adozione dei minori (firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967 e ratificata con legge 22 maggio 1974, n. 357), che all'art. 5 prevede come obbligatorio il consenso dei genitori del minore e consente di prescindere solo in casi eccezionali.

Tanto basta a mettere in rilievo la specificità dell'adozione internazionale, la cui disciplina non può perciò consistere in una mera trasposizione di quella dell'adozione nazionale: non a caso il legislatore richiede la conformità del provvedimento straniero ai "principi fondamentali", e non alle norme in materia di famiglia e dei minori. La disposizione impugnata non può quindi dirsi in contrasto con i principi ispiratori della legge, dato che tra questi rientrano le sopraevidenziate esigenze di solidarietà.

8. - Oggetto della valutazione di non contrarietà ai principi fondamentali è, nella logica dell'art. 32, non l'eventuale atto convenzionale tra le parti private in ordine all'affidamento del minore, bensì il provvedimento dell'autorità (giurisdizionale o amministrativa) con il quale la procedura adottiva straniera si conclude. Non possono perciò essere considerati a tal fine - come sottolinea la Corte di cassazione - né la mera convenzione privata, sia pure recepita in atto notarile, né il provvedimento che si limiti ad una mera convalida di essa. È essenziale, invece, che il provvedimento esprima un'autonoma valutazione dell'autorità straniera circa la rispondenza dell'adozione all'interesse del minore.

Al riguardo, questa Corte deve ancora una volta ribadire che l'istituto dell'adozione è preordinato alla tutela dell'esclusivo interesse del minore, alla stregua degli artt. 2 e 30 Cost.; e che il fine primario, additato da tali norme, della promozione e sviluppo della personalità del bambino - anche attraverso la sua educazione ed istruzione - va perseguito in primissima istanza nell'ambiente più idoneo, vale a dire nella famiglia di origine. Pertanto solo se questa sia incapace di far fronte ai propri compiti, lo Stato - cui spetta di predisporre gli interventi più efficaci per sopprimerli - deve provvedere all'adempimento di quel fine attraverso l'inserimento del minore in un'idonea famiglia sostitutiva (cfr., in particolare, la sentenza n. 11 del 1981).

A tali direttive costituzionali il legislatore del 1983 si è attenuto, rafforzando la connotazione pubblicistica dell'istituto dell'adozione (sentenze nn. 197 del 1986 e 182 del 1988) e proclamando, all'art. 1, il principio - ormai "maturo nella coscienza comune e nella cultura" (cfr. Relazione cit.) - secondo cui "il minore ha diritto di essere educato nell'ambito della propria famiglia".

Tale principio, per la valenza generale delle disposizioni costituzionali cui si ispira e per il dettato della stessa legge (cfr. art. 1, secondo comma), è valido anche per l'adozione internazionale; ed esso comporta che pure l'adozione di minori stranieri, per essere efficace nel nostro ordinamento, non può fondarsi sulla mera prospettiva di miglioramenti materiali ed economici per il bambino, ma presuppone quelle mancanze di cura e custodia, di essenziale sostegno materiale e di affetto che sole possono giustificare il ricorso alla famiglia sostitutiva. In altri termini, lo stato di abbandono, così come è presupposto necessario per l'adozione legittimante nazionale (cfr. sentenza n. 182 del 1988), altrettanto lo è per quell'adozione legittimante cui si perviene con l'adozione internazionale: e ciò anche al fine di assicurare quella parità di trattamento tra minore italiano e minore straniero, che comporta anche per costui il diritto alla formazione della personalità nell'ambito della famiglia di origine.

Su tali principi - contrariamente a quanto sembra ritenere il giudice a quo - concorda pure la Corte di cassazione la quale infatti, proprio ai fini del rispetto di tale parità, ritiene che l'efficacia in Italia di un provvedimento "a contenuto adottivo potrà essere pronunciata solo quando risulti che quel bambino sia davvero in stato di abbandono; ché, altrimenti, se gli si desse una nuova famiglia quando quella d'origine era ancora esistente, valida ed idonea, si violerebbe proprio il diritto di quel bambino sancito così vigorosamente dall'art. 1, legge n. 184 del 1983" (sez. I civ., sentenza n. 3904 del 1986). Inoltre, proprio nelle sentenze citate dal giudice a quo la Corte di cassazione ammette bensì che sia dichiarato efficace il provvedimento straniero che tenga conto di convenzioni private, ma richiede poi che "siano fatti salvi i principi (questi sì fondamentali) ai quali è informato l'ordinamento interno, e cioè l'interesse del minore in stato di effettivo abbandono ad acquisire una famiglia idonea, sotto il controllo dell'autorità competente ad assistere l'infanzia abbandonata" (sez. I civ., sentenze nn. 7531 e 8506 del 1987).

Quanto ai modi di accertamento dello stato di abbandono, la Corte di cassazione precisa ulteriormente che il tribunale dei minorenni dovrà al riguardo compiere "un'opera di interpretazione del provvedimento straniero e della situazione quale appare dal provvedimento stesso nonché dalla documentazione che sta a base" di esso (sentenza n. 3904 cit.): il che significa che - anche se nel provvedimento manca al riguardo una pronuncia formale, che può non essere richiesta dalla legislazione locale - dovranno pur sempre esservi elementi che inducano a ritenere la sussistenza di tale stato. Se, poi, questi non appaiano sufficienti, spetta al giudice italiano svolgere ulteriori indagini, avvalendosi o dell'autorità consolare (cfr. art. 33, secondo comma, d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200) ovvero degli Enti autorizzati di cui all'art. 38 legge n. 184 del 1983 (cfr. art. 13 decreto ministeriale 28 giugno 1985, in Gazzetta Ufficiale n. 229 del 1985).

Nel quadro di tali accertamenti assume di norma rilievo il consenso all'adozione da parte del (o dei) genitori biologici, specie ove risulti la loro consapevolezza non solo del prossimo espatrio del minore, ma anche degli effetti legittimanti dell'adozione italiana (cfr., al riguardo, i compiti di informazione demandati agli Enti autorizzati dall'art. 8 del citato decreto ministeriale). Peraltro lo stato di abbandono, dovendo essere effettivo, non può presumersi: esso non può essere dedotto in

modo automatico dal consenso, ma va valutato in un quadro di risultanze obiettive che dia sufficienti garanzie.

Alla stregua di tali precisazioni, le censure prospettate dal giudice a quo, sotto il profilo esaminato, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., devono ritenersi non fondate.

9. - La produttività di effetti dell'adozione consensuale straniera è contestata dal Tribunale rimettente anche in quanto comporta che la scelta degli adottanti sia rimessa ai genitori biologici anziché al giudice, come è per l'adozione nazionale: il che si risolverebbe in difetto di coerenza ed attribuzione di minori garanzie al bambino straniero.

Che l'individuazione della famiglia sostitutiva debba rivestire caratteri di "adeguatezza" e debba perciò avvenire cercando la soluzione ottimale "in concreto" per l'interesse del minore è principio che questa Corte - occupandosi dell'adozione nazionale - ha più volte ricavato dagli artt. 2 e 30, primo e secondo comma, Cost. (cfr. sentenze nn. 11 del 1981 e 198 del 1986). Esso è valido anche per l'adozione di minori stranieri, il che non significa che debba necessariamente essere realizzato con il medesimo strumento che il legislatore ha ritenuto più congruo per l'adozione nazionale, vale a dire con la riserva al giudice della scelta degli adottanti attraverso i meccanismi della comparazione e dell'abbinamento, che la specifica struttura dell'adozione internazionale non consente di impiegare. Ciò che rileva, come ha affermato la Corte di cassazione (sentenza n.5589 del 1987), è che, sia pure per diverse strade, venga tutelato in modo sufficiente l'interesse - essenziale sotto il profilo costituzionale - che al minore sia data una famiglia nuova che sia davvero idonea.

Per salvaguardare il suddetto principio, il legislatore del 1983 ha fatto ricorso ad un duplice mezzo: da un lato, imponendo una previa valutazione dell'idoneità all'adozione degli aspiranti adottanti (art. 30); dall'altro, prescrivendo che la valutazione sulla rispondenza dell'adozione all'interesse del minore contenuta nel provvedimento straniero sia confortata da un'adeguata sperimentazione realizzata con un congruo periodo (un anno) di affidamento preadottivo (art. 33).

Questa Corte ritiene che con tali strumenti si siano apprestate garanzie sufficienti, se rettammente intese. Non può invero a priori escludersi che il (o i) genitori biologici possano dare un positivo contributo alla scelta della famiglia sostitutiva idonea, scelta peraltro soggetta al controllo dell'autorità straniera. Ma ciò che più conta è che tale valutazione è assistita da un controllo preventivo e corroborata da un controllo successivo del giudice italiano. Senza contare che l'astrattezza dell'apprezzamento preventivo di questo giudice può essere temperata se la dichiarazione d'idoneità viene correttamente rapportata alla problematica specifica dell'adozione internazionale, cioè se viene intesa - secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza come implicante un'approfondita valutazione attitudinaria riferita alla capacità di provvedere all'educazione di minori stranieri. Poiché questi quasi sempre provengono da comunità profondamente diverse per cultura, etnia, lingua e modi di vita, il loro adeguato inserimento richiede atteggiamenti e sensibilità culturali ed umane che devono costituire oggetto di attenta valutazione. Ciò è tanto più necessario, in quanto il successivo controllo sullo svolgimento dell'affidamento preadottivo non potrà prescindere dall'esigenza di evitare al minore i traumi di ulteriori sradicamenti ed incertezze circa la propria sorte, cosicché finirà fatalmente per condurre ad un giudizio negativo solo nei casi più gravi di incompatibilità.

10. - La preoccupazione sostanziale sulla quale il Tribunale rimettente sollecita l'attenzione di questa Corte sta nel fatto che l'adozione consensuale può sottendere illecite trattative e cessioni, essere cioè il veicolo attraverso il quale viene a realizzarsi quel "mercato" dei minori che dà luogo ad una gravissima violazione dei diritti umani di costoro.

Questa Corte ha già espresso - e qui ribadisce - la più ferma condanna di tale triste fenomeno, "cui si oppongono non soltanto lo spirito e la lettera della nostra disciplina costituzionale e ordinaria ma il comune sentire dei cittadini" (sentenza n. 11 del 1981); ed il legislatore del 1983 ha tradotto in apposite norme tale condanna, comminando sanzioni penali sia contro i responsabili della cessione, sia contro chi introduce a tale scopo dei minori in Italia (artt. 72 e 73).

Non può però condividersi la prospettiva del giudice a quo secondo cui il consenso sottende in ogni caso un "mercato" ed è comunque sempre illecito o immorale, in quanto fondato sul ricatto economico cui sono soggetti i genitori naturali se indigenti.

Se di immoralità - sia pure impropriamente - si può parlare, non è certo qualificabile come tale il gesto lacerante di genitori in grave stato di indigenza che - al di fuori di ogni patteggiamento e in mancanza di qualsiasi altra alternativa o pubblico sostegno - vogliono salvaguardare le prospettive di educazione, la salute e talora la stessa possibilità di sopravvivenza del proprio bambino. È immorale piuttosto che enormi squilibri e disuguaglianze nello sviluppo dei popoli e diffuse indifferenze li conducano a scelte così dolorose.

È ben vero che - in questo quadro - l'adozione consensuale può in concreto mascherare illecite cessioni, di vario tipo, stimolando la creazione di vere e proprie situazioni di "mercato" che - ove si determinino - snaturano e inquinano profondamente l'approccio degli adottanti ai minori. Ma la constatazione della esistenza di questo fenomeno - che, secondo denunce che promanano da vari organismi e sedi anche internazionali, avrebbe assunto dimensioni preoccupanti - non può di per sé condurre questa Corte a ritenere fondata una questione che poggia su generalizzazioni indimostrate. Non può in particolare presumersi che le autorità straniere omettano di esercitare un controllo adeguato ad evitare il commercio dei bambini: ed è anzi significativo che nell'ambito della Convenzione interamericana di La Paz del 24 maggio 1984 sia stata approvata una risoluzione che impegna gli Stati aderenti a considerare come grave reato il promuovere adozioni di minori a scopo di lucro o di vantaggi di altra natura.

Ciò non vuol dire che, di fronte al rischio di violazioni dei diritti del minore, sia possibile una acquiescenza facendo esclusivo riferimento ad eventuali controlli altrui: tanto meno è possibile ignorare o sottovalutare la difficoltà del giudice italiano di accertare - una volta che il minore sia giunto in Italia - che un illecito commercio vi è stato. La doverosa salvaguardia dei principi costituzionali impone, invece, che da parte del legislatore e delle autorità preposte siano adottate tutte le più opportune iniziative idonee ad impedire la diffusione di abusi e di illeciti commerci.

Su questo piano spetta al legislatore rafforzare e rendere più incisivo il ruolo degli enti ed organizzazioni autorizzate allo svolgimento di pratiche inerenti alla adozione, secondo la previsione dell'art. 38; è inoltre auspicabile che si addivenga alla stipula di convenzioni internazionali sollecitate già durante l'elaborazione della legge n. 184 del 1983, anche in relazione alle iniziative assunte dall'O.N.U. sui diritti del bambino ed agli impegni che ne discenderanno. Nei predetti sensi, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. vanno dichiarate non fondate.

11. - Non fondata è, infine, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. dal Tribunale rimettente sotto il profilo della discriminazione che l'accesso alle adozioni cosiddette consensuali comporterebbe tra gli aspiranti adottanti che hanno le potenzialità economiche per avvalersene e coloro che per motivi economici non possono ricorrervi. Tale questione muove, invero, dal medesimo presupposto di fatto su cui si radica la questione dianzi esaminata. Anche a questo riguardo valgono le ragioni addotte in senso contratrio alla fondatezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, lettera c), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori) sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale dei minorenni di Roma con ordinanze del 9 e 12 gennaio 1989 (r.o. nn. 185 e 199/89);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della predetta norma sollevata, in riferimento all'art. 10 Cost., con le medesime ordinanze;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 33, ultimo comma e 37 della citata legge, sollevata, in riferimento all'art. 10 Cost., con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1989.

SENTENZA N. 389 ANNO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano notificato il 24 dicembre 1988, depositato in Cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 1988, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 ottobre 1988 avente per oggetto: "Atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attività di lavoro autonomo";

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 1989 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avv.ti Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia Autonoma di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

[...]

Considerato in diritto

1. - La Provincia autonoma di Bolzano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all'emanazione del d.P.C.M. 28 ottobre 1988 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attività di lavoro autonomo), con il quale si stabilisce che, nell'assegnare gli alloggi di edilizia economica e popolare e nel disciplinare l'accesso al relativo credito, "gli organi dello Stato, le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici e gli istituti esercenti il credito a favore dell'edilizia (...) considereranno i cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgano in Italia attività di lavoro autonomo e versino nelle condizioni soggettive ed oggettive previste dalla citata normativa, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani".

Secondo la ricorrente, tale atto lederebbe le competenze legislative di tipo esclusivo ad essa attribuite dall'art. 8, n. 10, e dagli artt. 16 e 98 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), in materia di "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico", e dalle relative norme di attuazione, nonché le competenze riconosciute alla stessa ricorrente dall'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in ordine "all'attuazione dei regolamenti della Comunità economica europea, ove questi richiedono una normazione integrativa o un'attività amministrativa di esecuzione".

Per contro, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri nega che l'atto impugnato possa essere considerato invasivo delle competenze assicurate alla ricorrente, in quanto, collegandosi a norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento degli Stati membri della Comunità

europea, che, come tali, prevalgono per forza propria sul diritto interno, non potrebbe esser diretto ad adeguare l'ordinamento nazionale ai principi comunitari e a innovarne in tal modo l'ordine legislativo, ma sarebbe rivolto, piuttosto, a porre direttive a coloro che sono chiamati a dare attuazione alle predette norme comunitarie allo scopo di assicurare l'uniformità e la correttezza dei relativi comportamenti.

2. - Al fine di decidere tale conflitto di attribuzione occorre, innanzitutto, individuare le norme comunitarie poste a base dell'atto impugnato, e verificare se esse abbiano un'efficacia diretta nell'ordinamento interno di uno Stato membro.

Contrariamente a quel che suppone la ricorrente e nonostante che lo stesso d.P.C.M. 28 ottobre 1988 faccia espresso riferimento nel suo preambolo all'art. 9, paragrafo 1, del regolamento CEE 15 ottobre 1968, n. 1612/68, non è possibile considerare quest'ultimo come il fondamento normativo dell'atto impugnato. Infatti, mentre il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 contiene disposizioni esclusivamente riferite ai lavoratori autonomi, il regolamento comunitario n. 1612/68, come ha riconosciuto in più occasioni la stessa Corte di giustizia europea (v., ad esempio, sent. 12 febbraio 1974, in causa 152/73; sent. 14 gennaio 1982, in causa 65/81; sent. 13 luglio 1983, in causa 152/82; sent. 14 gennaio 1988, in causa 63/86), si riferisce, invece, unicamente ai lavoratori subordinati. Più precisamente, l'art. 9, paragrafo 1, di tale regolamento, in diretta applicazione dell'art. 48 del Trattato istitutivo, attua e completa la garanzia ivi prevista della libera circolazione dei lavoratori subordinati all'interno della Comunità, riconoscendo come parte integrante della stessa l'equiparazione dei lavoratori provenienti da altro Stato membro ai lavoratori nazionali per tutto quel che concerne i diritti e i vantaggi da questi goduti nell'accesso alla proprietà e alla locazione degli alloggi.

La norma comunitaria che sta a base dell'atto impugnato, pur se dispone per i lavoratori autonomi una disciplina perfettamente identica a quella stabilita per i lavoratori subordinati, ha un fondamento distinto nel Trattato istitutivo della CEE ed è frutto di un diverso procedimento di produzione normativa. Il fondamento, infatti, è dato dagli artt. 52 e 59 del Trattato, i quali, ispirandosi alla medesima ratio dell'art. 48, riconoscono ai cittadini degli Stati membri il diritto di stabilirsi in qualsiasi altro Paese della Comunità, di svolgervi attività di lavoro non salariato e di prestarvi liberamente i servizi. Tuttavia, diversamente da quanto è avvenuto per i lavoratori subordinati, l'interpretazione estensiva della garanzia di quelle libertà - nel senso di ricomprendervi l'equiparazione dei lavoratori autonomi di altro Stato membro con quelli nazionali per quanto concerne i diritti e i vantaggi per l'accesso alla proprietà e alla locazione degli alloggi - è avvenuta, non per effetto di un regolamento, ma in conseguenza di una sentenza della Corte di giustizia europea.

Nel decidere, con la sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, un giudizio promosso nei confronti dell'Italia a norma dell'art. 169 del Trattato (vale a dire un giudizio per violazione di obblighi derivanti dal Trattato), la Corte di giustizia, interpretando gli artt. 52 e 59 in connessione con il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 7 dello stesso Trattato e partendo dalla considerazione che l'esercizio di un'attività professionale presuppone anche la garanzia di prendere dimora nel luogo in cui quell'attività viene svolta, ha concluso che il diritto allo stabilimento e alla libera prestazione di servizi e il principio della parità di concorrenza all'interno della Comunità comportano che "il cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare un'attività lavorativa autonoma in un altro Stato membro deve pertanto potervi prendere alloggio a condizioni equivalenti a quelle di cui fruiscono i concorrenti cittadini di quest'ultimo Stato" (punti 14 e 15 della sentenza precedentemente citata). Su tale base, la stessa Corte ha condannato la Repubblica italiana per aver violato i predetti obblighi attraverso l'adozione di atti legislativi, nazionali e regionali (Puglia, Toscana, Emilia-Romagna e Liguria), che avevano riservato ai soli cittadini italiani l'accesso alla proprietà o alla locazione di alloggi rientranti nell'edilizia residenziale pubblica e al relativo credito.

3. - In sintesi, la norma comunitaria che sta a fondamento del decreto impugnato è data dagli artt. 52 e 59 del Trattato come interpretati dalla sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, resa dalla Corte di giustizia delle Comunità europee ai sensi dell'art. 169 del Trattato istitutivo.

Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano, una sentenza come quella appena citata, resa in sede di giudizio di condanna per violazione di obblighi derivanti dal Trattato, non potrebbe essere

considerata fonte di statuizioni compiute e direttamente applicabili negli ordinamenti interni degli Stati membri, dovendo riconoscersi tale qualità soltanto alle sentenze interpretative che la Corte di giustizia rende quando è adita in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

Tale assunto non può essere condiviso. Anche se è vero che questa Corte ha avuto occasione in passato di riconoscere l'immediata applicabilità di una normativa comunitaria nell'interpretazione datane da una sentenza della Corte di giustizia resa in un giudizio instaurato ai sensi dell'art. 177 del Trattato (v. sent. n. 113 del 1985), il principio allora affermato è di portata più generale.

Poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente "effetti diretti" - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia abbiano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate.

Nel caso di specie, contrariamente a quanto supposto dalla ricorrente, si è di fronte a norme, come quelle contenute negli artt. 52 e 59 del Trattato, alle quali, essendo decorso il periodo transitorio, deve riconoscersi una diretta efficacia (v., in tal senso, Corte di giustizia CEE, sent. 21 giugno 1974, in causa 2/74; sent. 14 gennaio 1988, in causa 63/86) e dalle quali, pertanto, derivano attualmente diritti, come la libertà di stabilimento e quella di prestazione dei servizi, che sono immediatamente tutelabili in giudizio da parte dei cittadini degli Stati membri. Poiché con la sentenza precedentemente menzionata la Corte di giustizia europea ha affermato che nei predetti diritti va ricompresa la garanzia, per tutti i cittadini dei Paesi aderenti alla Comunità che svolgano un lavoro autonomo all'interno di altro Stato membro, di esser parificati ai cittadini di quest'ultimo Stato nel godimento dei diritti e delle agevolazioni concernenti l'accesso alla proprietà o alla locazione degli alloggi, si deve ritenere che le norme poste dagli artt. 52 e 59 del Trattato siano immediatamente applicabili negli ordinamenti nazionali nell'interpretazione più lata ora ricordata.

4. - Chiarita la natura e l'efficacia delle norme desumibili dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, si pone a questo punto il problema della definizione dei rapporti, all'interno dell'ordinamento nazionale, fra le norme comunitarie direttamente applicabili e le norme di legge con esse incompatibili.

Come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 170 del 1984 e in altre successive, il riconoscimento dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale come ordinamenti reciprocamente autonomi, ma tra loro coordinati e comunicanti, porta a considerare l'immissione diretta nell'ordinamento interno delle norme comunitarie immediatamente applicabili come la conseguenza del riconoscimento della loro derivazione da una fonte (esterna) a competenza riservata, la cui giustificazione costituzionale va imputata all'art. 11 della Costituzione e al conseguente particolare valore giuridico attribuito al Trattato istitutivo delle Comunità europee e agli atti a questo equiparati. Ciò significa che, mentre gli atti idonei a porre quelle norme conservano il trattamento giuridico o il regime ad essi assicurato dall'ordinamento comunitario - nel senso che sono assoggettati alle regole di produzione normativa, di interpretazione, di abrogazione, di caducazione e di invalidazione proprie di quell'ordinamento -, al contrario le norme da essi prodotte operano direttamente nell'ordinamento interno come norme investite di "forza o valore di legge", vale a dire come norme che, nei limiti delle competenze e nell'ambito degli scopi propri degli organi di produzione normativa della Comunità, hanno un rango primario.

Da ciò deriva, come ha precisato la già ricordata sentenza n. 170 del 1984, che, nel campo riservato alla loro competenza, le norme comunitarie direttamente applicabili prevalgono rispetto alle norme nazionali, anche se di rango legislativo, senza tuttavia produrre, nel caso che queste ultime siano incompatibili con esse, effetti estintivi. Più precisamente, l'eventuale conflitto fra il diritto

comunitario direttamente applicabile e quello interno, proprio perché suppone un contrasto di quest'ultimo con una norma prodotta da una fonte esterna avente un suo proprio regime giuridico e abilitata a produrre diritto nell'ordinamento nazionale entro un proprio distinto ambito di competenza, non dà luogo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibile, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi.

Ribaditi questi principi, si deve concludere, con riferimento al caso di specie, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme stabilite dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea. Ciò significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che, nell'accesso alla proprietà o alla locazione dell'abitazione e al relativo credito, impone la parità di trattamento tra i lavoratori autonomi cittadini di altri Stati membri e quelli nazionali, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani.

Tuttavia, poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (v., in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86).

5. - Posti così i termini del problema, occorre esaminare conclusivamente quali siano la natura e le finalità del decreto impugnato.

Come si è precedentemente ricordato, mentre la ricorrente ritiene che tale decreto sia invasivo delle proprie competenze in materia di edilizia pubblica sovvenzionata o in quella dell'attuazione delle norme comunitarie direttamente applicabili, in quanto contiene direttive vincolanti in ordine alla modificazione di proprie leggi ovvero in ordine all'integrazione o all'applicazione nel proprio territorio del diritto comunitario immediatamente efficace, lo Stato, invece, ritiene che si sia in presenza di un atto di indirizzo per l'attuazione di norme comunitarie direttamente efficaci, il quale sarebbe pienamente legittimo in quanto giustificato dallo scopo di assicurare un'uniforme applicazione di quelle norme. In altre parole, tanto la Provincia di Bolzano quanto lo Stato presuppongono che si tratti di un atto governativo di indirizzo e di coordinamento, di cui forniscono, peraltro, una valutazione opposta in termini di legittimità.

In realtà, il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 - anche se nel suo titolo si qualifica come "atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome" e anche se nel suo preambolo si definisce come un "atto di indirizzo per l'applicazione della normativa statale e regionale, nonché delle province autonome di Trento e di Bolzano" - rivela un contenuto difficilmente conciliabile con un atto di quella natura. Nel suo articolo unico, infatti, tale decreto dispone testualmente: "Gli organi dello Stato, le regioni a statuto ordinario e speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici e gli istituti esercenti il credito a favore dell'edilizia, nell'applicazione di norme di legge e di regolamenti statali, regionali e provinciali, che disciplinano l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare e l'accesso al connesso credito ed ogni altro beneficio relativo ad interventi di edilizia residenziale pubblica, sovvenzionata e agevolata, considereranno i cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgano in Italia attività di lavoro autonomo e versino nelle

condizioni soggettive e oggettive previste dalla citata normativa, equiparati ai lavoratori autonomi cittadini italiani".

L'impossibilità di imputare tale disposizione alla funzione governativa di indirizzo e di coordinamento deriva dal fatto che quest'ultima costituisce l'esercizio di una competenza particolare che si distingue da altri poteri governativi di direzione o di direttiva - e, a maggior ragione, di normazione - per avere contenuto e caratteri formali del tutto peculiari. Più precisamente, tale funzione ha il proprio fondamento costituzionale nelle norme che pongono limiti alle competenze legislative e amministrative delle regioni e delle province autonome (v., da ultimo, sent. n. 242 del 1989); è esercitata da soggetti (legislatore o autorità di governo) e secondo procedure e forme che sono predeterminati dalla legge (v. specialmente artt. 3 della legge n. 382 del 1975 e 2, terzo comma, lett. d, della legge n. 400 del 1988); è indirizzata a soggetti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, che, in ragione di questa loro posizione, ne condizionano le modalità di esplicazione e i relativi limiti (principio di legalità "sostanziale", strumentalità alla tutela di interessi unitari, etc.); e, infine, è svolta attraverso atti caratterizzati da un contenuto dispositivo funzionalmente tipizzato, consistente nella posizione di programmi, di indirizzi o di misure di coordinamento.

Poiché secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 219 del 1984, 151 del 1986, 107 e 611 del 1987, 726 del 1988) l'autoqualificazione di un atto non può esser considerata determinante quando sia contraddetta dall'oggettiva natura giuridica dell'atto stesso, si rende necessario esaminare il decreto impugnato onde verificare se risponda ai requisiti di identità del proprio tipo.

6. - Sulla base dei tratti caratteristici della funzione di indirizzo e di coordinamento prima ricordati, gli atti attraverso cui tale funzione si esercita vanno identificati tanto in relazione a criteri formali attinenti al fondamento di competenza, al soggetto che li adotta, alla forma della deliberazione, alla materia disciplinata e ai destinatari delle disposizioni, quanto in relazione a criteri materiali attinenti alla caratterizzazione strutturale e funzionale delle misure adottate, le quali devono consistere nel contenuto tipizzato proprio della competenza di indirizzo e di coordinamento.

Sebbene risponda positivamente a molti dei requisiti indicati, il decreto impugnato è tuttavia manchevole sia per quanto riguarda i criteri contenutistici, sia per quanto concerne il criterio formale relativo ai propri destinatari.

Sotto il primo profilo, va sottolineato che il decreto impugnato non aggiunge alcun *quid novi* rispetto alla norma comunitaria che, in conseguenza dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia CEE nella sentenza 14 gennaio 1988, in causa 63/86, si deduce dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE in relazione al diritto dei cittadini dei Paesi della Comunità concernente l'accesso alla proprietà e alla locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e al relativo credito.

In altre parole, il d.P.C.M. 28 ottobre 1988, contrariamente a quanto supposto dalla ricorrente, non è diretto a integrare la predetta norma comunitaria, né a darvi attuazione e neppure a imporre alle regioni e alle province autonome di modificare o di adeguare alla stessa norma comunitaria le proprie leggi eventualmente difformi. D'altra parte, contrariamente a quanto supposto dall'Avvocatura dello Stato, il decreto impugnato non contiene direttive per l'applicazione della citata norma comunitaria, poiché si limita a ricordare alle regioni e alle province autonome, oltretutto agli organi dello Stato, che, in base agli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, come interpretati dalla Corte di giustizia europea, essi dovranno considerare i cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgano in Italia attività di lavoro autonomo, come equiparati ai cittadini italiani nell'accesso agli alloggi di edilizia economica e al relativo credito.

In breve, l'atto impugnato si limita a portare a conoscenza di tutti gli organi dello Stato e di tutte le regioni (e delle province autonome) l'esistenza di un obbligo comunitario, di per sé già direttamente osservabile e prevalente sulle leggi statali o regionali, avente il contenuto riferito dal decreto stesso. Esso, in altre parole, adempie a una funzione notiziale, la quale ha, in ogni caso, contenuto e finalità tali da non poter essere minimamente ricondotta alla funzione di indirizzo e di coordinamento.

Del resto, un ulteriore indizio dell'impossibilità di ricondurre l'atto impugnato nell'ambito della funzione (governativa) di indirizzo e di coordinamento verso le regioni e le province autonome e della

particolare posizione ricoperta dal Governo in tale evenienza è dato dal fatto che quell'atto è indiscriminatamente indirizzato a tutti gli organi, statali e regionali, che operano nell'applicazione delle leggi sull'edilizia residenziale pubblica e sull'accesso al relativo credito. Questo rilievo, infatti, corrobora l'idea che l'atto impugnato si collega a una funzione diversa da quella che il Governo esercita esclusivamente verso le regioni e le province autonome con gli atti di indirizzo e di coordinamento.

Da tale conclusione discende, altresì, l'assorbimento degli ulteriori profili di legittimità del decreto impugnato sollevati sul presupposto della sua qualificazione come atto di indirizzo e coordinamento.

7. - Pur se, dunque, per la funzione meramente notiziale che lo caratterizza, non può rientrare, nonostante la propria autoqualificazione (espressa, peraltro, in parti esterne al contenuto dispositivo), fra gli atti (governativi) di indirizzo e di coordinamento verso le regioni (e le province autonome), il d.P.C.M. 28 ottobre 1988 non può essere considerato illegittimo. Infatti, proprio per la funzione che svolge, tale decreto non può essere interpretato come un atto diretto a produrre una (illegittima) novazione della fonte della norma comunitaria cui si riferisce. Né, del resto, va trascurato che, sempre in considerazione dello scopo che obiettivamente lo caratterizza, lo stesso decreto risponde pienamente al principio di "leale cooperazione" che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, presiede ai rapporti fra Stato e regioni (o province autonome).

Tantomeno, poi, può ritenersi che l'atto impugnato sia stato adottato inutilmente. Per un verso, infatti, nel portare a conoscenza di tutti i soggetti dell'ordinamento interno operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica una norma comunitaria che è stata determinata nel suo preciso significato da una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il decreto impugnato rende nota nelle forme pubbliche ufficiali una norma che, a causa del suo particolare modo di definizione e delle sommarie forme di pubblicità delle suddette sentenze nell'ordinamento nazionale, potrebbe essere non esattamente conosciuta dai soggetti interni. Per altro verso, lo stesso decreto, nell'adempire alla ricordata funzione notiziale, pone all'attenzione dei soggetti dell'ordinamento interno operanti nel campo dell'edilizia residenziale pubblica gli obblighi derivanti sul piano dell'ordinamento nazionale dall'esistenza di una norma comunitaria direttamente applicabile e prevalente su ogni altra legge interna, tanto se statale, quanto se regionale (o provinciale).

In ogni caso, proprio a causa della funzione meramente notiziale che è chiamato a svolgere, il decreto impugnato non può esser ritenuto oggettivamente idoneo ad apportare qualsivoglia lesione o a produrre qualsiasi forma d'interferenza nei confronti delle autonomie costituzionalmente garantite alle regioni e alle province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione all'articolo unico del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 ottobre 1988 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni ed alle province autonome per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ed al relativo credito dei cittadini comunitari esercenti attività di lavoro autonomo), in riferimento agli artt. 8, n. 10, 16 e 98 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e alle relative norme di attuazione, nonché all'art. 6 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1989.

SENTENZA N. 974 ANNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, lett. b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 ("Leva e reclutamento obbligatorio nell'esercito, nella marina e nell'aeronautica") e 8, ultimo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 ("Sulla cittadinanza italiana"), promosso con ordinanza emessa il 7 luglio 1987 dal T.A.R. del Lazio sul ricorso proposto da Valeriano Giuseppe Gilberto contro il Ministero della difesa, iscritta al n. 840 del registro ordinanza 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 1988;

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

Udito nella Camera di consiglio del 6 luglio 1988 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

[...]

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale in esame sono state sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel corso di un giudizio promosso da un soggetto che, avendo acquistato la cittadinanza straniera, rinunciando a quella italiana, e pur avendo prestato servizio militare nel paese nel quale aveva acquistato la nuova, si è vista respinta la domanda di esonero dal servizio militare dal Ministro della Difesa italiano, in applicazione degli artt. 1, lett. b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 e 8, ultimo comma, della l. 13 giugno 1912, n. 555, i quali prevedono che la perdita della cittadinanza italiana non esime dagli obblighi del servizio militare.

Il giudice rimettente, nella motivazione dell'ordinanza di rinvio, ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale "per contrasto con i precetti di cui agli artt. 3, 10, secondo comma, e 52 Cost.", per la parte in cui le norme denunciate obbligano alla prestazione del servizio militare anche coloro che non sono più cittadini italiani e danno luogo ad una ingiustificata discriminazione rispetto ai soggetti in possesso di doppia cittadinanza, che ne sono invece esentati ai sensi della Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963, ratificata dall'Italia con la legge 4 ottobre 1966 n. 876.

2. - È fondata la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., che anche se non espressamente richiamato nel dispositivo dell'ordinanza di rinvio è assunto nella motivazione di essa come primo parametro di riferimento per affermare la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso del giudizio a quo.

Ciò premesso, va rilevato che l'art. 5 della citata Convenzione di Strasburgo, prevede che gli individui i quali possiedano la nazionalità di due o più degli Stati contraenti siano tenuti ad adempiere ai loro obblighi militari nei confronti di uno solo di detti Stati.

Orbene, nel mentre appaiono facilmente intuibili le ragioni per le quali una Convenzione internazionale, proprio per tale carattere, si sia occupata esclusivamente del caso della doppia cittadinanza, essendo peraltro questa l'ipotesi in cui è prevedibile che si verifichi l'eventualità cui si è

voluto ovviare, ciò che appare irragionevole è che il nostro ordinamento, una volta accolto il principio secondo cui non si è tenuti a prestare il servizio militare in due diversi Stati, non abbia adeguato la propria normativa a tale principio. Il criterio della parità di trattamento avrebbe invece imposto l'assimilazione all'ipotesi della doppia cittadinanza, disciplinata dalla Convenzione internazionale, della situazione del soggetto che abbia acquistato la cittadinanza straniera, perdendo addirittura quella italiana, onde, a maggior ragione, nei suoi confronti - una volta che egli abbia prestato il servizio militare nello Stato di acquisto della nuova cittadinanza - deve essere assicurato nel nostro Paese il medesimo trattamento del quale, in base alla Convenzione internazionale, gode colui che conservi ancora la cittadinanza italiana.

A causa del permanere nella nostra legislazione delle norme denunciate, accade invece che fra due soggetti, che versano nella medesima situazione, per avere entrambi acquistato la cittadinanza di un altro Stato e quivi già prestato il servizio militare, riceve un trattamento ingiustificatamente deteriore colui che, avendo addirittura perduto quella italiana, non conservi più alcun legame di carattere giuridico con il Paese d'origine.

3. - Per effetto dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Cost., restano assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 10, secondo comma, e 52 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, lett. b), del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 ("Leva e reclutamento obbligatorio nell'esercito, nella marina e nell'aeronautica"), e 8, ultimo comma, della l. 13 giugno 1912, n. 555 ("Sulla cittadinanza italiana"), nella parte in cui non prevedono che siano esentati dall'obbligo del servizio militare coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato nel quale abbiano già prestato servizio militare.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 1988.

ORDINANZA N. 545 ANNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi) promosso con ordinanza emessa il 20 gennaio 1984 dal Pretore di Sestri Ponente, iscritta al n. 249 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 218 dell'anno 1984;

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

Udito nella camera di consiglio del 10 febbraio 1988 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

[...]

Considerato che l'art. 15 della legge 18 aprile 1975, n. 110 non costituisce una disposizione incriminatrice ma disciplina, al contrario, una causa d'esclusione del reato d'introduzione di armi nel territorio dello Stato senza licenza, punito dall'art. 1 della legge 2 ottobre 1967, n. 895;

che il decreto ministeriale di cui al medesimo art. 15 della legge n. 110 del 1975 è destinato a stabilire soltanto le modalità d'applicazione della scriminante innanzi citata;

che, quindi, non risulta violata la riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.;

che, d'altra parte, non risulta violato neppure l'art. 3 Cost. in quanto non appare manifestamente irragionevole l'equiparazione delle categorie indicate nella disposizione impugnata (stranieri non residenti nel territorio nazionale, da un lato, italiani residenti all'estero o dimoranti all'estero per ragioni di lavoro, dall'altro) le quali sono equiparabili ai fini della conoscenza del decreto ministeriale dato che, riferendosi a soggetti tutti dimoranti all'estero, hanno analoga possibilità di conoscere il contenuto dello stesso;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente infondata;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, secondo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi delle munizioni e degli esplosivi) sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost., dal Pretore di Sestri Ponente con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1988.

ORDINANZA N. 490 ANNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), e dell'art. 7 della legge 21 aprile 1983, n. 123 (Disposizioni in materia di cittadinanza), promosso con ordinanza emessa il 15 gennaio 1987 dal T.A.R. della Liguria, iscritta al n. 374 del registro ordinanze 1987 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, 1ª serie speciale, dell'anno 1987;

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

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 1988 il Giudice relatore Francesco Greco;

[...]

Considerato che il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l'acquisto della cittadinanza italiana;

che il principio dell'automatismo nell'acquisto della cittadinanza italiana, come nella perdita della stessa, valido per la donna, si poggiava sulla concezione, imperante nel momento della emanazione della legge del 1912, della inferiorità della donna rispetto all'uomo e, addirittura, nella prima come persona non avente la completa capacità giuridica;

che detta concezione è venuta a contrastare con la Costituzione che attribuisce pari dignità sociale a tutti i cittadini senza distinzione di sesso e regola il matrimonio in base al principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi;

che, quindi, va dato il giusto valore alla volontà dell'interessata e che, in varie occasioni, questa Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittime le norme fondate sull'automatismo;

che il legislatore si è ispirato ai principi affermati da questa Corte nell'emanare la legge n. 123 del 1983 disponendo all'art. 3 che la cittadinanza, sia per la donna che per l'uomo, si acquista con decreto del Presidente della Repubblica su istanza dell'interessato;

che la parità tra i sessi, in aderenza alla Costituzione, è affermata in senso contrario all'automatismo;

che, pertanto, la questione principale si palesa manifestamente infondata;

che egualmente infondata è la questione relativa all'art. 7, della citata legge n. 123 del 1983, essendo riservata al legislatore la disciplina delle situazioni transitorie e che, per essa, sarebbe stato irrazionale stabilire il principio dell'automatismo, disconosciuto proprio dalla legge;

Visti gli artt. 26, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, e dell'art. 7 della legge 21 aprile 1983 n. 123, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal T.A.R. della Liguria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1988.

ORDINANZA N. 109 ANNO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 capoverso, della legge 13 giugno 1912, n. 555 ("Disposizioni sulla cittadinanza italiana"), promosso con ordinanza emessa il 14 aprile 1981 dal Tribunale militare di Torino, iscritta al n. 434 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 283 dell'anno 1981;

Udito nella Camera di consiglio del 10 dicembre 1987 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

[...]

Considerato che l'imputato ha perso la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 8 n. 1 della legge n. 555 del 1912 e che quindi la questione, per come è stata posta nell'ordinanza di rimessione, deve intendersi limitata a tale parte della norma;

che, peraltro, la lamentata disparità di trattamento non attiene a situazioni omogenee in quanto, mentre la perdita della cittadinanza per rinuncia, contemplata dall'art. 7 della legge citata, ha esclusivo riguardo al soggetto che sin dalla nascita gode di un duplice status civitatis: italiano iure sanguinis e straniero iure soli, quella prevista dal n. 1 dell'art. 8 della stessa legge attiene invece al soggetto che, cittadino italiano fin dalla nascita, acquista in seguito, spontaneamente, una cittadinanza straniera e stabilisce la propria residenza all'estero;

che, pertanto, il differente trattamento circa gli obblighi militari è giustificato dalla obiettiva diversità delle situazioni che si intendono disciplinare, in quanto, nel primo caso, l'acquisizione della cittadinanza straniera, cui può conseguire per rinuncia la perdita di quella italiana, dipende da un evento naturale, laddove nel secondo caso è effetto di un atto volontario che potrebbe in ipotesi anche essere strumentale;

che la questione, nei limiti in cui è stata prospettata, è manifestamente infondata;

che, tuttavia, nonostante tali limiti, la Corte formula l'auspicio che l'intera materia costituisce oggetto di un'organica revisione legislativa che tenga conto del tempo trascorso dal momento in cui la vigente disciplina fu emanata, nonché della evoluzione dei rapporti e degli scambi che ha finito per favorire sempre più la libertà di stabilimento in paesi stranieri, rendendo così inattuali disposizioni dettate con riferimento ad un diverso assetto della società e facendo apparire superate, sotto molteplici aspetti, quelle cautele che l'avevano ispirata;

Visti gli artt. 26, comma secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e n. 9, comma secondo, delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma secondo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 ("Disposizioni sulla cittadinanza italiana"), sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale militare territoriale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1988.

ORDINANZA N. 503 ANNO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 152, secondo comma, del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 ("Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza"), promosso con ordinanza emessa il 28 febbraio 1985 dal Pretore di Legnano, iscritta al n. 256 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 173- bis dell'anno 1985;

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

Udito nella camera di consiglio del 28 ottobre 1987 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

[...]

Considerato che, in relazione alla presunta violazione dell'art. 2, questa Corte con le pronunce n. 75 del 1966 e 168 del 1971, ha già avuto modo di affermare che il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo non esclude che a carico dei cittadini siano poste quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale o dell'ordine pubblico;

che analoghe considerazioni valgono a maggior ragione nei confronti dello straniero il quale, secondo quanto già ritenuto nelle sentenze n. 104 del 1969 e 244 del 1974, gode sul territorio della Repubblica di una tutela meno intensa di quella riconosciuta al cittadino;

che, in particolare, secondo le ricordate pronunce, lo straniero non ha di regola un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno nello Stato e pertanto le relative libertà ben possono essere limitate a tutela di particolari interessi pubblici, quale quello attinente alla sicurezza intesa come ordinato vivere civile;

che quindi la questione sollevata in riferimento all'art. 2 Cost. va dichiarata manifestamente infondata;

che il principio del cosiddetto giusto procedimento - al quale il giudice remittente sembra riferirsi quando censura la facoltà di espulsione in assenza di qualsiasi contraddittorio - non è assistito in assoluto da garanzia costituzionale come questa Corte ha già ritenuto in precedenti occasioni (sent. n. 13 del 1962 e n. 23 del 1978);

che, pertanto, anche in relazione a tale profilo, non sussistendo violazione dell'art. 97 Cost., la questione va dichiarata manifestamente infondata;

Visti gli artt. 26 legge 11 marzo 1953 n. 87 e 9 delle Norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 152, secondo comma, r.d. 18 giugno 1931 n. 773 ("Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza"), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 97 Cost., dal Pretore di Legnano con ordinanza n. 256 del 1985.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 1987.

SENTENZA N. 199 ANNO 1986

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI - Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori") promosso con l'ordinanza emessa il 16 marzo 1985 dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite Civili sui ricorsi riuniti proposti da Giacomo Tanzi ed altra c/ Ana Diazul Nogueira ed altri, iscritta al n. 310 del registro ordinanze 1985 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 220 bis dell'anno 1985.

Visto l'atto di costituzione di Tanzi Giacomo ed altra, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 aprile 1986 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

uditi l'avv. Ezio Adami per Tanzi Giacomo ed altra e l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - La questione sollevata dalle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione investe il fenomeno della successione nel tempo della legge 5 giugno 1967, n. 431 sull'adozione speciale e della legge 4 maggio 1983, n. 184 sulla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.

La Corte di cassazione nella propria ordinanza afferma che: "non può neppure ritenersi sussistente, nella fattispecie in esame, il fenomeno di una normale successione di leggi nel tempo, in quanto prima della nuova disciplina non esisteva, nel nostro sistema, una specifica regolamentazione dell'adozione internazionale.

Soltanto con la legge n. 184 del 1983 è stato infatti introdotto nell'ordinamento italiano un sistema compiuto della detta adozione (alla quale è dedicato l'intero titolo III, suddiviso in due capi), mentre in precedenza non esisteva una espressa previsione legislativa e si faceva ricorso, con criteri non sempre uniformi, alle disposizioni regolanti la delibazione o la validità di sentenze o di altri atti emessi all'estero".

Che la precedente legge 431/67 fosse affatto priva della previsione anche se non espressa di una disciplina dell'adozione internazionale sarebbe in verità opinabile per tre ordini di ragioni:

a) perché, come già ebbe modo di rilevare questa Corte (sent. n. 11 del 29 gennaio 1981; cfr. già sent. n. 234 del 22 ottobre 1975) è "unanime in giurisprudenza ed in dottrina, il riconoscimento che la legge n. 431 del 1967 rappresenta un esempio di legge chiaramente ispirata a precetti costituzionali". Tra questi, oltre gli artt. 3 e 30, primo e secondo comma, l'art. 2, nonché l'art. 8 n. 2 della Convenzione europea, ratificata e resa esecutiva con legge 22 maggio 1974, n. 357, ma firmata a Strasburgo già prima dell'entrata in vigore della legge 431/67. In particolare l'art. 2 Cost., riconoscendo e garantendo diritti inviolabili dell'uomo, è norma di tutela non solo del cittadino ma anche dello straniero. Dal combinato disposto di tali precetti costituzionali e del citato art. 8 n. 2

della Convenzione europea la quale esige che l'adozione procuri al minore "un foyer stable et harmonieux", discendono principi informativi della legge 431/67, primo fra tutti quello del favor minoris, superando l'antico equilibrio tra interessi dell'adottando e degli adottanti. Risulta evidente che nella indicata prospettiva di valore ha una sua particolare rilevanza la protezione del minore in stato d'abbandono, sia esso cittadino sia straniero;

b) un dato testuale segnala la previsione dell'adozione internazionale nella legge 431/67; esso è costituito dall'art. 5: "Il minore di nazionalità straniera che sia legittimato per adozione da coniugi di cittadinanza italiana acquista di diritto tale cittadinanza". Un orientamento della dottrina di diritto internazionale privato ritiene addirittura che discenda dall'art. 5 che la legge italiana si applichi a tutti minori italiani e stranieri in stato di abbandono sul territorio nazionale. Ma anche la considerazione dell'art. 5 come norma sull'acquisto della cittadinanza e non sull'applicazione esclusiva della legge italiana dell'adozione legittimante condurrebbe a non escludere che l'adozione si realizzi sia in base alle norme di una legge straniera sia in base alle norme della lex fori;

c) la diffusa utilizzazione da parte di giurisprudenza di merito della classificazione delle norme sull'adozione speciale come "di applicazione necessaria" per conseguire il fine della protezione del minore prescindendo dalla sua cittadinanza.

Può tuttavia ragionevolmente dirsi che la disciplina della legge 431/67 nei riguardi del minore straniero faceva dubitare se il minore in stato di abbandono in Italia fosse adottabile in qualunque caso o soltanto a condizione che tale istituto fosse previsto dalla sua legge nazionale. Solo con l'art. 37 della successiva legge 184/83 ogni controversia interpretativa e incertezza applicativa cadono di fronte all'espresso disposto: "A1 minore straniero in stato di abbandono che si trovi nello Stato, si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso d'urgenza".

2. - L'art. 76 della legge 184/83, disponendo "Alle procedure relative all'adozione di minori stranieri in corso o già definite al momento di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data medesima", è regola di raccordo entro il sistema normativo intertemporale costituito dalle due leggi 431/67 e 184/83. Essa vale a) a confermare che l'adozione internazionale era già - anche se non con esplicita e speciale disciplina - ricompresa nel nostro ordinamento dalle disposizioni della legge 431/67; b) a funzionare come clausola di salvezza delle procedure e degli atti posti in essere con la legge precedente allo scopo di non ritardare il più sollecito e definitivo inserimento del minore nella famiglia adottiva.

3. - L'art. 76, peraltro, nella ipotesi in cui le disposizioni della legge 431/67 non potessero essere applicate a minore straniero, perché eccepita la carenza di giurisdizione del giudice italiano, come nel caso di specie, o per essere richiamata dalle regole di conflitto la legge straniera, sancendo la irretroattività della nuova disciplina dell'art. 37, sottrae alla protezione della legge italiana il minore straniero abbandonato in Italia prima della entrata in vigore della legge 184/83.

Si verifica qui un valnus innanzi tutto dei valori costituzionali di cui all'art. 2 Cost., che non può non essere implicitamente richiamato come norma di garanzia dei diritti umani operante anche nei confronti dello straniero. Una lettura dell'art. 5 della legge 431/67, norma sull'acquisto della cittadinanza da parte del minore straniero per adozione legittimante, adeguata ai valori dell'art. 2 Cost., conduce a qualificare il minore infraotenne straniero in stato di abbandono in Italia cittadino potenziale cui la protezione assicurata con le procedure conducenti all'adozione legittimante preannuncia lo status civitatis.

In tale prospettiva doveri inderogabili di solidarietà richiamati dallo stesso art. 2 Cost. appaiono essere quelli dell'autorità deputata dalle leggi ordinarie a dare effettiva tutela ed esercizio ai diritti umani, tra cui, nella specie dell'abbandonato, il diritto alla famiglia degli affetti in mancanza di quella del sangue. Il che conduce al collegamento con la previsione generale dell'art. 2 di quella specifica di cui all'art. 30, secondo comma, della Costituzione. Impedito dall'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 il dispiegarsi di un munus di tale rilevanza costituzionale da parte dell'autorità giudiziaria italiana, si viene a determinare la violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. espressamente richiamato dalla Corte di cassazione, limitandosi

il favor minoris, a cui entrambe le leggi si ispirano, solo al minore italiano e non anche allo straniero in stato di abbandono in Italia, per il tempo precedente l'entrata in vigore della legge recenziore.

4. - Così come innanzi prospettata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 risulta dunque fondata. La scelta del legislatore, di non fare retroagire la intera normativa della legge 184/83, per salvaguardare la sollocita definizione o la definitività delle procedure di adozione in corso o concluse sotto l'impero della precedente legge 431/67, è una scelta razionale e comunque rientrante nella discrezionalità legislativa. Anche in questo caso la Corte non può che ribadire il proprio insegnamento (sent. n. 118 del 1957 e sent. n. 36 del 1985) che "nel nostro ordinamento il principio della irretroattività della legge non assurge, nella sua assolutezza, a principio costituzionale", salva sempre la statuizione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Pertanto è rimessa alla valutazione del legislatore la scelta tra retroattività e irretroattività in ordine ai fini che intende raggiungere, con il solo limite che non siano contraddetti principi e valori costituzionali.

Tale contraddizione si stabilisce invece a causa della irretroattività dell'art. 37 della legge 184/83, perché ne viene frustrata la portata di eliminare ogni incertezza, anche per il tempo precedente l'entrata in vigore della legge, sulla estensione della giurisdizione e legge regolatrice italiana a minore straniero in stato di abbandono in Italia.

Limitatamente all'art. 37 dunque la scelta del legislatore per la irretroattività appare incongrua e non coordinata con il fine del favor minoris cui pure essa è in ogni sua parte ispirata. Da tale scelta di generale irretroattività espressa nell'art. 76 della legge recenziore va escluso l'art. 37 proprio per restituire razionalità all'intero corpus normativo di entrambe le leggi 431/67 e 184/83.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ("Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori") nella parte in cui preclude l'applicazione dell'art. 37 alle procedure già iniziate nei confronti di minore straniero in stato di abbandono in Italia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 luglio 1986.

SENTENZA N. 353 ANNO 1985

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma secondo, della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 luglio 1976 dal Pretore di Siniscola nel procedimento civile vertente tra Magliocchetti Andrea e l'Ufficio Centrale Italiano ed altro, iscritta al n. 174 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 141 dell'anno 1977;

2) ordinanza emessa il 30 giugno 1979 dal Pretore di Milano nel procedimento civile vertente tra Riboldi Ferruccio e Kaiser Charles ed altri, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 105 dell'anno 1980.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 dicembre 1985 il Giudice relatore Virgilio Andrioli.

[...]

Considerato in diritto:

6. - I due incidenti, iscritti ai nn. 174 R.O. 1977 e 88 R.O. 1980, coinvolgono la stessa disposizione e assumono gli stessi parametri e, pertanto, vanno riuniti ai fini di contestuale deliberazione.

7. - L'incidente iscritto al n. 174 R.O. 1977 è inammissibile perché il giudice a quo non ha speso neppure una parola sulla rilevanza della proposta questione e - mette conto di aggiungere - assai ardua sarebbe stata l'impresa di fornire in proposito una qualche giustificazione della necessità di rimettere gli atti a questa Corte per poco si considerasse che l'assicurato, cui la citazione era stata notificata presso l'U.C.I., si era costituito e aveva fatto valere le proprie ragioni (supra 1.), di tal che la nullità della citazione, consecutiva al sospetto d'incostituzionalità, era longe et ultra sanata per avere l'atto raggiunto lo scopo, cui era destinato, di provocare il contraddittorio tra i protagonisti dello scontro tra i due autoveicoli.

Pertanto va dell'incidente dichiarata la inammissibilità.

8.1. - L'art. 6 l. 24 dicembre 1969, n. 990, dopo avere sancito per i veicoli e natanti, immatricolati o registrati in Stati esteri che circolano temporaneamente nel territorio o nelle acque territoriali della Repubblica, l'obbligo di stipulare, per la durata della permanenza in Italia, una assicurazione ai sensi della legge 990/1969, soggiunge nel comma secondo che "l'obbligo di assicurazione si considera tuttavia assolto quando l'utente sia in possesso di un certificato internazionale di assicurazione rilasciato da apposito ente costituito all'estero, che attesti l'esistenza di una assicurazione per la responsabilità civile per i danni causati dal veicolo o dal natante, a condizione che il certificato risulti

accettato da un corrispondente ente costituito in Italia, presso il quale l'assicurato si intende domiciliato, che si assuma di provvedere nei limiti e nelle forme stabilite dalla presente legge alla liquidazione dei danni causati nel territorio o nelle acque territoriali della Repubblica, garantendone il pagamento agli aventi diritto e sia, a tale effetto, riconosciuto dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato".

8.2. - I sospetti d'incostituzionalità della disposizione impugnata, sulla quale la l. 26 febbraio 1977 n. 39 di conversione del d.l. 23 dicembre 1976 n. 857 ha apportato qualche modifica che *ratione temporis* non rileva per essere stata la citazione notificata il 1 ottobre 1975, non sono giustificati e, pertanto, la questione d'incostituzionalità, che ne è stata originata, non si appalesa fondata.

Premesso che nella Relazione alla Camera fu posto in luce che con l'art. 6 comma secondo in fieri si era inteso recepire nella patria legislazione il sistema del certificato internazionale di assicurazione (così detta carta verde), istituito nel quadro della Commissione economica per l'Europa ed entrato nell'uso del turismo internazionale, l'accusa di offesa al principio di eguaglianza perpetrata in danno dello straniero domiciliato all'estero con imporgli la domiciliazione *ex lege* e con far sì che in dipendenza di tale domiciliazione non possa fruire del maggior termine di comparizione fissato per i soggetti residenti in Stati esteri non regge di fronte alle finalità del congegno posto in essere con l'art. 6, diretto ad evitare una lite contro un cittadino straniero residente all'estero.

Ancor meno riesce offeso il diritto di difesa perché non ha riscontro nella realtà la "presunzione" temuta dal giudice a quo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti gli incidenti iscritti ai nn. 174 R.O. 1977 e 88 R.O. 1980,

a) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 6 comma secondo l. 24 dicembre 1969, n. 990 (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) nella parte in cui considera *ex lege* domiciliato presso un istituto assicuratore costituito in Italia il cittadino che, domiciliato in uno Stato estero, circoli in Italia con un veicolo colà immatricolato, sollevata con ordinanza 12 luglio 1976 del Pretore di Siniscola (n. 174/1977);

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 6 comma secondo l. 24 dicembre 1969, n. 990, nella parte in cui considera *ex lege* domiciliato presso un istituto assicuratore costituito in Italia lo straniero domiciliato in Stato estero, che circoli in Italia con un veicolo colà immatricolato, sollevata con ordinanza 30 giugno 1979 del Pretore di Milano (n. 88/1980).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1985.

ORDINANZA N. 354 ANNO 1983

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma secondo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 e art. 4, n. 3, stessa legge (cittadinanza), promosso con ordinanza emessa il 22 dicembre 1982 dalla Corte costituzionale sul ricorso proposto da Rosasco Elisa, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 184 del 6 luglio 1983.

Udito nella camera di consiglio del 23 novembre 1983 il Giudice relatore Prof. Leopoldo Elia.

Ritenuto che con l'ordinanza in epigrafe la Corte costituzionale ha sollevato davanti a sé:

1) questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui prevede che la donna straniera che si marita con il cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana, in riferimento agli artt. 2,3,22 e 29 della Costituzione;

2) questione di legittimità costituzionale (nell'ipotesi di accoglimento della precedente) dell'art. 4, n. 3, della stessa legge, nella parte in cui non prevede che la cittadinanza possa essere concessa, alle medesime condizioni stabilite nei riguardi del cittadino straniero, anche alla straniera che abbia contratto matrimonio con il cittadino italiano, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione.

Considerato che successivamente alla pronuncia dell'ordinanza è entrata in vigore la legge 21 aprile 1983, n. 123, i cui artt. 1 e 3, parificando la condizione dell'uomo e quella della donna, statuiscono che l'acquisto della cittadinanza per matrimonio avviene, non più automaticamente, ma a seguito di istanza dell'interessata, mentre l'art. 7 consente alla donna che, per effetto di matrimonio contratto prima dell'entrata in vigore della legge, ha acquistato la cittadinanza italiana, di rinunciare entro due anni;

che, di conseguenza, si rende necessario da parte della Corte, in qualità di giudice a quo, un nuovo esame della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in considerazione delle norme sopravvenute.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al giudice a quo.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1983.

SENTENZA N. 215 ANNO 1983

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), promossi con le ordinanze emesse il 13 luglio 1978 dalla Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania, il 5 maggio 1980 dal Giudice istruttore del Tribunale di Napoli, il 14 aprile 1981 dal Tribunale di Gorizia e il 10 luglio 1981 dalla Corte di cassazione, rispettivamente iscritte al n. 516 del registro ordinanze 1978, al n. 467 del registro ordinanze 1980, al n. 530 del registro ordinanze 1981 e al n. 231 del registro ordinanze 1982 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 17 del 1979, n. 215 del 1980, n. 325 del 1981 e n. 255 del 1982.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1983 il Giudice relatore Giovanni Conso;

udito l'avvocato dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Anche se con riferimento a parametri costituzionali parzialmente differenziati, le quattro ordinanze riassunte in narrativa riguardano tutte l'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43: i relativi giudizi possono, quindi, essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Più esattamente, come puntualizza nel suo dispositivo l'ordinanza della Corte di cassazione, le questioni dedotte assoggettano a vaglio di costituzionalità la "parte in cui il detto articolo impone la carcerazione preventiva e fa divieto di ordinare la liberazione degli imputati stranieri, che non prestino cauzione o malleveria per il pagamento delle multe e delle ammende". Anzi, poiché l'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, consta di cinque commi, il primo dei quali impone che sia arrestato immediatamente ed il secondo vieta che sia liberato anteriormente alle scadenze ivi stabilite non soltanto l'imputato "straniero che non dà idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle multe e delle ammende", ma anche l'imputato di cui "non è nota" l'identità personale, la "parte" in discussione viene ad identificarsi con la parte del primo comma e la parte del secondo comma concernenti l'imputato straniero, mentre restano impregiudicate, oltre ai tre commi successivi, le analoghe parti concernenti l'imputato di cui non è stata accertata l'identità personale.

3. - L'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), riproduce, alla lettera, l'art. 139 della legge 25 settembre 1940, n. 1424 (Legge doganale), già oggetto di due interventi da parte di questa Corte, sfociati entrambi in pronunce di rigetto. Ed invero, dapprima, è stata dichiarata non fondata, con la sentenza n. 26 del 1964, una

questione di legittimità dell'art. 139, secondo comma, ultimo periodo ("Tuttavia, la detenzione del colpevole non può superare il massimo della pena stabilita dalla legge per il reato di cui è imputato, od i tre mesi quando contro di lui si procede per contravvenzione"), in riferimento all'art. 13, quinto comma, Cost., e, poi, con la sentenza n. 120 del 1967, una questione di legittimità dell'art. 139, in riferimento agli artt. 3 (collegato, nella parte motiva, con l'art. 2), 10, secondo comma, e 27 Cost., così "da escludere", fra l'altro, l'esistenza di "una illegittima discriminazione per lo straniero" rispetto al cittadino.

4. - Poiché anche i giudizi ora riuniti, considerati nel loro insieme, coinvolgono parametri facenti capo agli artt. 2, 3, 10, 13 e 27 Cost., occorre verificare in via preliminare se le ordinanze di remissione sottopongano ad indagine profili in qualche modo diversi da quelli esaminati in precedenza, tanto più che l'Avvocatura dello Stato, nell'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio promosso dalla Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania, formula inizialmente una richiesta di manifesta infondatezza, asserendo che "tutti i profili di pretesa incostituzionalità" della norma in discussione "sono stati già esaminati e risolti negativamente dalla Corte".

In proposito, è agevole rilevare, anzitutto, che le altre tre ordinanze (Giudice istruttore del Tribunale di Napoli, Tribunale di Gorizia, Corte di cassazione) - tutte emanate dopo la pubblicazione della sentenza 21 novembre 1979, n. 131, con cui questa Corte ha dichiarato non legittimo l'istituto della conversione in pene detentive delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato (v. art. 136 testo originario del c.p. 1930; art. 586, quarto comma, testo originario del c.p.p. 1930) - si richiamano più o meno direttamente a tale pronuncia, ravvisando nel suo dispositivo (Tribunale di Gorizia, Corte di cassazione) o in alcuni passaggi della sua motivazione (Giudice istruttore del Tribunale di Napoli) nuovi elementi atti a proporre, nei riguardi dell'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, dubbi di costituzionalità prospettati senza successo nei riguardi dell'art. 139 della legge 25 settembre 1940, n. 1424. Quanto, poi, all'ordinanza della Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania, è significativo che anch'essa, benché anteriore alla sentenza n. 131 del 1979, muova alla norma, tra gli altri addebiti, quello di realizzare "una conversione preventiva della pena pecuniaria in detentiva con considerevole aggravamento", mai prima portato all'attenzione di questa Corte.

5. - Ciò premesso, le censure attualmente rivolte all'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, nella parte o, meglio, nelle parti che già si è avuto modo di circoscrivere, si possono sintetizzare così:

A) Tutte le ordinanze in esame reputano violato l'art. 3 Cost., anche se sotto angolature differenti, senza che, peraltro, queste si escludano a vicenda, tanto da trovarsi talora affiancate nella stessa ordinanza.

Così, la Corte di cassazione assume lesa l'art. 3, in primo luogo, "attesoché sembra contrario ad ogni criterio di ragionevolezza privare della libertà personale l'imputato per un reato in ordine al quale non potrà mai essere comminata una pena detentiva neppure a titolo di conversione dell'originaria comminatoria di pena pecuniaria"; e, subito dopo, "anche sotto il profilo del diverso e quindi irragionevole trattamento riservato allo straniero abbiante rispetto a quello che non lo è". Questa seconda prospettazione si ritrova, e da sola, nell'ordinanza del Giudice istruttore del Tribunale di Napoli, mentre il Tribunale di Gorizia si sofferma sulla diseguaglianza di trattamento fra lo straniero ed il cittadino italiano, ritenendo riproponibile la tematica disattesa dalla sentenza n. 120 del 1967, in quanto la diseguaglianza risulterebbe ora "più palese", una volta eliminata la possibilità di conversione della pena pecuniaria in detentiva. A sua volta, la Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania ravvisa un'"aperta violazione del principio di eguaglianza, in relazione al diritto primario della libertà ed in adempimento ai trattati internazionali" (da qui il concomitante riferimento agli artt. 2 e 10 Cost.), dato che "nei casi di contrabbando commesso da straniero lo stato di abbienda o di impossibilità a prestare la cauzione, in considerazione anche della mancanza di previsione di possibilità di sostituirla con altre misure (com'è secondo il codice di procedura penale), costituisce un particolare aggravamento della posizione personale dell'imputato, perché fa diventare obbligatoria la carcerazione preventiva anche nei casi in cui, secondo la legge comune, la cattura è vietata e per un tempo corrispondente al massimo della pena. Di converso, il pagamento della cauzione riduce

quest'obbligatoria espiazione preventiva al minimo": con il che la disuguaglianza fra straniero e cittadino italiano viene ad aggiungersi alla disuguaglianza fra straniero abbiente e straniero non abbiente.

B) Due ordinanze (Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania, Corte di cassazione) assumono lesa anche l'art. 13, quinto comma, Cost., riprospettando la tematica disattesa dalla sentenza n. 26 del 1964, ma non più attraverso un puro e semplice raffronto con i termini massimi ordinariamente previsti dall'art. 272 c.p.p., bensì attraverso la rilevazione degli eccessi insiti nella deroga a tale articolo. "Un limite di carcerazione preventiva pari al massimo della pena snatura il concetto stesso della carcerazione preventiva" si legge nell'ordinanza della Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania; di "termini di carcerazione preventiva irragionevolmente eccessivi, di gran lunga superiori a quelli indicati dall'art. 272 c.p.p. per delitti carichi di maggior disvalore giuridico-sociale, quali, ad es. l'omicidio volontario" si parla nell'ordinanza della Corte di cassazione.

C) Le stesse due ordinanze appena ricordate ipotizzano, infine, un contrasto con l'art. 27, secondo comma, Cost., non potendo la presunzione di non colpevolezza consentire che l'imputato sia "sottoposto, nel corso del processo, a misure restrittive in via cautelare, sostanzialmente più onerose di quelle cui sarebbe in concreto assoggettato nel caso di accertamento definitivo della sua colpevolezza" (così l'ordinanza della Corte di cassazione), stante la "certa realizzazione di una carcerazione preventiva... superiore alla pena che concretamente sarà inflitta" (così, anche se in modo generico, l'ordinanza della Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania).

6. - Prima di analizzare la consistenza dei dubbi che si sono riassunti, occorre dar cenno della tesi interpretativa, non priva di riscontri giurisprudenziali e dottrinari, secondo cui la declaratoria di illegittimità dell'art. 136 testo originario del c.p. 1930, facendo venir meno un presupposto di applicabilità dell'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (appunto, la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva), ne avrebbe determinato l'abrogazione: e questo non solo nei confronti degli stranieri destinatari di nuove imputazioni comportanti pene pecuniarie, ma anche nei confronti degli stranieri in detenzione preventiva per analoghe imputazioni precedentemente contestate.

Le ordinanze del Giudice istruttore del Tribunale di Napoli, del Tribunale di Gorizia e della Corte di cassazione impediscono di considerare una tale interpretazione diritto vivente; anzi, l'ultima di dette ordinanze induce a ravvisare il diritto vivente proprio in coincidenza con l'interpretazione all'esame di questa Corte, basata sulla persistente vigenza dell'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43.

Piuttosto, ci si deve far carico di una più attenta messa a punto dei rapporti tra il testo dell'art. 136 c.p. dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 131 del 1979 e l'art. 332 del decreto n. 43 del 1973, a causa della differente configurazione che a tali rapporti danno, da un lato, le ordinanze della Corte di cassazione e del Tribunale di Gorizia e, dall'altro, l'ordinanza del Giudice istruttore del Tribunale di Napoli. Mentre la Corte di cassazione (e così sostanzialmente anche il Tribunale di Gorizia) ritiene "l'arresto obbligatorio e il divieto di liberazione dello straniero che non presti cauzione o malleveria (per il pagamento della multa o dell'ammenda) giustificato soltanto dalla funzione cautelare della carcerazione preventiva in ordine all'esecuzione dell'eventuale condanna", il Giudice istruttore del Tribunale di Napoli considera l'art. 332 del decreto n. 43 del 1973 "norma autonoma e indipendente rispetto all'art. 136 c.p.", in quanto le due norme "estrinsecano la loro operatività su due piani completamente diversi" (e cioè: la prima nell'ambito del processo di cognizione, la seconda con esclusivo riferimento alla fase dell'esecuzione), muovendo da "presupposti" diversi (e cioè: la prima dal semplice fatto che lo straniero non presti idonea cauzione o malleveria, la seconda dal rigoroso accertamento dell'insolvibilità del condannato).

Effettivamente, né la diversità dei piani (o, meglio, degli ambiti processuali) applicativi, né la diversità dei rispettivi presupposti possono essere negate. La diversità degli ambiti processuali, nonostante l'inappropriato uso per ben quattro volte dell'espressione "colpevole" da parte dell'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (come già da parte dell'art. 139 della legge 25 settembre 1940, n. 1424), è ribadita dal simile art. 108 della legge 17 luglio 1942, n. 907 (Legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi), che fa sistematico uso dell'espressione "imputato", ad eccezione di un caso, comunque

chiaramente riconducibile nel processo di cognizione (vi si parla, infatti, di "massimo della pena stabilita dalla legge", con ovvio riferimento alla sanzione irrogabile in astratto); la diversità dei presupposti - nonostante il completo silenzio serbato dall'art. 332 del decreto n. 43 del 1973, come già dall'art. 139 della legge n. 1424 del 1940, per quanto riguarda il momento del passaggio dal processo di cognizione alla fase dell'esecuzione - è riconosciuta, dopo le incertezze del passato, dall'ormai costante giurisprudenza della Corte di cassazione, richiamata nelle premesse dell'ordinanza di rimessione della Corte stessa, che ritiene *contra legem* la detenzione dello straniero una volta che la condanna a pena pecuniaria sia divenuta irrevocabile e, quindi, esecutiva.

Tutto ciò non comporta, peraltro, né che l'estromissione dall'ordinamento della convertibilità della pena pecuniaria in pena detentiva nel corso dell'esecuzione, a seguito della declaratoria di illegittimità dell'art. 136 c.p. da parte della sentenza n. 131 del 1979, sia priva di ripercussioni sulle valutazioni di costituzionalità dell'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43; né che i principi argomentativi ispiratori della decisione così ripetutamente menzionata siano aprioristicamente estranei alla presente tematica. Del resto, la stessa ordinanza del Giudice istruttore del Tribunale di Napoli, pur nell'ottica della separatezza delle due norme, conclude la sua motivazione con un esplicito richiamo alla parte della sentenza n. 131 del 1979 volta a stigmatizzare il retaggio di concezioni arcaiche o paleogiuridiche "basate sulla fungibilità tra libertà e patrimonio personali".

7. - Venendo alle censure dedotte, le prime a dover essere sottoposte ad esame sono sicuramente quelle imperniate in vario modo sull'art. 3 Cost., non tanto perché la loro presenza si riscontra in tutti i provvedimenti di rimessione, quanto perché esse, coinvolgendo l'istituto dell'arresto obbligatorio dello straniero che non dia idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle pene pecuniarie (e, dunque, l'"an" o, meglio, l'"in sé" dell'istituto), precedono, in ordine logico, le censure che, come quelle imperniate sugli artt. 13, quinto comma, e 27, secondo comma, Cost., si soffermano particolarmente sull'esorbitante durata dell'arresto (e, dunque, sul "quantum" o, meglio, sul "grado di intensità" dell'istituto).

Tra le censure che si rifanno all'art. 3 Cost. viene ad occupare, a sua volta, una posizione di priorità nei confronti delle altre quella che per l'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, si traduce in un addebito di irrazionalità intrinseca. Questa priorità - evidenziata dalla stessa ordinanza della Corte di cassazione che, nel sollevare tale addebito, ne aggiunge, come già si è visto, un secondo, rivolto in subordine contro la differenziazione tra straniero abbiente e straniero non abbiente - trova spiegazione nell'incidenza che l'eventuale irrazionalità intrinseca avrebbe sull'essenza stessa dell'istituto: viceversa, i profili di comparazione, come quelli tra lo straniero abbiente e lo straniero non abbiente o tra il cittadino e lo straniero (il che vale anche per i parametri degli artt. 2 e 10 Cost., richiamati, unitamente all'art. 3, dalla Sezione istruttoria della Corte d'appello di Catania), limitandosi a contestare una differenza di trattamento, non mettono in discussione, anzi presuppongono, la legittimità dei termini normativi, oggetto di raffronto comparativo, in sé e di per sé considerati.

A questo punto, dunque, si deve affrontare la tematica dei rapporti tra l'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, e l'art. 3 Cost., sotto il primo dei profili prospettati dall'ordinanza della Corte di cassazione (irrazionalità intrinseca).

8. - La questione è fondata.

Già in due occasioni questa Corte era pervenuta a dichiarare illegittime, per contrasto con l'art. 3 Cost., norme che imponevano la carcerazione preventiva per reati punibili con sola pena pecuniaria: nel primo caso (sentenza n. 39 del 1970) la questione verteva sull'arresto obbligatorio in flagranza nei confronti del contravventore al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico o aperto al pubblico, cioè di un contravventore che, "tutt'al più, sarà passibile della pena dell'ammenda" (artt. 85 e 220 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773); nel secondo caso (sentenza n. 42 del 1973) era in discussione l'emissione del mandato di cattura obbligatoriamente prevista anche per le ipotesi nelle quali il fatto di vendere o mettere in vendita merci a prezzi superiori, in quanto addebitato come "di lieve entità", può essere "punito solo con la multa" (artt. 14, terzo comma, e 15, secondo comma, del d.lgs. C.p.S. 15 settembre 1947, n. 896).

Per la prima sentenza, la specifica ipotesi di carcerazione preventiva non trovava giustificazione di fronte all'art. 3 Cost. (là invocato a causa della diversità di trattamento riscontrabile rispetto a tutti gli altri reati punibili con pena detentiva ma non suscettibili di arresto in flagranza) "né con la gravità del reato, che, anzi, la legge stessa considera di così scarsa entità da comportare, come si è detto, la sanzione contravvenzionale dell'ammenda; né con ragionevoli motivi di prevenzione, che la mascheratura è lungi dal denotare, di per sé, una qualsiasi pericolosità del soggetto attivo": due argomentazioni, queste, che non si possono ripetere tali e quali in ordine ai delitti per le cui ipotesi non aggravate il d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, commina la sola pena della multa (le contravvenzioni punibili con la sola pena dell'ammenda sono ora depenalizzate, non esistendo ipotesi aggravate punibili con l'arresto). A sua volta, per la seconda sentenza, l'irrazionalità ex art. 3 Cost. era da ravvisare nell'essere l'autorità giudiziaria "obbligatoriamente tenuta a disporre la cattura anche per un fatto nel quale essa stessa, nella sua preliminare deliberazione, ravvisi gli estremi della tenuità": una considerazione, pure questa, che non trova pieno riscontro nel settore regolamentato dal d.P.R. n. 43 del 1973. D'altra parte, per quanto riguarda l'art. 332 di tale decreto, che prescrive l'arresto quando non sia data cauzione o malleveria "per il pagamento delle multe o delle ammende", essendovi in allora posto per la conversione della pena pecuniaria insoluta in pena detentiva, non mancava la possibilità che la pena detentiva, pur non comminabile all'atto della condanna, subentrasse alla pena pecuniaria in sede di esecuzione.

Come osserva l'ordinanza della Corte di cassazione, adesso che, a seguito della sentenza n. 131 del 1979, la pena detentiva non può più subentrare alla pena pecuniaria insoluta, la previsione di una carcerazione preventiva così finalizzata, a carico di un imputato nei cui confronti la pena detentiva non potrà più trovare esecuzione in alcun modo ed in alcuna forma, si appalesa "contraria ad ogni criterio di ragionevolezza", qualunque sia l'entità della pena pecuniaria irrogabile.

A tutto concedere sulla natura giuridica di questa speciale figura di carcerazione preventiva (arresto obbligatorio e divieto di liberazione se non viene prestata idonea cauzione o malleveria per il pagamento della pena pecuniaria; liberazione dovuta e, pertanto, non libertà provvisoria, ma scarcerazione immediata se viene prestata idonea cauzione o malleveria), e, quindi, anche ad ammettere che si sia in presenza non di un'anticipata espiatione della pena (in tal caso, si arriverebbe all'assurdità di far scontare sotto forma di carcerazione preventiva un'eventuale sanzione non espiabile sotto specie di pena detentiva), bensì di una misura cautelare sussidiaria e mediata rispetto alla misura cautelare principale e diretta (cioè, la cauzione o malleveria) preordinata soltanto ad assicurare il pagamento della pena pecuniaria, un dato rimane innegabile: l'arresto obbligatorio e il divieto di scarcerazione si risolvono in un mezzo di pressione esercitato sulla persona fisica dell'imputato all'unico fine di costringerlo all'esborso anticipato di una somma che, in caso di condanna a pena pecuniaria, non potrebbe mai essere ottenuta dallo Stato utilizzando nella fase dell'esecuzione analoghi strumenti di coercizione fisica.

Questo insieme di valutazioni - che, facendo leva su un riverbero della sentenza n. 131 del 1979, portano a concludere nel senso di una palese irrazionalità delle prescrizioni in esame, anche tenuto conto di quelle che sono le normali finalità della carcerazione preventiva: un'irrazionalità tanto più grave e tanto meno tollerabile in quanto a risentirne è un fondamentale valore quale la libertà personale - coinvolge, anzitutto, le ipotesi (normalmente, ma non esclusivamente, prese in considerazione dalle ordinanze di remissione) nelle quali l'applicazione dell'art. 332 del d.P.R. n. 43 del 1973 concerne reati punibili esclusivamente con pena pecuniaria. Ma ciò non toglie che ne rimangano coinvolte anche le ipotesi in cui il prolungarsi dell'arresto dello straniero abbia attinenza a reati punibili congiuntamente con pena detentiva e con pena pecuniaria (o - anche se questa eventualità non trova riscontro nelle previsioni del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 - con pena detentiva alternativamente a pena pecuniaria): ovviamente, e sempreché rispetto alla pena detentiva la carcerazione preventiva trovi titolo nelle ordinarie previsioni delle leggi processuali penali, l'irrazionalità dell'arresto verrà a delinearsi quando il periodo di carcerazione già sofferto assorba i rapporti con la pena detentiva, così che il suo proseguire trovi titolo soltanto nella mancata prestazione della cauzione o della malleveria preordinata a garantire il pagamento della pena pecuniaria.

L'art. 332 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, va, dunque, dichiarato illegittimo relativamente sia alle parole del primo comma: "ovvero quando si tratta di straniero che non dà idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle multe e delle ammende", sia alle parole del secondo comma: "o, trattandosi di straniero, fino a che questi non ha pagato la cauzione o la malleveria".

Per le ragioni già dette, tale conclusione esime la Corte dall'esaminare le ulteriori censure, di portata analoga o più ridotta, prospettate dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli altri profili concernenti l'art. 3 Cost., nonché agli artt. 2, 10, 13, quinto comma, e 27, secondo comma, Cost.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, è pure da dichiarare illegittimo negli stessi termini il già menzionato art. 108 della legge 17 luglio 1942, n. 907, che, con riguardo alle violazioni penalmente sanzionate del monopolio dei sali e dei tabacchi, configura per lo straniero casi di arresto con prescrizioni pressoché identiche; pertanto, anche questa declaratoria conseguenziale di illegittimità investe le corrispondenti parole dei primi due commi di detto articolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 332, primo comma, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), relativamente alle parole: "ovvero quando si tratta di straniero che non dà idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle multe e delle ammende";

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 332, secondo comma, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), relativamente alle parole: "o, trattandosi di straniero, fino a che questi non ha pagato la cauzione o la malleveria";

c) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 108, primo comma, della legge 17 luglio 1942, n. 907 (Legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi), relativamente alle parole: "ovvero quando si tratta di straniero che non dà idonea cauzione o malleveria per il pagamento delle multe o delle ammende";

d) dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 108, secondo comma, della legge 17 luglio 1942, n. 907 (Legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi), relativamente alle parole: "o, trattandosi di straniero, fino a che questi non ha prestato la cauzione o la malleveria".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 1983.

SENTENZA N. 214 ANNO 1983

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 796, 797 e 801 cod. proc. civ. (Eilcacia delle sentenze straniere e di provvedimenti stranieri di volontaria giurisdizione) promossi con le ordinanze emesse il 24 novembre e l'1 dicembre 1981 e il 20 aprile 1982 dalla Corte d'appello di Torino - sezione per i minorenni - sui ricorsi proposti da Saronne Aldo ed altra, da Bruna Michelangelo ed altra e da Bertetto Giovanni ed altra, rispettivamente iscritte ai nn. 173, 174 e 374 del registro ordinanze 1982 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 248 dell'8 settembre 1982 e n. 310 del 10 novembre 1982.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 1983 il Giudice relatore Ettore Gallo;
udito l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Nonostante qualche profilo particolare che i tre casi presentano, la stretta analogia dell'oggetto, l'identità della materia, e quella delle norme impugnate e dei parametri di riferimento, determinano quella comune area di fondo che giustifica la riunione dei tre giudizi di legittimità provocati dalle ordinanze, e la loro decisione in unico contesto. Al riguardo deve subito osservarsi che nonostante l'entrata in vigore della legge 4 maggio 1983, n. 184, recante anche una compiuta disciplina dell'adozione internazionale, le questioni sottoposte all'esame della Corte restano rilevanti. L'art. 76 del citato testo normativo dispone infatti che alle procedure per l'adozione di minori stranieri in corso al momento dell'entrata in vigore della legge continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data medesima.

2. - Va preliminarmente esaminata la rilevanza delle questioni sollevate colla prima e terza ordinanza, le quali mostrano, sotto questo profilo, una identica situazione giuridica.

La Corte torinese ha dato esplicitamente atto, nella parte motiva delle due ordinanze, che il provvedimento del Tribunale di Famiglia di Città del Guatemala è, in realtà, "un plus che non adempie ad alcuna funzione di garanzia sostanziale" perché non entra nel merito dell'adozione, "limitandosi ad una valutazione meramente esterna di quelle che vengono chiamate las diligencias notariales de adopcion". Il giudice a quo, anzi, non esita a definire siffatto provvedimento quale "espediente", escogitato per sfuggire al rifiuto di delibazione più volte opposto dalla stessa Corte al procedimento guatemalteco di adozione.

Quella legislazione, in realtà, prevede che l'adozione si compia e consegua pieni effetti giuridici, non attraverso procedura e provvedimento giudiziali, sia pure di volontaria giurisdizione, ma

esclusivamente mediante atto notarile. Si tratta, quindi, di espressione di autonomia privata che il notaio raccoglie in un atto pubblico: e non è soltanto opinione della Corte torinese, giacché è lo stesso provvedimento dell'Autorità giudiziaria guatemalteca che lo riconosce testualmente.

È scritto, infatti, nel provvedimento 29 agosto 1981 n. 471907 del Tribunale IV di famiglia, concernente l'adozione della minore Sandra Perez da parte dei coniugi Bertetto, che "le surriferite pratiche furono presentate dal Notaio, promotore delle medesime, dinanzi a questo Tribunale, affinché venga dettata la risoluzione definitiva poiché, secondo la legislazione italiana, può essere accettata come valida l'adozione promossa all'estero sempre che dette pratiche siano state formalizzate attraverso una sentenza pronunciata da Tribunali stranieri. Considerando che, ai sensi del Capitolo VI del Decreto 54-77 del Congresso della Repubblica, i notai pubblici sono debitamente autorizzati a formalizzare l'adozione disciplinata dal nostro codice civile, senza che sia richiesta l'approvazione giudiziale delle pratiche; che, tuttavia, nel caso sottoposto a questo Tribunale... si tratta di una situazione che può convertirsi in giudiziale, data la circostanza che con ciò si cerca di favorire la minore Sandra Perez..." etc...

Dopodiché, prosegue la motivazione osservando che l'adozione "è un atto giuridico di assistenza sociale" e che, perciò, il Tribunale può provvedere "per il fatto che con una misura di tal natura si stanno proteggendo gl'interessi spirituali, morali ed economici della minore".

Come esattamente aveva rilevato il giudice a quo, non c'è dunque il minimo accenno ad una qualsiasi valutazione dell'atto notarile, se non l'ovvia constatazione che il notaio si è attenuto alle norme del codice civile. Mentre c'è l'esplicito riconoscimento che il provvedimento giudiziario è inutile e non previsto dall'ordinamento guatemalteco, e che viene tuttavia emanato "per favorire la minore", visto che altrimenti la legislazione italiana non potrebbe dare riconoscimento ad una adozione perfezionata attraverso un atto notarile.

Sostanzialmente analogo il provvedimento 14 maggio 1981 del Tribunale Secondo di Famiglia della stessa città, concernente l'adozione da parte dei coniugi Saronne della minore Ester De Jesus.

Ebbene, se tale era la situazione giuridica straniera sottoposta alla delibazione della Corte torinese, sembra evidente che il provvedimento giudiziario, definito superfluo e non previsto dalla legge guatemalteca nel testo della sua stessa motivazione, rappresenta una mera ed artificiosa copertura formale diretta ad eludere la legge italiana. Conseguentemente, ciò che realmente veniva sottoposto alla delibazione, attraverso quell'artificio, era in sostanza l'atto pubblico eretto dal notaio, che aveva solennizzato un negozio espressione di privata autonomia, così come consente quell'ordinamento: tant'è vero che il Tribunale di Famiglia lo definisce "atto di assistenza sociale" e considera l'adozione "extragiudiziale".

Ma allora la norma che disciplina l'efficacia nella Repubblica degli atti contrattuali ricevuti da pubblico ufficiale in paese estero, attraverso la delibazione della Corte d'Appello, è l'art. 804 cod. proc. civ. il quale, a differenza dell'art. 801, non richiama gli artt. 796 e 797 cod. proc. civ.: ed in effetti la problematica che, in sede di delibazione, solleva l'atto notarile di adozione è ben diversa da quella concernente un provvedimento giurisdizionale.

3. - Venendo ora alla questione sollevata coll'ordinanza 1 dicembre 1981, deve concordarsi col rilievo della Corte torinese, che riconosce la non coincidenza di questo caso con quelli dianzi trattati.

In effetti, la sentenza del Tribunale peruviano di Huari è provvedimento primario, non essendo dipendente da intermediazioni notarili. Il giudice dà atto di avere direttamente accertato la rispondenza nelle parti dei requisiti di legge, non attraverso l'atto notarile, ma bensì mediante documenti direttamente a lui prodotti ed informazioni assunte, sì che alla fine è esso giudice stesso che, sia pure attraverso un rituale sommario, "dichiara l'adozione piena della minore Angela Sifuentes Diaz". D'altra parte, i coniugi adottanti si limitano a richiedere alla Corte d'appello gli effetti dell'adozione ordinaria, le cui norme - come pure riconosce la Corte d'Appello di Torino nell'ordinanza 20 aprile 1982 - "sono meno esigenti di quelle dell'adozione speciale".

E tuttavia i giudici a quibus, sotto il riflesso che la minore è infraotenne, e che, perciò, per quanto la riguarda, potrebbe ottenere un'adozione speciale, dagli effetti più pregnanti rispetto a quella ordinaria, e considerando che i coniugi ricorrenti, non avendo raggiunto il quinquennio di matrimonio

(e per di più avendo la signora superato il limite di età previsto dall'art. 314/2 cod. civ.), non hanno alcuna possibilità di ottenerla, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 796, 797 e 801 cod. proc. civ. E ciò in quanto i detti articoli non attribuiscono al giudice della deliberazione il potere di valutare e di decidere se il concreto interesse del minore non suggerisca di scegliere invece per lui l'altra specie di adozione.

In proposito, l'ordinanza richiama la sentenza 10 febbraio 1981 n. 11 di questa Corte nella quale - a giudizio della Corte torinese - sarebbe stata decisa una situazione del tutto analoga al caso di specie.

Secondo i giudici a quibus, infatti, la Corte costituzionale, dando atto che la coesistenza all'interno dell'ordinamento fra le due specie di adozione si realizza pacificamente quando un unico giudice sia competente a decidere su ambo le specie, avrebbe denunciato la conflittualità che, invece, si verifica allorquando diversi sono i giudici competenti a deliberare su ciascuna specie. Da ciò deriverebbe la lesione della tutela costituzionale, ogniqualvolta, cioè, non sia possibile ad uno stesso giudice affermare il prevalente concreto interesse del minore, operando una scelta di convenienza fra le due adozioni.

E poiché il giudice chiamato a deliberare l'adozione plena pronunciata dal tribunale peruviano, non soltanto non ha potere per sindacare il merito, ma non può nemmeno operare quella scelta in quanto è incompetente sull'istituto dell'adozione speciale, verrebbe a verificarsi una situazione di illegittimità costituzionale perfettamente analoga alla precedente.

Se è vero - si dice - che le garanzie dettate dal codice civile, soprattutto in tema di adozione speciale ma anche in quello di adozione ordinaria, sono ispirate agli artt. 2 e 30, comma primo e secondo Cost. - come ha riconosciuto la Corte costituzionale - non si può sfuggire all'illazione secondo cui le norme processuali, disciplinanti la deliberazione in siffatta materia, sono incompatibili con i citati parametri: e ciò in quanto quelle norme non consentono al giudice della deliberazione di accertare la sussistenza del presidio delle stesse garanzie nella procedura straniera di adozione.

Non sembra, però, che una siffatta proposizione del problema adombri effettivamente una questione di legittimità costituzionale.

Adozione ordinaria ed adozione speciale, nella configurazione data loro dalla disciplina anteriore alla legge numero 184/1983, sono, infatti, realtà sostanziali dell'ordinamento interno, organizzate sulla base dei principi generali, e diversamente modellate in relazione alle distinte finalità perseguite dal legislatore.

Esse non sono, però, di per se stesse comparabili colle adozioni effettuate alla stregua di ordinamenti giuridici stranieri, le quali devono essere verificate esclusivamente sulla base degli artt. 797, 801 oppure 804 cod. proc. civ., e non assumendo a modello le norme del codice civile che disciplinano le nostre due specie di adozione. La procedura di deliberazione, infatti, così come prevista dall'ordinamento giuridico-processuale, contempla espressamente negli artt. 798 e 799 cod. proc. civ. le sole ipotesi in cui è eccezionalmente ammesso il riesame del merito, al di fuori del filtro rappresentato dal limite dell'ordine pubblico.

Per verità, la Corte d'Appello di Torino aveva correttamente avvertito siffatte difficoltà allorquando aveva osservato che "deliberazione del provvedimento adozionale e adozione speciale sono istituti che operano su due piani diversi". Ciononostante, si è ritenuto di poter opporre ai principi di diritto internazionale privato, e al modo come il legislatore ha organizzato in aderenza l'istituto della deliberazione, quel complesso sostanziale di valori costituzionali che permea l'interna disciplina in materia di adozioni, assumendo di porre così in luce l'incompatibilità costituzionale dell'istituto stesso.

Né sembra che quell'argomentare tragga profitto dallo spirito informatore delle preleggi, che i giudici a quibus pure invocano, particolarmente nel disposto di cui all'art. 20. Se è vero, infatti, che la detta disposizione regola i rapporti fra adottante ed adottato assoggettandoli alla legge dei primi, è pur vero, però, che lo stesso principio non domina la fase precedente, quella, cioè, della procedura straniera che si conclude coll'adozione.

La dottrina specialistica parla infatti, a proposito della delibazione, di "cumulo" delle norme straniere e di quelle interne.

Ovviamente, tutto questo non significa che il giudice della delibazione non debba tener conto, nell'ambito proprio di tale procedura e attraverso il filtro di cui all'art. 797 cod. proc. civ., anche del momento costituzionale come passaggio obbligato della tematica dell'ordine pubblico.

Ad integrare quest'ultima nozione, infatti, nel suo aspetto della cosiddetta "fondamentalità" dei principi, certamente concorrono almeno quelli costituzionali definiti "supremi".

Nella specie, peraltro, il giudice a quo, pur fondatamente argomentando con richiamo a quelle esigenze di protezione del minore, che hanno trovato una migliore considerazione nella nuova disciplina dell'adozione internazionale, prospetta un coacervo di soluzioni strettamente modellate sulla disciplina dell'adozione speciale (artt. da 314/2 a 314/27), che certo non possono, nella loro unitarietà, avere ingresso nel giudizio di delibazione. La Corte costituzionale, d'altro canto, non può operare scelte nell'ambito di questo complesso normativo, la cui estesa articolazione è di per sé dimostrativa della necessità di una serie di previsioni, anche di natura organizzativa, che soltanto il legislatore, nella discrezionalità ad essa riservata, può effettuare, come poi in realtà ha fatto con la citata legge n. 184/1983.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i tre incidenti iscritti ai nn. 173, 174 e 374 RO. 1982, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 796, 797 e 801 cod. proc. civ., sollevate colle ordinanze in epigrafe dalla Corte d'Appello di Torino - Sezione minorenni - in riferimento agli artt. 2, 3, comma primo e 30 commi primo e secondo Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 1983.

SENTENZA N. 30 ANNO 1983

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 1, n. 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana, e dell'art. 20 delle disposizioni preliminari al codice civile; 2) degli artt. 1, n. 1, e 2, comma 2, della detta legge 13 giugno 1912, n. 555, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 23 gennaio 1978 dal Tribunale per i minorenni di Firenze sul ricorso proposto da Bettalli Maria Silvia, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 154 del 5 giugno 1978;

2) ordinanza emessa il 3 ottobre 1980 dal Tribunale per i minorenni di Milano sul ricorso proposto da Velonas Sotiris, iscritta al n. 232 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 234 del 26 agosto 1981;

3) ordinanza emessa il 18 febbraio 1981 dal Tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra Pincella Anna Maria, esercente la patria potestà sul figlio minore Rahmani Ahmed e l'Amministrazione degli Affari Interni, iscritta al n. 633 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 345 del 16 dicembre 1981.

Visti l'atto di costituzione di Pincella Anna Maria e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1982 il Giudice relatore Leopoldo Elia;

udito l'avvocato dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Le tre ordinanze riassunte in narrativa sollevano questioni di legittimità costituzionale eguali o connesse; perciò i relativi giudizi possono essere riuniti e definiti con unica sentenza.

2. - Deve innanzitutto essere verificata la ammissibilità delle questioni sollevate con l'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Firenze. Infatti la rilevanza del petitum in ordine all'art. 1, n. 2, legge 13 giugno 1912, n. 555, dipende dalla possibilità di sottoporre al sindacato di costituzionalità l'art. 20 delle disposizioni preliminari al codice civile (in relazione, nei due casi, agli artt. 2 e 3 Cost.), art. 20 che comporterebbe l'applicazione alla specie della legge portoghese; e ciò in contrasto con l'istanza della madre italiana per la dichiarazione di decadenza dalla potestà sul figlio naturale del padre straniero. Peraltro la questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 20 preleggi è sollevata in riferimento a contenuti normativi che risultano al tempo stesso diversi e considerati, per così dire, alla pari: in effetti l'art. 20 è impugnato "o nella parte in cui stabilisce che i rapporti tra i genitori e figli naturali sono regolati dalla legge nazionale del padre anche quando la madre italiana abbia riconosciuto il figlio o perché non stabilisce che la legge regolatrice dei rapporti tra i genitori e

figli naturali è quella del genitore con cui il figlio, se minore, vive". Ma l'ambivalenza della questione in ordine all'art. 20 preleggi non può in questa sede essere superata, sicché riesce non identificabile il thema decidendum sottoposto al giudice della costituzionalità delle leggi.

Pertanto le questioni sollevate dal Tribunale per i minorenni di Firenze devono essere dichiarate inammissibili.

3. - Per la sua priorità nell'ordine logico, e perché concerne l'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912, va esaminata per prima la questione sollevata dal Tribunale di Milano (in causa Pincella contro Ministero Interno) in riferimento alla disposizione ora citata "nella parte in cui non prevede che il figlio di cittadina italiana, che abbia conservato la cittadinanza anche dopo il matrimonio con lo straniero, abbia la cittadinanza italiana". In realtà tale norma differenzia la situazione del marito straniero da quello della moglie italiana quanto all'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei discendenti diretti del cittadino. Questa discriminazione tra coniugi in ordine alla determinazione dello status civitatis dei figli legittimi comporta inoltre conseguenze molteplici e di non secondario rilievo, quando si consideri che alla cittadinanza si riconnettono situazioni soggettive di segno diverso e di disparato contenuto, ma tutte raggruppabili in una condizione complessivamente positiva nell'ambito dell'ordinamento italiano.

L'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912 è in chiaro contrasto con l'art. 3, 1 comma, (eguaglianza davanti alla legge senza distinzione di sesso) e con l'art. 29, 2 comma, (eguaglianza morale e giuridica dei coniugi).

Né giustifica la differenziata disciplina in tema di acquisto della cittadinanza per nascita il richiamo ad un limite all'eguaglianza tra i coniugi, stabilito dalla legge a garanzia della unità familiare. Tra l'altro non si vede come la diversità di cittadinanza tra i coniugi, ammessa dalla sentenza n. 87/1975 e dall'art. 143 ter codice civile (introdotto dalla legge 19 maggio 1975, n. 151, sulla riforma del diritto di famiglia), sia stata ritenuta compatibile con l'unità familiare, mentre non potrebbe esserlo l'attribuzione congiunta al figlio minore della cittadinanza paterna e di quella materna.

Nemmeno varrebbe poi, a giustificare il mancato ossequio ai principi degli artt. 3, primo comma, e 29, secondo comma, l'esigenza di evitare i fenomeni di doppia cittadinanza, per gli impegni assunti anche in sede internazionale (cfr. Convenzione di Strasburgo del 1963, la cui ratifica fu autorizzata con L. 4 ottobre 1966, n. 876, e depositata dall'Italia con alcune riserve). Deve infatti riconoscersi come prevalente, rispetto ad inconvenienti pur seri, la necessità di realizzare il principio costituzionale di eguaglianza anche a proposito di acquisto dello status civitatis per nascita. Né fanno difetto al legislatore i mezzi per ridurre in limiti tollerabili le difficoltà nascenti dalla pluralità di cittadinanze in capo al figlio.

Del resto anche la sentenza n. 87 del 1975 e l'art. 143 ter del codice civile danno luogo a casi di doppia cittadinanza senza che ciò sia valso a porre in dubbio il fondamento costituzionale delle soluzioni adottate. In questo senso la odierna pronuncia costituisce la logica proiezione, in tema di acquisto della cittadinanza per nascita, della ratio decidendi accolta nella sentenza n. 87 del 1975. Tale ratio, più che porre in rilievo la volontà del soggetto, consiste proprio nel riconoscimento delle conseguenze che derivano dai principi affermati nell'art. 3, primo comma, e nell'art. 29, secondo comma, della Costituzione. Invero, anche nella fattispecie ora esaminata, ciò che si valorizza è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio - politica che l'ordinamento deve regolare. Tale rilievo, accolto dalla dottrina italiana che più si è occupata delle tendenze evolutive del diritto della cittadinanza in ambito europeo, corrisponde anche alla evoluzione del nostro diritto quale emerge dalla legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 e dalla giurisprudenza di questa Corte.

Certo non si può parlare, in senso tecnicamente proprio, di un diritto dei genitori di "trasmettere ai figli" i rispettivi status civitatis: è sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza jure sanguinis, acquisto che, dal punto di vista giuridico, esclude ogni trasferimento o trasmissione. Ciò non toglie che la disciplina attuale, con il prevedere l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre, lede da più punti di vista la posizione giuridica della madre nei suoi rapporti con lo Stato e con la famiglia. In particolare non può contestarsi

l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte e che possano godere della tutela collegata a tale appartenenza. Del pari la disciplina vigente lede la posizione della madre nella famiglia, se si considera la parità nei doveri e nella responsabilità verso i figli ormai affermata negli ordinamenti giuridici del nostro tempo (per l'Italia valgono soprattutto i novellati artt. 143 e 147 del codice civile).

In definitiva, l'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912 rappresenta una tipica espressione della diversità di posizione giuridica e morale dei coniugi, ritenuta necessaria dal legislatore di quel tempo per realizzare l'unità familiare, mediante l'assoggettamento della moglie e dei figli alla condizione, rispettivamente, del marito e del padre. Né va dimenticato che la disciplina impugnata contrasta con il principio di eguaglianza, giacché tratta in modo diverso i figli legittimi di padre italiano e di madre straniera rispetto ai figli legittimi di padre straniero e madre italiana.

Pertanto deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina.

In applicazione, poi, dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va pure dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della legge sulla cittadinanza, che collega l'acquisto della cittadinanza materna da parte del figlio soltanto ad ipotesi di carattere residuale.

4. - L'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Milano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 2 comma, della legge n. 555 del 1912, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione. Lasciando da parte l'art. 29, che riguarda la famiglia fondata sul matrimonio, è da chiedersi se la citata disposizione, prevedendo che il riconoscimento del padre, nella fattispecie straniero, abbia l'effetto automatico e necessario di fare acquisire al figlio minore la cittadinanza straniera e di fargli perdere quella italiana acquisita per il previo riconoscimento materno, risulti in armonia con l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Quanto si è detto sopra vale a fortiori per escludere la legittimità costituzionale del precetto impugnato. In effetti, cade in questa fattispecie anche il richiamo alla ratio dell'unità familiare, posta a fondamento della disciplina dell'art. 1, n. 1. Viene qui in evidenza la disparità di trattamento in ragione di sesso e la discriminazione conseguenziale in ordine allo status dei figli minori, senza che sia necessario indugiare sui gravi inconvenienti pratici sottolineati nell'ordinanza. Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale del 2 comma dell'art. 2 della legge n. 555 del 1912.

5. - La Corte è consapevole del travagliato iter che in sede parlamentare, nel corso di più legislature si è svolto e si svolge tuttora in tema di riforma delle leggi sulla cittadinanza e sul suo adeguamento alla Costituzione, agli accordi internazionali ed alle mutate condizioni di vita nella famiglia e fuori di essa. Pur tenuto conto della complessità della materia, essa ritiene tuttavia che sia quanto mai necessaria ed urgente una revisione organica dell'intera normativa sulla cittadinanza, revisione che tenga conto di tutti i collegamenti tra una nuova disciplina e le regole del diritto internazionale privato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555, e dell'art. 20 delle disposizioni preliminari al codice civile, sollevate in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione dal Tribunale per i minorenni di Firenze;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 1, n. 1, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina;

b) dell'art. 2, comma 2, della legge predetta;

3) dichiara - in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1983.

ORDINANZA N. 258 ANNO 1982

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma secondo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Acquisizione della cittadinanza italiana) e dell'art. 143 ter. cod. civ. (cittadinanza della moglie) promosso con ordinanza emessa il 17 febbraio 1977 dal Tribunale di Grosseto sul ricorso proposto da Rosasco Elisa, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 141 del 25 maggio 1977.

Udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1982 il Giudice relatore Leopoldo Elia.

Ritenuto che il Tribunale di Grosseto, con ordinanza emessa il 17 febbraio 1977, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, secondo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, e 143 ter del codice civile nella parte in cui prevedono che la cittadina straniera che sposi un cittadino italiano non possa rinunciare alla cittadinanza italiana acquisita per matrimonio, in relazione all'art. 3 della Costituzione, sia perché pone la moglie in condizione di inferiorità rispetto al marito, obbligandola ad assumere la stessa cittadinanza senza o anche contro la sua volontà, non essendole concesso di rinunciare, sia perché crea una disparità di trattamento con la cittadina italiana, sposa di straniero, che invece può rinunciare alla cittadinanza italiana.

Considerato che pregiudiziale all'esame della questione sollevata dal Tribunale è la verifica della legittimità costituzionale del principio della *juris communicatio* per matrimonio;

che non è manifestamente infondato il dubbio che l'art. 10, secondo comma, della legge n. 555 del 1912 contrasti con gli artt. 3 e 29 della Costituzione, sia per la condizione di inferiorità in cui pone la moglie rispetto al marito, sia per la disparità che ingenera tra cittadino e cittadina stranieri, acquisendo solo quest'ultima per matrimonio la cittadinanza italiana (cfr. sent. n. 87 del 1975);

che tale condizione di inferiorità nell'ambito familiare sembra ledere i diritti inviolabili della persona di cui all'art. 2 della Costituzione (cfr. sent. n. 181/1976);

che la norma in esame pare anche contrastare con l'art. 22 della Costituzione, laddove quest'ultimo esclude automatismi nell'acquisto a titolo non originario della cittadinanza italiana;

che, ove fosse accolta la questione così sollevata, rilevante e non manifestamente infondata sarebbe pure la questione di costituzionalità dell'art. 4, n. 3 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevede che la cittadinanza possa essere concessa anche alla straniera che abbia contratto matrimonio con cittadino italiano, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, per la disparità di trattamento tra straniero e straniera e tra marito e moglie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui prevede che la donna straniera che si marita con il cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana, in riferimento agli artt. 2, 3, 22 e 29 della Costituzione;

2) dichiara, nell'ipotesi di accoglimento della prima questione sollevata, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, n. 3, della stessa legge, nella parte in cui non prevede che la cittadinanza possa essere concessa, alle stesse condizioni stabilite nei riguardi del cittadino straniero, anche alla straniera che abbia contratto matrimonio con cittadino italiano, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione;

ordina la sospensione del giudizio introdotto con l'ordinanza iscritta al n. 167 del registro ordinanze 1977;

manda alla Cancelleria per gli adempimenti di legge. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1982.

SENTENZA N. 256 ANNO 1982

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma secondo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Acquisizione della cittadinanza italiana) promosso con ordinanza emessa il 24 giugno 1980 dal Pretore di Roma, sul ricorso proposto da Santana Reyes Miguel contro il Ministro dell'Interno ed altro, iscritta al n. 691 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 332 del 3 dicembre 1980.

Visto l'atto di costituzione di Santana Reyes Miguel;
udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 1982 il Giudice relatore Leopoldo Elia;
udito l'avv. Anton Luigi Paoletti, per Santana Reyes Miguel.

[...]

Considerato in diritto:

Il Pretore di Roma nell'ordinanza in esame non chiarisce quale sia il provvedimento cautelare atipico che intenderebbe adottare, ove la questione di legittimità costituzionale fosse, in ipotesi, accolta.

In particolare va rilevato che il Santana, nel suo ricorso ex art. 700 c.p.c., faceva riferimento ad un concorso pubblico per il quale il termine di presentazione della domanda di ammissione era scaduto ancor prima della pronunzia dell'ordinanza di rimessione.

D'altra parte nell'ordinanza non si fa riferimento, se non generico, ad altre situazioni giuridiche sostanziali diverse da quelle relative al detto concorso, sicché nella specie l'eccezione di costituzionalità si appalesa l'esclusivo oggetto del giudizio a quo (cfr. sent. n. 64/74).

Ne consegue l'inammissibilità della proposta eccezione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, proposta con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1982.

SENTENZA N. 178 ANNO 1980

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 177 bis del codice di procedura penale promossi con ordinanza 21 giugno 1975 del Pretore di Chieri e con ordinanza 26 marzo 1977 del Pretore di Guglionesi rispettivamente nei procedimenti penali a carico di Sidari Nicola ed altri e di Slimane Harrar, iscritte al n. 696 del registro ordinanze 1976 e al n. 221 del registro ordinanze 1977 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 346 del 1976 e n. 169 del 1977.

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

udito nell'udienza pubblica del 29 ottobre 1980 il Giudice relatore Alberto Malagugini;

udito l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Le questioni sollevate dal Pretore di Chieri e dal Pretore di Guglionesi con le ordinanze indicate in epigrafe, hanno identico oggetto. I due giudizi possono, quindi, essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - I giudici a quibus dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 177 bis c.p.p. "nella misura in cui considera effettuata la comunicazione ivi prevista indipendentemente dalla acquisizione della prova del se e del quando essa sia effettivamente pervenuta " al destinatario (ord. 696/76) ovvero "nella parte in cui prevede che, nel silenzio dell'imputato residente all'estero, possa essere emesso il decreto di irreperibilità in base alla semplice spedizione della raccomandata contenente l'avviso del procedimento e non alla sua ricezione da parte del destinatario " (ord. n. 221/77).

La normativa in esame, che presume la ricezione della raccomandata contenente l'avviso una volta che ne sia provata semplicemente la spedizione, comporterebbe disconoscimento e quindi violazione "in un non esiguo numero di casi " del diritto di difesa dell'imputato, la cui inviolabilità è affermata dall'art. 24, secondo comma, Cost. e contrasterebbe anche, a giudizio del solo Pretore di Chieri, che peraltro, non motiva specificatamente sul punto, con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

La questione è fondata.

3. - L'avviso previsto dall'art. 177 bis c.p.p. (con il quale, in forza della novella del 1955, veniva recuperata, pur con notevoli modificazioni, la disposizione dell'art. 113 del c.p.p. del 1913) ha lo scopo di consentire l'instaurazione di un effettivo contraddittorio, dando all'imputato, cittadino o straniero, dimorante all'estero ad indirizzo conosciuto, la notizia del procedimento penale pendente a

suo carico, con contestuale invito a dichiarare od eleggere domicilio nel territorio nazionale per la notificazione degli atti.

Come questa Corte ha rilevato (sent. n. 70 del 1967), tale atto "non può essere considerato una pura formalità, oppure un semplice monito, ma è destinato a raggiungere determinati precisi effetti, che possono compendiarsi nel trovare un punto di incontro nel territorio nazionale fra l'autorità procedente e lo stesso imputato al fine di consentire a questo ultimo l'esercizio del diritto di difesa".

Infatti, l'avviso di cui all'art. 177 bis c.p.p. è il mezzo previsto dall'ordinamento processuale penale per portare a conoscenza dell'imputato dimorante all'estero ad indirizzo conosciuto l'esistenza del procedimento penale pendente a suo carico e insieme per consentirgli - aderendo al contestuale invito - di dichiarare od eleggere domicilio nel territorio nazionale. Soltanto se tale facoltà (di dichiarare od eleggere domicilio) non viene esercitata entro un congruo termine o se la dichiarazione o l'elezione di domicilio nel territorio nazionale sono insufficienti o inidonee, il giudice o il pubblico ministero emette il decreto previsto dall'art. 170 c.p.p. in forza del quale "le notificazioni non potute fare e quelle che occorressero in seguito per tutta la durata del procedimento " sono "eseguite mediante deposito nella cancelleria o segreteria dell'ufficio giudiziario" dandone avviso senza ritardo al difensore nominato con il decreto stesso.

Sul testo originario dell'art. 177 bis del c.p.p. hanno inciso, per la parte che qui rileva, le sentenze 23 aprile 1965, n. 31 e 9 giugno 1967, n. 70 di questa Corte, nella linea di una tendenziale equiparazione, per quanto attiene alla garanzia della difesa, dei soggetti nei confronti dei quali è in corso procedimento penale, quale che sia il luogo in cui essi dimorano, dentro o fuori il territorio nazionale, siano essi cittadini italiani o stranieri. Ciò nel presupposto, esplicitamente affermato nella sentenza n. 177 del 1974, che nel processo penale sono in giuoco (e la difesa è garantita per tutelare) diritti inviolabili dell'uomo.

4. - Dalla ricezione dell'avviso di cui all'art. 177 bis c.p.p. deriva, dunque, per l'imputato residente all'estero ad indirizzo noto, non solo la conoscenza del procedimento pendente a suo carico, ma anche la possibilità di dichiarare o eleggere domicilio nel territorio nazionale entro un congruo termine ai fini delle ulteriori notifiche per tutto il corso del procedimento stesso.

Nella ipotesi qui considerata, il decreto di irreperibilità di cui all'art. 170 c.p.p. consegue non già alla non conoscenza o alla impossibilità di conoscere dove l'imputato dimori (che anzi della sua dimora all'estero deve esistere agli atti notizia precisa), ma all'inerzia o all'incuria dell'imputato, comportamenti, questi, che presuppongono sicuramente la ricezione dell'avviso.

Ne deriva, allora, che la conoscenza dell'avviso e dell'invito previsti dal primo comma dell'art. 177 bis c.p.p. non può presumersi per il solo fatto della spedizione della raccomandata che li contiene, ma - tenendo conto delle sempre possibili disfunzioni, non fosse altro che in termini di ritardi, dei servizi postali - si deve, invece acquisire la prova che la raccomandata è stata effettivamente recapitata al destinatario o ad altro dei soggetti abilitati a riceverla in sua vece (ai sensi degli ordinamenti e delle convenzioni internazionali postali), così da conseguire la certezza che il contenuto dell'atto sia pervenuto nella effettiva sfera di conoscibilità del destinatario stesso. Ciò tanto più quando la previsione di un "congruo termine " per la dichiarazione o l'elezione di domicilio nel territorio nazionale (di cui alla sent. n. 70 del 1967) richiede che sia individuabile con sicurezza il dies a quo per la decorrenza del termine medesimo: termine che, essendo posto per l'esercizio di una facoltà riconosciuta all'imputato (e, solo subordinatamente alla di lui inerzia od incuria, per l'emissione del decreto previsto dall'art. 170 c.p.p.) non può che decorrere dal momento in cui costui è stato posto in condizione di conoscere l'invito rivoltogli, per aderirvi o meno.

Deve dunque dichiararsi la parziale illegittimità dell'articolo 177 bis c.p.p. nei sensi e per gli effetti sopra specificati.

5. - Non compete, invece, a questa Corte stabilire in quale modo debba essere acquisita la prova dell'avvenuto recapito della raccomandata contenente l'avviso e l'invito di cui all'art. 177 bis, primo comma, c.p.p. né in particolare, pronunciare l'obbligatorio ricorso alla raccomandata con avviso di ricevimento.

Sono, queste, scelte riservate al legislatore, ferma restando l'esperibilità degli strumenti apprestati dalle convenzioni postali internazionali ovvero dalle procedure previste dalle convenzioni internazionali di assistenza giudiziaria in materia penale che - mette conto di rilevarlo - sono già recepite nell'ordinamento interno.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 177 bis, secondo comma, cod. proc. pen. nella parte in cui consente l'emissione del decreto previsto dall'art. 170 c.p.p. nei confronti dell'imputato dimorante all'estero ad indirizzo conosciuto, al quale sia stato inviato l'avviso di procedimento mediante lettera raccomandata e che non abbia provveduto a dichiarare od eleggere domicilio nel territorio nazionale anche quando non risulti la avvenuta ricezione della raccomandata stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1980.

SENTENZA N. 54 ANNO 1979

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale del r.d. 30 giugno 1870, n. 5726, promossi con le seguenti ordinanze:

1. - ordinanza emessa il 17 febbraio 1977 dalla sezione istruttoria della Corte d'appello di Trieste nel procedimento per estradizione a carico di Cuillier Guy Georges, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 127 dell'11 maggio 1977;

2. - ordinanza emessa il 6 luglio 1977 dalla sezione istruttoria della Corte d'appello di Torino nel procedimento per estradizione a carico di Ciamborrani Paul Antoine, iscritta al n. 383 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 279 del 12 ottobre 1977;

3. - ordinanza emessa il 16 gennaio 1978 dalla sezione istruttoria della Corte d'appello di Genova nel procedimento per estradizione a carico di Vallon Daniel, iscritta al n. 127 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 149 del 31 maggio 1978.

Visto l'atto di costituzione di Cuillier Guy Georges nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 1979 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi l'avvocato Mauro Mellini, per Cuillier Guy Georges e il vice avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - I tre giudizi si prestano ad essere riuniti e decisi con unica sentenza, poiché comportano tutti che si risolva la questione di legittimità costituzionale del r.d. 30 giugno 1870, n. 5726, sull'extradizione fra l'Italia e la Francia, nella parte in cui consente che vengano estradate persone imputate di reati sanzionati dall'ordinamento dello Stato richiedente con la pena edittale della morte.

2. - Nelle ordinanze di rinvio si ritiene sottinteso, pur senza offrirne la dimostrazione, che l'atto con il quale è stata data "piena ed intera esecuzione... alla Convenzione per la reciproca estradizione dei malfattori tra l'Italia e la Francia, sottoscritta a Parigi il 12 maggio 1870", sia sindacabile da questa Corte, in quanto dotato della forza e del valore propri delle leggi.

A prima vista, l'implicita premessa delle argomentazioni svolte dai giudici a quibus parrebbe smentita dalla circostanza che si tratti di un regio decreto, cioè di una fonte che durante la vigenza dello Statuto albertino veniva utilizzata - in linea di massima - per l'esercizio di potestà regolamentari e non di potestà legislative. Ma l'ostacolo formale dev'esser superato, in vista della prassi che allora si seguiva nell'adeguamento del diritto interno alle convenzioni sull'extradizione, della funzione assoluta dalle convenzioni stesse e dai rispettivi ordini di esecuzione, del rango riconosciuto a tali fonti

da parte delle disposizioni generali che erano e sono dettate dai codici penali e di procedura penale per regolare l'estradizione passiva.

In effetti, non solo nei primi decenni del Regno d'Italia, nel corso dei quali si considerava che quelli pertinenti all'estradizione fossero affari amministrativi (in quanto riservati alle deliberazioni del Governo), ma anche in seguito all'entrata in vigore del codice penale del 1889 (che introdusse in tal campo la garanzia giurisdizionale), numerose convenzioni hanno ricevuto esecuzione nel nostro ordinamento per mezzo di regi decreti, anziché nella forma della legge. Ciò è costantemente avvenuto fino a quando la legge 11 agosto 1897, n. 379, ha reso operante la convenzione fra l'Italia e San Marino; ed ha continuato a verificarsi in vari casi (come risulta - ad esempio - dal r.d. 13 dicembre 1923, n. 3181, sull'estradizione fra l'Italia e l'Austria, o dal r.d. 19 luglio 1924, n. 1559, relativo alla Cecoslovacchia), allorché in dottrina si era già diffusa l'opinione che i trattati dovessero eseguirsi mediante leggi formali, ogni qualvolta richiedessero un adattamento consistente nell'emanazione, nell'abrogazione o nella modificazione di norme legislative.

Ora, poco importa fissare in questa sede la ricostruzione dogmatica di tali fenomeni: verificando se i decreti esecutivi di convenzioni sull'estradizione trovassero diretto fondamento nell'art. 5 dello Statuto albertino, al quale fa esplicito riferimento anche l'atto di cui presentemente si discute; oppure se tali decreti non intendessero effettuare altro che la promulgazione o la pubblicazione di convenzioni aventi per se stesse forza e valore di legge, come si tendeva a ritenere nel secolo scorso. È significativo, in ogni caso, che sin d'allora le norme pattizie sull'estradizione incidessero in una materia altrimenti regolata da norme interne di rango legislativo: rispetto alle quali i corrispondenti decreti esecutivi non potevano, dunque, non porsi come fonti equiparate alle leggi formali, a pena di vedersi privati di qualunque effetto. Ed ancora più probante è il dato - sottolineato dalla dottrina dell'epoca - che l'art. 6 del codice penale del 1889 e l'art. 635 del codice di procedura penale del 1913 (specificando il disposto dell'art. 855 del codice di procedura penale del 1865) rinviassero esplicitamente, al pari dell'art. 13 del codice penale oggi in vigore, ai trattati di estradizione: considerandoli atti a derogare al comune ordinamento legislativo, senza affatto distinguere secondo che l'ordine di esecuzione dei trattati stessi fosse contenuto in leggi formali oppure in regi decreti.

3. - L'ammissibilità delle questioni sollevate dai giudici a quibus è stata però messa variamente in dubbio, sotto altri profili, nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e nella successiva memoria dell'Avvocatura dello Stato.

In primo luogo, si assume che l'art. 11 della convenzione europea, prevedendo che l'estradizione possa essere negata quando si tratti di reati puniti con la pena capitale dall'ordinamento dello Stato richiedente e questo non offra allo Stato richiesto adeguate garanzie che la pena medesima non verrà eseguita, avrebbe semplicemente recepito e codificato una preesistente consuetudine internazionale: cui l'atto esecutivo della convenzione italo-francese del 1870 si sarebbe conformato, in forza del dispositivo di adattamento automatico alle "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", stabilito dal primo comma dell'art. 10 Cost. Da questo assunto deriverebbe non tanto l'infondatezza delle questioni in esame, come è stato sostenuto dall'Avvocatura dello Stato; bensì, prima ancora, ne discenderebbe appunto che tali questioni si sottraggono al giudizio della Corte, in quanto concernenti norme caducate - ad un tempo - nell'ordinamento internazionale come nell'ordinamento interno.

Ma la tesi non regge, poiché non risulta - e non ha ricevuto dimostrazioni di sorta da parte dell'Avvocatura dello Stato - che la clausola contenuta nell'art. 11 della convenzione europea corrisponda ad una norma internazionale generalmente riconosciuta: né cogente per tutti gli Stati richiedenti o richiesti, né facoltizzante per i soli Stati che abbiano abolito la pena di morte. In contrasto con siffatte concezioni universalistiche dell'estradizione, sta invece una realtà rappresentata da convinzioni e da comportamenti diversi secondo i singoli Stati interessati. Del resto, lo stesso Stato italiano ha concorso a smentire quelle concezioni, dal momento che ha invece sentito - anche e soprattutto negli anni più recenti (art. 17 della convenzione Italia-Libano del 10 luglio 1970; art. 31 della convenzione Italia-Marocco del 12 febbraio 1971; art. 35 della convenzione Italia-Romania dell'11 novembre 1972; art. 8 della convenzione Italia-U.S.A. del 18 gennaio 1973; art. 30 della

convenzione Italia-Spagna del 22 maggio 1973; art. 3 della convenzione Italia-Australia del 28 novembre 1973) - l'esigenza di concludere appositi accordi bilaterali con gli Stati nei quali si commina la pena capitale, per poterne ottenere l'uno o l'altro tipo di garanzie preventive a vantaggio degli imputati o dei condannati estradandi.

4. - In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato ha prospettato l'ipotesi che i giudici a quibus debbano considerare nuovamente la rilevanza delle questioni sollevate, dato l'atteggiamento tenuto dalla delegazione italiana nei confronti di quella francese - con una nota datata 13 gennaio 1978 - al termine della stesura di un nuovo progetto di convenzione, destinato a sostituire il precedente accordo.

In quell'occasione, da parte italiana s'è infatti comunicato ai rappresentanti della Francia che le competenti autorità del nostro Stato potrebbero applicare fin d'ora l'art. 11 del progetto stesso, esercitando senz'altro l'azione penale contro coloro la cui estradizione sia stata negata, in quanto imputati o condannati per delitti puniti con la morte dall'ordinamento dello Stato richiedente; sicché ne verrebbe confermato che il nostro Governo ritiene ormai superata, sotto questi aspetti, la convenzione italo- francese del 1870.

Sta di fatto, però, che la delegazione francese ha replicato di non poter ammettere l'applicazione provvisoria del progetto di accordo sull'extradizione, senza il preventivo compimento delle procedure costituzionalmente necessarie. Ciò che più conta, al di là delle comunicazioni intercorse fra i rappresentanti dello Stato italiano e dello Stato francese, nessuna modificazione si è prodotta nell'ordinamento interno, per cui l'originaria rilevanza delle questioni proposte dai giudici a quibus sia venuta meno.

Al contrario, la tesi che il regio decreto 30 giugno 1870, n. 5726, non possa più ricevere applicazione, nella parte in cui consente l'extradizione per delitti che l'ordinamento dello Stato richiedente sanziona con la pena di morte, collide con una recentissima giurisprudenza della Corte di cassazione: la quale ha più volte affermato che l'extradizione dev'essere concessa nelle stesse ipotesi in esame, in quanto tuttora regolate dalla convenzione italo- francese del secolo scorso.

D'altronde, anche ad ammettere che fin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fosse intervenuta l'abrogazione dell'atto impugnato, sotto i profili denunciati dalle ordinanze di rinvio, ciò non varrebbe a precludere il sindacato spettante a questa Corte. A partire dalla sentenza n. 1 del 1956, la Corte ha costantemente ritenuto - infatti - la propria competenza a giudicare sulla compatibilità fra la Costituzione e le leggi anteriori, astraendo dagli eventuali effetti abrogativi che i giudici a quibus non abbiano autonomamente accertato.

5. - Nel merito, è vero che la condizione giuridica dello straniero - secondo il capoverso dell'art. 10 Cost. - "è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"; ma ciò non significa che si debba presumere la legittimità costituzionale di tutte le leggi ordinarie emanate in esecuzione dei trattati stessi. Né la prevalenza della Costituzione può essere affermata limitatamente a quei soli disposti che si riferiscono esplicitamente agli stranieri in genere ed all'extradizione in specie: come nel caso dell'art. 26, secondo comma, Cost., che esclude l'extradizione "per reati politici". Anche in questo campo invece, qualora non vengano in considerazione "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute", s'impone la comune esigenza di verificare la conformità delle leggi e delle fonti equiparate rispetto ad ogni norma o principio costituzionale: con particolare riguardo agli atti esecutivi di accordi sull'extradizione così remoti nel tempo, da far supporre che la fondamentale corrispondenza delle concezioni punitive, già proprie degli ordinamenti dello Stato richiedente e dello Stato richiesto, sia stata in qualche punto compromessa con l'entrata in vigore della nuova Costituzione.

Effettivamente, poteva esser logico che la convenzione italo-francese del 1870 non contenesse nessuna riserva relativa alla pena capitale, allorché questo tipo di sanzione era previsto dalle legislazioni penali di entrambi gli Stati contraenti; mentre l'equiparazione dei delitti sanzionati con la morte a tutti gli altri reati per i quali si ammette l'extradizione non è più legittima allo stato attuale del nostro ordinamento, da quando l'abolizione della pena capitale è stata riaffermata nell'art. 27, quarto comma, della Costituzione.

Malgrado l'evidente divario che separa il caso dei soggetti punibili in Italia da quello dei soggetti per i quali sia stata richiesta l'extradizione, non può consentirsi che in tema di beni e di valori fondamentali per l'ordinamento interno le autorità italiane attuino discriminazioni, sia pure cooperando con le autorità dello Stato richiedente. Per conseguenza, deve considerarsi lesivo della Costituzione che lo Stato italiano concorra all'esecuzione di pene che in nessuna ipotesi, e per nessun tipo di reati, potrebbero essere inflitte in Italia nel tempo di pace, se non sulla base di una revisione costituzionale.

Non va trascurato, in questo senso, che la "garanzia giurisdizionale" derivante dall'art. 662 cod. proc. pen. implica la "previa deliberazione favorevole" della sezione istruttoria presso la competente Corte d'appello: deliberazione favorevole che non rende "obbligatoria l'extradizione", in base al terzo comma dell'articolo stesso; ma indipendentemente dalla quale non sono esercitabili i poteri ministeriali di concessione del soggetto estradando. Ai fini di tale deliberazione occorre accertare - in particolar modo - la compatibilità dell'extradizione con i principi cui s'informano, secondo Costituzione, reato e pena nell'ordinamento interno.

E questo aspetto essenziale della garanzia rimarrebbe svuotato, se i giudici italiani potessero vedersi legittimamente obbligati - data la generica formulazione dell'accordo italo-francese del 1870 - a decidere che vengano estradati soggetti passibili della pena capitale, in quanto condannati od imputati all'estero.

6. - Resta poi fermo che la disposizione dell'art. 27, quarto comma, non dev'essere isolatamente concepita, ma va interpretata ed applicata alla luce della complessiva disciplina costituzionale, collegandola principalmente a quella indispensabile eguaglianza di tutti i soggetti davanti alla legge, che le sezioni istruttorie delle Corti d'appello di Trieste e di Torino hanno invocato mediante il richiamo all'art. 3 Cost. Il testuale riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti, che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (come questa Corte ha precisato, nelle sentenze n. 120 del 1967, n. 104 del 1969 e n. 144 del 1970); e tale è appunto il diritto alla vita, specificamente protetto - in sede penale - dall'art. 27, quarto comma. Entro questi limiti, valgono anche nel caso in esame gli assunti della sentenza n. 25 del 1966, con cui la Corte ha definito l'eguaglianza come un "principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura": ossia come un divieto "che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate".

Ciò è tanto più vero, in quanto un'essenziale parità di trattamento dev'esser mantenuta negli stessi rapporti fra stranieri e stranieri, quand'anche appartenenti a Stati diversi. Sotto quest'ultimo profilo, assumono una determinante importanza la ratifica della convenzione europea di estradizione (autorizzata dalla legge 30 gennaio 1963, n. 300) e la contestuale riserva con cui l'Italia ha manifestato la volontà di non concedere l'extradizione per delitti puniti con la morte dall'ordinamento dello Stato richiedente. Mediante quegli atti, lo Stato italiano ha assunto un impegno che indirettamente garantisce i cittadini degli stessi Stati i quali non abbiano ratificato la convenzione europea; giacché non troverebbero una giustificazione di ordine costituzionale comportamenti diversi delle nostre autorità, che in tal campo assoggettassero ad opposti trattamenti gli uni rispetto agli altri soggetti interessati, secondo le varie relazioni internazionali esistenti fra l'Italia e i rispettivi Stati di provenienza.

Un tale impegno è stato d'altra parte rafforzato, per effetto delle ricordate convenzioni bilaterali sull'extradizione, recentemente concluse fra l'Italia ed altri Stati nei quali si prevede la pena capitale. Sia pure in forme diverse - ora disponendo che l'extradizione sia concessa per gli stessi reati puniti con la morte, sempre che lo Stato richiedente offra "garanzie ritenute sufficienti", ora affermando senz'altro che la pena in questione "non verrà applicata", ora giungendo a stabilire che la pena medesima "sarà sostituita" da quella prevista in suo luogo nell'ordinamento del Paese richiesto - tutte queste convenzioni confermano l'esigenza che corrispondenti garanzie vengano prestabilite ed offerte in ogni caso, per non ledere l'eguaglianza fra i soggetti estradandi di qualunque condizione.

Non prevedendo in tal senso garanzie di sorta, che le autorità giudiziarie e politiche del nostro ordinamento siano specificamente vincolate ad applicare od esigere, il regio decreto che ha dato esecuzione alla convenzione italo-francese del 1870 viola pertanto gli artt. 3, primo comma, e 27, quarto comma, della Costituzione.

7. - Fino a quando non sarà stato concluso con la Francia il nuovo accordo sull'estradiizione, vale però il generale rimedio predisposto dall'art. 10, secondo comma, n. 3, del codice penale, in adempimento degli obblighi alternativi che tradizionalmente si suole ritenere gravanti sugli Stati: o consegnare o punire. A richiesta del Ministro della giustizia, sono infatti puniti "secondo la legge italiana" i colpevoli di delitti commessi in territorio estero, sanzionati con almeno tre anni di reclusione, allorché l'estradiizione non sia stata o non possa esser concessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del r.d. 30 giugno 1870, n. 5726, nella parte in cui consente l'estradiizione per i reati sanzionati con la pena edittale della morte nell'ordinamento dello Stato richiedente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 1979.

SENTENZA N. 46 ANNO 1977

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 142 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, promosso con ordinanza emessa il 9 settembre 1974 dal pretore di Asti nel procedimento penale a carico di Tuominen Tea Helina, iscritta al n. 419 del registro ordinanze 1974 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 309 del 27 novembre 1974.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 1976 il Giudice relatore Luigi Oggioni;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Il giudice a quo afferma sostanzialmente che alla autorità di pubblica sicurezza sarebbe attribuita una illimitata discrezionalità per quanto riguarda la revoca o il mancato rinnovo del permesso di soggiorno temporaneo di cui lo straniero è tenuto a munirsi all'atto del suo ingresso in Italia, e lamenta il contrasto di tale discrezionalità, sia col principio di eguaglianza, per le discriminazioni cui darebbe origine, sia con la riserva di legge di cui all'art. 10 della Costituzione, che postulerebbe la compiuta previsione in sede legislativa della disciplina concernente la situazione giuridica dello straniero in Italia.

2. - Deve, anzitutto, ricordarsi che la giurisprudenza della Corte ha ripetutamente ammesso l'applicabilità allo straniero del principio di eguaglianza, riconoscendone la validità a favore delle situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà, né d'altra parte è dubitabile, né l'Avvocatura contesta, che nella specie vengano appunto in considerazione situazioni di tale natura. Non vi è dubbio, quindi, che la garanzia di eguaglianza sia, in linea di principio, invocabile nel caso in esame.

Il giudice stesso, peraltro, parte dalla premessa che l'istituto del permesso di soggiorno trovi il suo fondamento nell'art. 142 del t.u.l.p.s., di cui costituirebbero coerente svolgimento le disposizioni di attuazione contenute negli artt. 261 e 262 del Regolamento 6 maggio 1940, n. 635, ed in particolare riferisce la denunziata discrezionalità della autorità di pubblica sicurezza alla norma contenuta nell'art. 142 del menzionato testo unico.

Senonché, deve osservarsi in proposito che l'art. 142 t.u.l.p.s., per la parte che interessa, pone soltanto l'obbligo dello straniero di presentarsi, entro tre giorni dal suo ingresso nel territorio dello Stato, all'autorità di pubblica sicurezza del luogo ove si trova "per dare contezza di sé e fare la dichiarazione di soggiorno".

Tale disposizione è, poi, seguita dagli artt. 261 e 262 del Regolamento di esecuzione del t.u., che indicano la forma ed il contenuto della dichiarazione di soggiorno, nonché la documentazione da allegare alla stessa, e prescrivono che l'autorità di pubblica sicurezza, esaminata la documentazione, rilasci allo straniero "ricevuta della dichiarazione qualora nulla osti alla permanenza di lui nella Repubblica".

Ora, a parte ogni considerazione circa la natura giuridica di tale ricevuta, cioè se essa costituisca una vera e propria autorizzazione al soggiorno, o debba piuttosto considerarsi una mera certificazione dell'avvenuta dichiarazione di soggiorno che l'autorità di pubblica sicurezza deve rilasciare, salvo che non sussistano motivi per promuovere l'espulsione dello straniero a norma delle successive disposizioni contenute negli artt. 150, 151 e 152 t.u.l.p.s., sembra indubitabile che il documento in parola ed i relativi poteri dell'autorità cui ne è affidato il rilascio trovino loro base normativa diretta non già nell'art. 142 t.u.l.p.s., bensì nelle disposizioni regolamentari ora citate. Queste ultime soltanto, invero, dettano il particolare criterio di verifica del "nulla osta" alla "permanenza" dello straniero nella Repubblica, criterio che, d'altra parte, costituisce il punto su cui essenzialmente convergono le censure di illegittimità sollevate dal pretore il quale, come si è detto, collega alla discrezionalità attribuita all'autorità di pubblica sicurezza i lamentati vizi di illegittimità.

In sostanza, quindi, la legittimità dell'art. 142 t.u.l.p.s. è messa in dubbio nel presupposto che la facoltà discrezionale di cui assume il contrasto con la Costituzione, sia attribuita all'autorità di pubblica sicurezza da tale norma, il che peraltro è inesatto, per i motivi sopra esposti. E stata così sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione ad una disposizione di legge che non contiene la disciplina censurata, e, pertanto, la questione stessa deve essere dichiarata infondata.

Tale conclusione, ovviamente, prescinde da qualsiasi giudizio circa la rispondenza ai principi costituzionali delle menzionate norme regolamentari, che, per loro natura, secondo costante giurisprudenza, sono sottratte al sindacato di legittimità in questa sede.

3. - La Corte ritiene, tuttavia, di dover affermare che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto della esigenza di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 142 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, (testo unico leggi di pubblica sicurezza), sollevata con l'ordinanza in epigrafe dal pretore di Asti, in riferimento agli artt. 3 e 10 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 gennaio 1977.

SENTENZA N. 87 ANNO 1975

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOTTA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 10, terzo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana, e dell'art. 19 delle disposizioni preliminari al codice civile, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 24 maggio 1974 dal giudice conciliatore di Milano nel procedimento civile vertente tra Boschetti Wilma e Frigerio Anna Maria, iscritta al n. 302 del registro ordinanze 1974 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 263 del 9 ottobre 1974;

2) ordinanza emessa il 17 ottobre 1974 dal tribunale di Firenze nel procedimento civile vertente tra Melissari Loredana Marina e il Ministero dell'interno, iscritta al n. 511 del registro ordinanze 1974 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 14 del 15 gennaio 1975.

Visti gli atti di costituzione di Boschetti Wilma e del Ministero dell'interno;

udito nell'udienza pubblica del 5 marzo 1975 il Giudice relatore Edoardo Volterra;

uditi l'avv. Giovanni Maria Ubertazzi, per Boschetti Wilma, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Ministero dell'interno.

[...]

Considerato in diritto:

1. - due giudizi di cui alle ordinanze in epigrafe possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza, stante che sollevano analoghe questioni di legittimità costituzionale.

2. - L'ordinanza del tribunale di Firenze denuncia, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, la legittimità dell'art. 10, comma terzo, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui dispone che una cittadina italiana che si marita ad uno straniero perde la cittadinanza italiana sempreché il marito possieda una cittadinanza che pel fatto del matrimonio a lei si comunichi.

La questione appare fondata.

La norma impugnata stabilisce infatti che, rispetto all'ordinamento italiano, la perdita della cittadinanza italiana avvenga automaticamente per il fatto stesso del matrimonio, indipendentemente dalla volontà della donna ed anche se questa manifesti una volontà contraria, sottoponendo la perdita ad una condizione dipendente dall'ordinamento del marito e pertanto estraneo a quello italiano, cioè che nell'ordinamento straniero vi sia una norma che attribuisca alla donna italiana la cittadinanza dell'uomo per effetto del matrimonio.

L'art. 10 si ispira, come risulta dalla dottrina e dai commenti susseguenti alla sua emanazione, alla concezione imperante nel 1912 di considerare la donna come giuridicamente inferiore all'uomo e addirittura come persona non avente la completa capacità giuridica (fra l'altro a quel tempo non

erano riconosciuti alla donna diritti politici attivi e passivi ed erano estremamente limitati i diritti di accedere a funzioni pubbliche), concezione che non risponde ed anzi contrasta ai principi della Costituzione che attribuisce pari dignità sociale ed uguaglianza avanti alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di sesso e ordina il matrimonio sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi.

È indubbio che la norma impugnata, stabilendo nei riguardi esclusivamente della donna la perdita della cittadinanza italiana, crea una ingiustificata e non razionale disparità di trattamento fra i due coniugi.

La differenza di trattamento dell'uomo e della donna e la condizione di minorazione ed inferiorità in cui quest'ultima è posta dalla norma impugnata si evidenzia ancora maggiormente per il fatto che la perdita della cittadinanza, stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici, ha luogo senza che sia in alcun modo richiesta la volontà dell'interessata e anche contro la volontà di questa.

La norma impugnata pone in essere anche una non giustificata disparità di trattamento fra le stesse donne italiane che compiono il medesimo atto del matrimonio con uno straniero, facendo dipendere nei riguardi di esse la perdita automatica o la conservazione della cittadinanza italiana dall'esistenza o meno di una norma straniera, cioè di una circostanza estranea alla loro volontà.

La norma viola palesemente anche l'art. 29 della Costituzione in quanto commina una gravissima disuguaglianza morale, giuridica e politica dei coniugi e pone la donna in uno stato di evidente inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto del matrimonio, dei diritti del cittadino italiano. Come rileva il giudice a quo, la norma non giova, rispetto all'ordinamento italiano, all'unità familiare voluta dall'art. 29 della Costituzione, ma anzi è ad essa contraria, in quanto potrebbe indurre la donna, per non perdere un impiego per cui sia richiesta la cittadinanza italiana o per non privarsi della protezione giuridica riservata ai cittadini italiani o del diritto ad accedere a cariche ed uffici pubblici, a non compiere l'atto giuridico del matrimonio o a sciogliere questo una volta compiuto.

3. - Pertanto è in contrasto con la Costituzione non dare rilievo alla volontà della donna di conservare l'originaria cittadinanza italiana, salva la discrezionalità del legislatore di disciplinare le relative modalità.

Devesi quindi dichiarare, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, la illegittimità costituzionale della disposizione di cui al terzo comma dell'art. 10 della legge n. 555 del 1912 nella parte in cui prevede che la donna cittadina, che si marita ad uno straniero, perde, indipendentemente dalla sua volontà, la cittadinanza, sempreché il marito possieda una cittadinanza che per effetto del matrimonio a lei si comunichi.

4. - Il giudice conciliatore di Milano denuncia, in riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione, anche l'art. 19 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile, il quale prescrive che i rapporti patrimoniali fra coniugi sono regolati dalla legge nazionale del marito al tempo della celebrazione.

Nell'ordinanza non è motivata la rilevanza della questione per il giudizio a quo avente come oggetto la produttività di effetti di un contratto di alienazione di cosa mobile ad una donna, espressamente subordinato alla condizione che la cosa dovesse rimanere in proprietà esclusiva di cittadini italiani, non essendo fra l'altro indicata la natura della condizione e gli effetti di essa in ordine all'efficacia e alla risoluzione del contratto.

Devesi pertanto ordinare la restituzione degli atti al giudice a quo perché motivi in ordine alla rilevanza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma terzo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Disposizioni sulla cittadinanza italiana), nella parte in cui prevede la perdita della cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna;

b) ordina la restituzione degli atti al giudice conciliatore di Milano, per quanto riguarda la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 1975.

SENTENZA N. 74 ANNO 1975

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del codice penale, promosso con ordinanza emessa il 22 gennaio 1973 dal pretore di Cremona nel procedimento penale a carico di Saljihi Asim ed altro, iscritta al n. 237 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 205 dell'8 agosto 1973.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 1975 il Giudice relatore Edoardo Volterra;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - La questione sottoposta alla Corte verte sulla legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 25 della Costituzione, dell'art. 5 del codice penale specificatamente per la sua applicazione a carico di stranieri in caso di comportamenti meramente omissivi.

2. - Non è da accogliersi l'eccezione di irrilevanza sollevata dall'Avvocatura dello Stato basata sulla considerazione che dall'esposizione dei fatti contenuta nell'ordinanza di rinvio risulta che i due imputati stranieri non potevano ignorare l'esistenza della norma di cui all'art. 32, comma primo, della legge 24 dicembre 1969, n. 990. Ciò in quanto l'istituto dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile da circolazione degli autoveicoli non è peculiare del nostro ordinamento, ma è vigente in quasi tutti i paesi civili, e in quanto i due imputati circolavano a bordo di un'autovettura immatricolata in Italia e quindi avevano un particolare obbligo di conoscere le norme regolanti la circolazione degli autoveicoli nel nostro paese.

Ma questi rilievi, in linea di fatto esatti, non rendono inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dal giudice a quo nei confronti dell'art. 5 del codice penale in riferimento agli artt. 2 e 25 della Costituzione, nella parte in cui la norma impugnata non prevede la possibilità di dare, in concreto, la prova dell'ignoranza della norma in casi di reati contravvenzionali di carattere meramente omissivo e soprattutto per gli stranieri.

Ed infatti, ove fosse accolta la questione, spetterebbe al giudice ordinario e non alla Corte costituzionale valutare se le circostanze predette dimostrano che l'ignoranza della legge penale sia colpevole e quindi ingiustificata.

3. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo non è fondata. L'esigenza che ogni norma emanata nei modi di legge sia applicabile a tutti coloro che ne siano destinatari, costituisce principio fondamentale di ogni ordinamento giuridico.

Nel vigente ordinamento italiano e in particolare per l'applicabilità della legge penale, il legislatore nella sua discrezionalità prescinde dall'informazione del destinatario sulla esistenza e sul tenore della norma. Base costituzionale del principio espresso nell'art. 5 del codice penale, va rintracciata nell'art. 73, comma terzo, della Costituzione, il quale subordina l'entrata in vigore delle leggi alla loro pubblicazione, considerando questo elemento essenziale ed imprescindibile per la loro efficacia, articolo coordinato con il 25, comma secondo, che esclude la retroattività della norma penale. Sistema questo dal quale può ricavarsi la possibilità offerta a chiunque di avere la conoscenza precisa della norma nel testo promulgato e che, applicato in quasi tutti gli ordinamenti attuali, ha indotto ad identificare l'antico principio ignorantia iuris non excusat con quello di nemo censetur ignorare legem.

L'indagine storica conferma che l'esigenza di prescindere dalla conoscenza del singolo per l'applicazione della legge soprattutto di quella penale è stata costantemente attuata in tutte le epoche, casi che si sogliono citare in dottrina come esempi di deroga si rivelano ad un attento esame delle fonti come dei casi di privilegi concessi a favore di singoli individui o di determinate categorie di persone di essere esentati dall'applicabilità di date norme, privilegi la cui esistenza sarebbe esclusa nel nostro ordinamento in virtù del principio di uguaglianza dichiarato nell'art. 3 della Costituzione. Non di rado la giurisprudenza romana e quella più tarda di diritto comune hanno fatto leva non sull'ignoranza della disposizione normativa, ma sull'ignoranza o inesatta conoscenza del fatto cui la norma era applicabile, lasciando così intatta sul piano teorico e dottrinale l'inderogabilità del principio che l'ignoranza della legge non può essere invocata.

La Corte di cassazione ha costantemente applicato con rigidità il medesimo principio. Né possono considerarsi deroghe a questa giurisprudenza talune pronunzie in materia di contravvenzioni in cui in determinate circostanze l'errore del privato sulla liceità del proprio comportamento o nella raffigurazione degli elementi richiesti dalla legge per il reato, può escludere l'elemento soggettivo della colpevolezza.

4. - Non fondate si appalesano le argomentazioni attraverso le quali l'ordinanza in epigrafe tenta di sostenere la parziale illegittimità della norma impugnata in riferimento agli artt. 2 e 25 della Carta.

Riguardo al primo non si vede come la disposizione dell'art. 5 del codice penale possa confliggere con i diritti inviolabili dell'uomo, sotto il profilo del principio affermato dal giudice a quo, ma di cui non vi è traccia nella legislazione italiana, che lo straniero riguardo ai comportamenti meramente omissivi avrebbe "diritto di scegliere liberamente fra un comportamento lecito e un comportamento illecito". È superfluo rilevare che un siffatto ipotetico diritto non potrebbe certo rientrare fra quelli inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione, anche in quanto sarebbe in aperto contrasto col principio dell'obbligatorietà della legge, il quale costituisce un'esigenza assoluta del viver civile in una comunità giuridicamente organizzata. Parimenti non può accogliersi l'altra affermazione del giudice a quo che "fra i diritti inviolabili dell'uomo c'è certamente anche quello di potersi conformare liberamente alla legge".

Ugualmente non si ravvisa come la norma che nessuno possa invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale possa contrastare con il principio che nessuno può essere distolto dal giudice naturale costituito per legge, che nessuno può essere punito se non in forza di legge entrata in vigore prima del fatto commesso e che nessuno fuori dei casi previsti dalla legge può essere sottoposto a misure di sicurezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 25 della Costituzione, dal pretore di Cremona con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 1975.

SENTENZA N. 244 ANNO 1974

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 152 del r.d.

18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), promosso con ordinanza emessa il 24 giugno 1972 dal pretore di Siracusa nel procedimento penale a carico di obradovic Zoran, iscritta al n.273 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 233 del 6 settembre 1972.

Udito nella camera di consiglio del 12 giugno 1974 il Giudice relatore Leonetto Amadei.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Con l'ordinanza in epigrafe viene posta alla Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 152 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 - testo unico delle leggi di p.s. - , in riferimento agli artt. 3, primo comma, 16, primo comma, 24, secondo comma, 25, terzo comma, e 102, primo comma, della Costituzione.

L'articolo contestato dà facoltà, nel primo comma, ai prefetti delle provincie di confine di allontanare, per motivi di ordine pubblico e nel caso di urgenza, mediante foglio di via obbligatorio gli stranieri di cui all'art. 150 della stessa legge di p.s. e respingere dalla frontiera quelli che non sappiano dare contezza di sé o siano sprovvisti di mezzi.

Il secondo comma estende a tutti i prefetti la facoltà di avviare alla frontiera, per gli stessi motivi e con foglio di via obbligatorio, gli stranieri che si trovano nelle rispettive provincie.

Il terzo comma fa obbligo agli stranieri muniti di foglio di via obbligatorio di seguire l'itinerario ad essi tracciato e prevede nei loro confronti, in caso di trasgressione di obblighi imposti, la pena dell'arresto da uno a sei mesi e, a pena scontata, la traduzione alla frontiera.

La questione non è fondata.

2. - Non sussiste la profilata violazione del principio di eguaglianza.

Con le sentenze n. 20 del 1967 e n. 104 del 1969 la Corte, pur precisando che il principio in questione, quantunque riferito, nell'art. 3 della Costituzione, ai cittadini, debba ritenersi esteso allo straniero allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili, ha tuttavia chiarito che il principio stesso trova delle limitazioni in relazione a particolari situazioni giuridiche connesse alla diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato e il cittadino e lo Stato e lo straniero.

In sostanza, la Corte ha riconosciuto che non può escludersi che tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto e di posizioni giuridiche tali da razionalmente giustificare un diverso trattamento nel godimento di tali diritti.

Nel caso, le posizioni del cittadino e dello straniero nei riguardi dello Stato diversificano sostanzialmente, sol che si consideri che il cittadino ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato stesso. Non solo, ma ha diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo e non può esserne allontanato per nessun motivo. Di contro, lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni, e per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile.

Lo Stato ospitante può, pertanto, revocare in ogni momento il permesso di soggiorno o limitare la circolazione di esso straniero nel proprio territorio, così come l'ordinamento prevede, nella salvaguardia pur sempre dei diritti fondamentali di cui alle ricordate sentenze.

3. - Attesa la posizione dello straniero nello Stato italiano quale è stata sopra precisata, non sussiste, nella facoltà concessa ai prefetti dall'art. 152 della legge di p.s., la violazione dell'art. 16, primo comma, della stessa Costituzione.

Nell'ambito di applicazione dell'art. 16 legittimamente rientrano, per le motivazioni suesprese, le limitazioni imposte dalle norme vigenti alla libertà di circolazione dello straniero nel territorio dello Stato a tutela di particolari interessi pubblici, quali i motivi di sanità e di sicurezza, intesa, quest'ultima, come ordinato vivere civile.

Non v'è dubbio che la mancanza di mezzi di sussistenza da parte dello straniero costituisce una condizione tale da giustificare nei suoi riguardi oltre alla revoca del diritto di soggiorno anche la limitazione di soggiorno e l'imposizione di determinati itinerari in caso di allontanamento. Non va dimenticato che i motivi di sanità e di sicurezza possono nascere oltreché da situazioni generali anche da condizioni particolari (sent. n. 68 del 1964).

La condanna subita dallo straniero per reato connesso al fatto della mancanza di mezzi di sussistenza è, ad esempio, tanto per riferirsi al caso di specie, motivo più che valido per allontanarlo dallo Stato con cautele atte a consentirne un controllo amministrativo.

4. - Non soccorre neppure l'art. 24 della Costituzione.

Vale, a riguardo, ricordare la sentenza n. 8 del 1962 della Corte e per la quale quando la legge dispone in materia di diritti o di interessi, circoscrivendone più ampiamente la sfera, non ne comprime la garanzia giurisdizionale, ma si limita a determinare l'oggetto della garanzia stessa; a porre, cioè, una certa disciplina di un certo rapporto, in ordine al quale la tutela giurisdizionale resta libera ed impregiudicata.

La tutela giurisdizionale contro il provvedimento del prefetto può aversi sia davanti al giudice amministrativo, sia mediante l'intervento dell'autorità giudiziaria ordinaria in caso di denuncia per il mancato adempimento dell'obbligo imposto.

5. - Anche il terzo comma dell'art. 25 della Costituzione non è appropriatamente invocato. L'allontanamento dello straniero nei modi e nelle forme previste dall'art. 152 della legge di p.s. non assume affatto la fisionomia delle misure di sicurezza personali quali regolate e disciplinate dal codice penale. Trattasi di un provvedimento di polizia che, come tale, riveste carattere e natura di atto amministrativo, emanato nell'esercizio di una attività discrezionale che sostanzialmente si risolve in una revoca dell'autorizzazione di ingresso e di soggiorno nello Stato.

6. - Identiche considerazioni valgono per il riferimento all'art. 102, primo comma, della Costituzione, una volta precisata la natura giuridica del provvedimento contestato, quella cioè di atto amministrativo.

Vale comunque rilevare che il provvedimento del prefetto deve essere motivato, al fine di poter stabilire se l'autorità amministrativa abbia fatto o meno buon uso del riconosciutogli potere discrezionale, ossia se l'atto emanato sia conforme alla legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 152 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 16, primo comma, 24 secondo comma, 25, terzo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 luglio 1974.

SENTENZA N. 177 ANNO 1974

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALLOZZA - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 177 bis, secondo comma, del codice di procedura penale, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 10 luglio 1972 dal pretore di Milano nel procedimento penale a carico di Lahcen Ben Mohamed, iscritta al n. 314 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 279 del 25 ottobre 1972;

2) ordinanza emessa il 9 dicembre 1972 dal pretore di Bassano del Grappa nel procedimento penale a carico di Brotto Giovanni ed altro, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 1973 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 169 del 4 luglio 1973.

Udito nella camera di consiglio del 30 aprile 1974 il Giudice relatore Nicola Reale.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Con le ordinanze di cui in epigrafe del pretore di Milano e del pretore di Bassano del Grappa vengono sollevate identiche questioni, che vanno risolte con unica sentenza, previa riunione dei relativi giudizi.

2. - La Corte è chiamata a decidere se contrasti con gli artt. 3, 10 e 24 della Costituzione l'art. 177 bis c.p.p. nella parte in cui consente che il giudice e il p.m. emettano il decreto di irreperibilità nei confronti dell'imputato all'estero, ove non risulti dagli atti notizia precisa della sua dimora, senza disporre previamente quelle ulteriori indagini che sono invece richieste quando l'imputato si trovi nel territorio nazionale (art. 170, secondo comma, c.p.p.).

3. - La questione è fondata.

In effetti, secondo la giurisprudenza ormai consolidata della Corte di cassazione (che trova il suo fondamento, oltre che nella lettera della norma impugnata, nei lavori preparatori di questa, introdotta con la novella nel 1955), quando dagli atti processuali non risulti notizia precisa del luogo di dimora all'estero dell'imputato, e manchi un recapito nel territorio nazionale, il magistrato procedente non ha altro compito che quello di ordinare la notificazione secondo i modi prescritti dall'art. 170, secondo comma, c.p.p. senza essere tenuto a disporre prima dell'emissione del decreto di irreperibilità nuove ricerche, particolarmente nel luogo di nascita o in quello di ultima dimora.

Orbene, questa Corte ha riconosciuto che la notificazione col rito degli irreperibili (i cui effetti sono in dottrina ricondotti o nell'ambito delle presunzioni legali di conoscenza ovvero nella creazione di una più o meno intensa probabilità di conoscenza degli atti che ne costituiscono l'oggetto) in tanto può essere ritenuta costituzionalmente legittima - in riferimento all'art. 24, comma secondo, della Costituzione - in quanto sia disposta dopo che non sia rimasto intentato alcun mezzo idoneo ad assicurare che l'imputato sia reso edotto degli atti processuali che la legge stabilisce siano portati nella

sua sfera di disponibilità (sent. n. 54 del 1971). Pertanto la notificazione col rito degli irreperibili deve ritenersi prescritta dal legislatore quale ultimo e necessario strumento processuale onde rendere comunque possibile l'ulteriore svolgimento del giudizio a salvaguardia dell'interesse, di preminente valore pubblico, connesso all'esercizio della giurisdizione penale (sent. n. 117 del 1970).

4. - Se questa è la ratio dell'istituto, non è dato individuare quali siano le ragioni per le quali deve ritenersi consentita l'automatica emissione del decreto di irreperibilità nel caso previsto dalla norma impugnata, specie se si considerano i gravi pregiudizi che possono derivare ad un imputato dallo svolgimento di un processo nel quale non sia a lui garantito il massimo di probabilità di conoscenza degli atti del giudizio, e che potrebbe anche essere stato promosso a sua insaputa in base ad accuse infondate o addirittura calunniose formulate ai suoi danni magari traendo profitto dalla sua assenza dal territorio nazionale.

La dimora all'estero, invero, non è di ostacolo all'esperimento di indagini volte ad individuare l'esatto recapito dell'imputato. Esse saranno infatti sempre possibili, senza alcuna limitazione, nel territorio nazionale e, fuori di questo, nei limiti consentiti dal diritto internazionale. D'altra parte non vi sarebbe motivo di considerare con sfavore la dimora all'estero in quanto l'espatrio è spesso determinato, specie nel nostro Paese, da ragioni di lavoro e non può quindi presumersi nella generalità dei casi che chi si trovi in tale situazione, anche se abbia ommesso di lasciare indicazioni sul proprio recapito, sappia necessariamente di avere conti da rendere alla giustizia del suo Paese. Come invece si afferma apoditticamente nella relazione al progetto preliminare del codice del 1930 (p. 38).

Va aggiunto, come dato di comune esperienza, che le ulteriori ricerche (e fra esse quelle nel luogo di nascita e in quello di ultima dimora) non può affermarsi siano destinate a sicuro insuccesso e ciò nei riguardi sia del cittadino sia, ancorché in grado minore, nei confronti dello straniero. Oltretutto non può escludersi che nel corso del giudizio si verifichino spostamenti o ritorni del notificando. È appena poi il caso di rammentare che il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, è da ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti anche ad essi in conformità dell'ordinamento internazionale (sent. n. 104 del 1969).

5. - Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 177 bis c.p.p. nella parte in cui consente che il magistrato procedente emetta il decreto di irreperibilità nei confronti dell'imputato all'estero, ove non risulti dagli atti notizia precisa della sua dimora, senza previamente disporre le ulteriori ricerche di cui sopra.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 177 bis, comma secondo, del codice di procedura penale, nella parte in cui consente che il giudice o il pubblico ministero emetta il decreto di irreperibilità nei confronti dell'imputato all'estero, quando non risulti dagli atti notizia precisa della sua dimora, senza prescrivere che siano previamente disposte - nei sensi e nei limiti di cui in motivazione - nuove ricerche, particolarmente nel luogo di nascita o in quello di ultima dimora.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 giugno 1974.

SENTENZA N. 109 ANNO 1974

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 150 e 151 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), promosso con ordinanza emessa l'11 novembre 1971 dal tribunale di San Remo nel procedimento penale a carico di Zidouni Bouzid, iscritta al n. 49 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 90 del 5 aprile 1972.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1974 il Giudice relatore Giuseppe Verzì;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

Secondo il tribunale di San Remo, il divieto di rientrare nel territorio dello Stato senza autorizzazione del Ministro dell'interno, sancito dagli artt. 150 e 151 del t.u. delle leggi di p.s. per lo straniero espulso per motivi di ordine pubblico, violerebbe gli artt. 3 e 24 Cost. nel caso in cui lo stesso straniero, che debba rispondere di un reato, sia citato al dibattimento. Tale divieto porrebbe infatti un ostacolo legale alla comparizione nonostante la previsione della cennata autorizzazione, essendo questa subordinata all'espletamento di una speciale attività dell'interessato, e, per giunta, affidata alla discrezionalità dell'amministrazione.

La questione non è fondata.

L'esercizio del diritto di difesa non è ostacolato, né comunque menomato dalle norme impugnate, le quali disciplinano la posizione giuridica degli stranieri indesiderabili, colpiti da provvedimenti di espulsione dal territorio dello Stato. Il divieto di rientrare in Italia, che è collegato e conseguente al provvedimento di cui all'art. 150 del t.u. delle leggi di p.s. perché vale a rendere effettiva la espulsione, non è assoluto; viene a cessare, infatti, allorquando intervenga l'autorizzazione della pubblica amministrazione, che deve di volta in volta valutare i motivi per cui lo straniero espulso chiede di rientrare in Italia e predisporre, eventualmente, controlli onde evitare che egli continui a tenere quella condotta che ha dato luogo al provvedimento di espulsione. È vero che l'autorizzazione è affidata alla discrezionalità dell'amministrazione, ma essa trova pur sempre un limite nel rispetto delle esigenze della giustizia, sicché non può essere negata allorquando l'espulso si trovi nella necessità di comparire davanti al giudice per difendersi da una imputazione. Soltanto quindi un provvedimento illegittimo - come bene osserva l'Avvocatura dello Stato - potrebbe vulnerare il diritto di difesa costituzionalmente garantito; ma contro siffatto provvedimento è ben ammesso il sindacato giurisprudenziale.

Né ha alcun fondamento l'argomento addotto dalla ordinanza di rimessione che le norme in questione vengono a porre lo straniero espulso in condizione ingiustamente peggiore rispetto a tutti gli altri soggetti dal momento che l'autorizzazione non viene concessa di ufficio ma è subordinata all'espletamento di una speciale attività dell'interessato. Ed invero, lo straniero espulso non può vantare una parità sostanziale di posizione col cittadino italiano imputato, perché non può escludersi in via generale che fra cittadino e straniero, ancorché uguali nella titolarità di certi diritti, esistano differenze di situazioni che possano giustificare un loro diverso trattamento (sent. n. 104 del 1969); e - nel caso in esame - l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato crea per lo stesso una posizione giuridica diversa, che giustifica l'adozione di particolari provvedimenti, i quali non compromettono, per le ragioni suindicate, l'esercizio del diritto di difesa, pur richiedendo l'adempimento di determinati oneri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 150 e 151 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, con ordinanza 11 novembre 1971 del tribunale di San Remo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 1974.

SENTENZA N. 50 ANNO 1972

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 223, secondo comma, del codice di procedura penale, promosso con ordinanza emessa il 21 marzo 1970 dal pretore di Bologna nel procedimento penale a carico di Nachamie David, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 136 del 3 giugno 1970.

Udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 1972 il Giudice relatore Paolo Rossi.

[...]

Considerato in diritto:

La Corte è chiamata a decidere se l'articolo 223, secondo comma, del codice di procedura penale, consentendo all'autorità di polizia giudiziaria di procedere all'interrogatorio dello straniero senza l'ausilio obbligatorio di un interprete e senza la possibilità per l'imputato di far inserire nel processo verbale una eventuale sua dichiarazione scritta, non contrasti con il diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Va innanzitutto rilevato che la norma impugnata risulta dal combinato disposto degli artt. 223 e 225 del codice di procedura penale, quest'ultimo specificamente concernente il sommario interrogatorio dell'indiziato ad opera della polizia giudiziaria.

La questione di costituzionalità è stata sollevata dal pretore di Bologna in rapporto ad un disposto normativo già modificato all'epoca in cui venne emessa l'ordinanza di remissione, ma con riferimento ad un'ipotesi (l'interrogatorio di uno straniero avvenuto il 22 luglio 1969) ricadente sotto l'impero della originaria formulazione della norma, sia pure nel testo vigente a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 1968, che il pretore ritiene applicabile alla fattispecie.

Così circoscritto l'oggetto del giudizio, occorre riconoscere che la disposizione impugnata consentiva, nel suo significato anteriore alla legge 5 dicembre 1969, n. 932, l'elusione delle garanzie stabilite, in tema d'interrogatorio dello straniero, dall'art. 326 c.p.p. per l'istruzione formale.

Pertanto alla stregua dei principi già enunciati da questa Corte con le sentenze n. 148 del 1969 e n. 86 del 1968, e seguiti dallo stesso legislatore nelle recenti novelle al codice di procedura penale, deve concludersi che la norma impugnata contrasta con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione, giacché il diritto di difesa dello straniero non riceve adeguata tutela senza la obbligatoria assistenza di un interprete e senza la possibilità di consegnare dichiarazioni scritte nella propria lingua, da inserirsi nel processo verbale.

Il nuovo testo dell'art. 225 c.p.p. (introdotto dalle leggi 5 dicembre 1969, n. 932, e 18 marzo 1971, n. 62), impone invece in ogni caso l'osservanza delle norme sulla istruzione formale, escluso l'obbligo di deferire il giuramento, facendo salva l'ipotesi che la legge disponga altrimenti. L'autorità di polizia è quindi da tempo obbligata ad osservare le garanzie stabilite dall'art. 326 c.p.p. quando procede al

sommario interrogatorio dell'indiziato straniero, giacché l'estensione delle più ampie garanzie a dette indagini è sancita in via generale dalle nuove disposizioni, cui non deroga il secondo comma dell'art. 223 c.p.p., contenente una norma meramente permissiva e non eccezionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 223 e 225 del codice di procedura penale, nella parte in cui consentivano, prima dell'entrata in vigore della legge 5 dicembre 1969, n. 932, all'autorità di polizia giudiziaria di procedere a sommario interrogatorio dello straniero, senza l'osservanza delle garanzie dettate dalle norme sull'istruzione formale.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 1972.

ORDINANZA N. 76 ANNO 1971

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lg. 11 febbraio 1948, n. 50, recante sanzioni per omessa denuncia di stranieri o apolidi, promosso con ordinanza emessa il 22 novembre 1969 dal pretore di Genova nel procedimento penale a carico di Ridondelli Mario, iscritta al n. 23 del registro ordinanze 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 57 del 4 marzo 1970.

Udito nella camera di consiglio del 10 marzo 1971 il Giudice relatore Ercole Rocchetti.

Ritenuto che, con ordinanza 22 novembre 1969, il pretore di Genova ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 d.lg. 11 febbraio 1948, n. 50, recante sanzioni per la omessa denuncia di stranieri o apolidi (d.lg. sul quale questa Corte si è già pronunciata ad altro proposito con sentenza n. 104 del 19 giugno 1969);

che, secondo il pretore di Genova, l'art. 2 violerebbe il principio di uguaglianza, innanzi tutto perché la mancata denuncia di stranieri o apolidi da parte di chi li alloggia o li ospita o li assume al lavoro comporta una pena più elevata di quella stabilita per reati altrettanto o addirittura più gravi, come la violazione, da parte di chi dà alloggio per mercede, " di prescrizioni della legge o dell'autorità", prevista nell'art. 665, terzo comma, cod. pen.; in secondo luogo perché irroga la stessa pena a ipotesi criminose diverse, cioè tanto a chi dia alloggio per mercede quanto a chi dia ospitalità gratuita o "del tutto isolata";

che non vi è stata costituzione di parti.

Considerato che, come risulta anche dall'art. 1 dello stesso d.lg. 1948, n. 50, il legislatore ha ritenuto più grave la mancata denuncia di uno straniero o d'un apolide che la mancata denuncia d'un cittadino, con valutazione politica insindacabile da questa Corte; cosicché la pena più elevata stabilita per il primo reato ha la sua giustificazione razionale;

che la mancata denuncia da parte di chi dà alloggio per mercede o di chi lo fa gratuitamente o saltuariamente non dà luogo a diverse figure di reato, ma attiene alle diverse situazioni e circostanze in cui il reato si commette, situazioni e circostanze delle quali il giudice può tener conto nel graduare la pena spaziando dal massimo al minimo edittale;

che perciò la questione appare *ictu oculi* infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

avvalendosi dei poteri di cui agli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, delle Norme integrative, dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50 (sanzioni per

omessa denuncia di stranieri o apolidi), sollevata, con l'ordinanza in epigrafe, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1971.

SENTENZA N. 144 ANNO 1970

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 108, 109 e 145 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773; del D.Lg. 11 febbraio 1948, n. 50 (sanzioni per omessa denuncia di stranieri o apolidi) e della relativa legge di ratifica 22 aprile 1953, n. 342, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 17 gennaio 1969 dal pretore di Orbetello nel procedimento penale a carico di Farri Luciana ed altri, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 26 marzo 1969;

2) ordinanza emessa l'11 febbraio 1969 dal pretore di Bologna nel procedimento penale a carico di Cassaniti Salvatore ed altro, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 98 del 16 aprile 1969;

3) ordinanza emessa il 25 gennaio 1969 dal pretore di Gemona del Friuli nel procedimento penale a carico di Gamberini Lorenzo, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 165 del 2 luglio 1969;

4) ordinanze emesse il 22 aprile 1969 dal pretore di Sampierdarena nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Bisio Gian Paolo e di Galli Natala, iscritte ai nn. 232 e 233 del registro ordinanze 1969 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 172 del 9 luglio 1969;

5) ordinanza emessa il 25 marzo 1969 dal pretore di Tione nel procedimento penale a carico di Semprini Maria Luisa ed altro, iscritta al n. 255 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 186 del 23 luglio 1969;

6) ordinanza emessa il 17 giugno 1969 dal pretore di Bologna nel procedimento penale a carico di Deiana Italia, iscritta al n. 282 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 200 del 6 agosto 1969.

Visti gli atti di costituzione di Farri Luciana e d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 giugno 1970 il Giudice relatore Ercole Rocchetti;

uditi l'avv. Augusto Addamiano, per la Farra, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Le questioni di costituzionalità proposte con le sette ordinanze citate in epigrafe si riferiscono a disposizioni di legge strettamente connesse e pertanto le cause relative, insieme trattate, possono essere decise con unica sentenza.

Con tali ordinanze viene infatti impugnato l'intero complesso di norme che regola l'attività dei gestori di albergo, degli affittacamere e, in genere, di tutti coloro che danno alloggio per mercede, in merito alla comunicazione che essi sono tenuti a dare all'autorità di P.S. circa l'inizio del loro esercizio (art. 108 del testo unico del 1931), al divieto che è fatto loro di alloggiare persone sfornite di documento di identità (art. 109, commi primo e secondo, stesso T.U.) e all'obbligo loro imposto di annotare in apposito registro le generalità delle persone alloggiate e di comunicare giornalmente alla detta autorità i loro spostamenti (art. 109, comma terzo, stesso T.U.).

Inoltre, viene anche impugnata la disciplina riservata agli stranieri e apolidi dall'art. 145, sempre dello stesso testo unico, e dal D.L. 11 febbraio 1948, n. 50, concernente l'obbligo di denunciare all'autorità di pubblica sicurezza l'alloggio loro a qualsiasi titolo fornito, unitamente alle loro generalità e ai loro spostamenti, e di denunciare altresì la loro assunzione al lavoro alle proprie dipendenze.

Le norme sono, nelle ordinanze, ritenute in contrasto con vari articoli della Costituzione che vengono in prosieguo citati nell'esame gradato delle questioni proposte.

2. - L'art. 108 del T.U. stabilisce che non si può esercitare l'industria di affittare camere o appartamenti mobiliati o altrimenti dare alloggio per mercede senza una preventiva dichiarazione da presentarsi all'autorità locale di P.S. E la legge 16 giugno 1939, n. 1111, cui è opportuno far riferimento, perché concerne la specifica "disciplina degli affittacamere", aggiunge che sono sottoposti ad essa coloro che danno abitualmente alloggio per mercede, in camere ammobiliate, nonché coloro "che affittano abitualmente appartamenti mobiliati nelle stazioni di cura, soggiorno e turismo".

È ora sembrato al pretore di Orbetello che questa disciplina, "nell'inquadrare i casi di cui all'art. 108 del T.U. delle leggi di P.S. nel più ampio genere degli esercizi pubblici, impone ai proprietari degli obblighi (dichiarazione alle autorità di P.S., preventiva licenza di P.S.) i quali contrastano con il regime della proprietà sancito dagli artt. 41 e seguenti della Costituzione".

La questione non è fondata.

L'art. 108 disciplina l'attività di affittare camere e appartamenti mobiliati o altrimenti dare alloggio per mercede, qualificandola "industria", e la legge n. 1111 del 1939 pone tra i suoi elementi costitutivi l'abitudine del suo esercizio; essa disciplina cioè un'attività economica a carattere imprenditoriale, e quindi professionale (art. 2082 c.c.), esercitata dal proprietario dei locali o da altri. La locazione di appartamenti mobiliati da parte di chi, con ciò, non esercita un'attività professionale, è pertanto da ritenersi fuori dalla detta normativa.

Nella fattispecie, non è quindi alla disciplina della proprietà privata dell'art. 42 della Costituzione che occorre fare riferimento, ma a quella della iniziativa economica privata dell'art. 41. E poiché questa deve svolgersi in modo, tra l'altro, da non recare danno alla sicurezza, intesa come garanzia di un normale vivere civile in un ordine democratico (v. sentenza 19 del 1962), non sono, sotto questo profilo, illegittime quelle norme che richiedono, per l'esercizio di attività economiche, licenze ed autorizzazioni, quando occorra, anche di polizia (sent. 61 del 1965 e 7 del 1966).

Nel caso, l'art. 108 del T.U., col prescrivere, per l'esercizio dell'industria di affittare abitualmente camere o appartamenti mobiliati, la previa dichiarazione all'autorità di P.S., tutela preventivamente proprio quella sicurezza dell'ordinato vivere civile, che può essere compromessa - se il locatore non dà affidamento - là dove si avvicinano, spesso con frequenza, persone di varia e diversa provenienza.

Proprio, nello stesso art. 108, e precisamente nel terzo comma - che va ovviamente letto in coordinamento con il primo che è stato impugnato - è infatti spiegata la ragione dell'intera disciplina: l'autorità di polizia deve essere preventivamente informata appunto perché possa eventualmente vietare in qualsiasi tempo l'esercizio della detta industria se l'esercente "sia nel novero delle persone di cui all'art. 92 (pregiudicati per vari reati) o se abbia ragione di ritenere che nel locale si intenda

esercitare la prostituzione clandestina (ora lo sfruttamento della prostituzione), o il giuoco d'azzardo o si faccia uso di sostanze stupefacenti.

3. - Dello stesso T.U. è stato poi denunciato anche l'art. 109, commi primo e secondo, che vieta agli albergatori e in genere a coloro che danno alloggio per mercede di alloggiare persone non munite di documenti di identità.

Tale articolo, secondo le ordinanze dei pretori di Orbetello e di Bologna, sarebbe innanzi tutto in contrasto con l'art. 16, comma primo, della Costituzione, che tutela la libertà di circolazione, in quanto violerebbe la riservatezza delle persone alloggiate; ma sarebbe anche in contrasto con l'art. 17, comma secondo, che tutela la libertà dei cittadini di riunirsi in luogo aperto al pubblico, senza preavviso, giacché, imponendo la conoscenza dei nomi di coloro che intendono riunirsi in alberghi o altri luoghi ove si alloggiano in genere persone, limiterebbe quella libertà.

Le questioni sono infondate.

L'art. 16 infatti non tutela la segretezza dei movimenti di ogni cittadino, ma la libertà di circolazione e di soggiorno, che non è compromessa dall'onere di portare o di esibire il documento di identificazione, documento i cui dati, portati a conoscenza dell'autorità di polizia, consentono a questa di svolgere i propri compiti istituzionali per i fini accennati più sopra.

La sistematica annotazione di tali dati consente infatti quell'opera di vigilanza sulle persone, da parte della P.S., che è connessa al suo dovere di ricercare latitanti, o soggetti in genere sospettati di reati.

Quanto poi al contrasto dello stesso articolo 109, primo comma, con l'art. 17, comma secondo, della Costituzione, deve osservarsi che la richiesta dei documenti di identità riguarda coloro cui viene dato alloggio, e cioè cui viene messa a disposizione una stanza. La prescrizione perciò non riguarda coloro che sostano soltanto in locali di utilizzazione comune, adibiti a trattenimento, e dove possano svolgersi anche riunioni. In questa ipotesi è sufficiente che l'esercente, ai sensi dell'art. 68 dello stesso T.U., richieda la licenza nei termini e nei casi esaminati e ritenuti dalla Corte nella sentenza n. 56 del 1970.

4. - Dello stesso articolo 109 è stato infine denunciato anche il terzo comma, il quale prescrive l'obbligo, per chi dà alloggio per mercede, di annotare in apposito registro le generalità delle persone alloggiate e di dare di esse comunicazione quotidiana all'autorità di P.S., unitamente a quella degli arrivi, partenze e dei relativi luoghi di provenienza e di destinazione. (Invero gli ultimi due dati da molto tempo non vengono di fatto più annunziati, a seguito della circolare del Ministero degli interni in data 16 settembre 1954, protocollo 1039906/13000).

Secondo le ordinanze dei pretori di Bologna, di Sampierdarena e di Tione, queste norme violerebbero, per l'esercente, l'art. 41, e, per le persone alloggiate, gli artt. 13, 14, 15, 16 e 17, comma secondo, della Costituzione.

Quanto all'asserita violazione degli artt. 16, 17 e 41, nulla deve aggiungersi, a proposito della registrazione e comunicazione di quei dati, a ciò che è stato già detto circa la rilevazione di essi mediante l'esibizione dei documenti di identità, giacché la loro richiesta è preordinata proprio a questi fini.

Per quanto concerne poi la pretesa violazione dell'art. 13, si osserva che le notizie da fornire all'autorità di pubblica sicurezza sul movimento delle persone non limitano, in sé, la libertà, anche intesa come salvaguardia della dignità della persona.

Parimenti è a dirsi del pur richiamato art. 14 della Costituzione, la cui tutela, secondo la Corte ebbe a ritenere nella sentenza 104 del 1969, "non copre la sfera di quegli obblighi personali di informazione e comunicazione che la legge può imporre al cittadino, anche se connessi all'uso che egli fa del luogo da lui adibito a suo domicilio".

Infine, per quanto attiene alla pretesa violazione dell'art. 15, relativo alla libertà e segretezza della corrispondenza, deve osservarsi che nessuna connessione vi è tra questa disposizione e l'obbligo di informazioni sulle generalità delle persone prescritto dall'articolo 109, terzo comma, del T.U. di cui si discute.

5. - Vengono da ultimo in esame le varie questioni relative al decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50.

L'eccezione al riguardo sollevata dal pretore di Bologna, e concernente l'asserita violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, perché, secondo si assume, tale decreto sarebbe stato ratificato fuori del termine previsto dal D.Leg. Luog. 16 marzo 1946, n. 98, è infondata.

Secondo questo ultimo decreto, tutti i provvedimenti legislativi emessi nel periodo della Costituente e prima dell'inizio di attività del nuovo Parlamento, dovevano essere sottoposti a ratifica entro un anno dalla sua entrata in funzione. Il decreto n. 50 del 1948, di cui si discute, fu sottoposto a ratifica con richiesta da parte del Governo il 4 maggio 1949, e quindi in termine.

La questione è stata trattata e decisa nella sentenza 104 del 1969; e poiché l'ordinanza che la ripropone non aggiunge nessun nuovo argomento in contrario, null'altro deve osservarsi in proposito.

6. - Nella stessa ordinanza del pretore di Bologna, e in quelle dei pretori di Sampierdarena e di Tione, sono poi denunciati i due articoli di cui si compone il suddetto D.Leg. n. 50 del 1948.

Tale decreto, all'art. 1, dispone un aumento delle pene comminate dal già esaminato art. 109 del T.U. di P.S. per coloro che, dando alloggio per mercede, omettono, nei confronti degli stranieri o apolidi, quelle denunce di arrivo, partenza e destinazione, cui sono tenuti per tutte le persone alloggiate; e all'art. 2 estende l'obbligo della denuncia, con la relativa sanzione per la sua omissione, a tutti coloro che danno alloggio od ospitalità a stranieri o apolidi, anche se parenti o affini, o li assumono al lavoro.

Nelle richiamate ordinanze tali norme sono ritenute contrastanti con gli artt. 2, 3 e 10 della Costituzione e con gli artt. 8, 14 e 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Di tutte le questioni sopra enunciate, meno che di quella relativa all'assunzione al lavoro dello straniero, la Corte si è ampiamente occupata nella già richiamata sentenza 104 del 1969, dichiarandole infondate. E poiché su di esse non vengono esposti nelle ordinanze argomenti nuovi, mentre nulla è qui da aggiungere, appare ovvio che debba concludersi nello stesso modo.

Resta quindi soltanto da prendere in considerazione, in rapporto alle stesse norme di riferimento, l'unica questione che in quella sentenza non è stata esplicitamente esaminata e che attiene all'obbligo fatto a "chiunque assuma alle proprie dipendenze uno straniero, di comunicarne, entro le ventiquattro ore, le generalità all'autorità locale di pubblica sicurezza, specificando il servizio cui è adibito".

Per risolvere anche quest'ultima questione nel senso della sua infondatezza non occorre un esame approfondito del contenuto e delle norme di raffronto indicate, sia di quelle della Costituzione come di quelle della Convenzione europea, né della forza di resistenza che si assume spettare a queste ultime.

Tale indagine non è necessaria, perché il principio che dal complesso di tali norme si intende desumere, e che concerne l'eguaglianza dello straniero rispetto al cittadino nella sfera dei diritti fondamentali, secondo è stato dalla Corte più volte ritenuto (sentenze 120 del 1962 e 104 del 1969), può ormai ritenersi pacifico.

Ma la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi fra i soggetti differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento (cit. sent. 104).

Ora, nel campo dell'assunzione al lavoro, non è dubbio che esistano tra il cittadino e lo straniero differenze sostanziali, perché, mentre il primo è inserito nel sistema di avviamento al lavoro predisposto, in conformità dell'art. 4 della Costituzione, dalle leggi che prescrivono l'iscrizione presso gli uffici di collocamento e regolano l'assorbimento delle forze non occupate, il secondo non entra nel giuoco di questa normativa se non quando, avendo chiesto il visto consolare per l'ingresso nel nostro Paese al fine di lavoro, ha ottenuto il relativo consenso, che può essergli concesso solo se non vi siano lavoratori nazionali idonei per il posto che chiede (condizione, quest'ultima, però non richiesta per i cittadini degli Stati con cui esistano appositi accordi e trattati, come, ad esempio, quello della C.E.E., ma per i quali pur sempre occorre un nulla osta di ammissione al lavoro: art. 2 detto trattato).

Lo straniero che intende recarsi in altro Stato deve infatti, per prassi internazionalmente ammessa, chiedere alle autorità consolari di quello Stato il visto d'ingresso, indicando le ragioni per cui vuole recarvisi e il tempo che desidera trattenervisi.

Dopo di che, uscendo, munito di passaporto, dal proprio Paese, ed entrando in quello in cui si reca, deve presentarsi all'autorità locale di polizia. Da noi, ai sensi dell'art. 142 del T.U. della legge di P.S., deve farlo entro tre giorni, mediante la dichiarazione di soggiorno che, per l'art. 261 del Regolamento al detto T.U., deve parimenti contenere le indicazioni dello scopo e durata del soggiorno stesso e la professione, industria - commercio o lavoro che vi eserciti o intenda esercitare, ove si rechi per svolgervi un'attività, all'esercizio della quale gli sia stato già dato il consenso. Dunque interest rei publicae conoscere se l'ingresso è a scopo di turismo e diporto - che è il caso comune - o di lavoro, e quale.

È logico quindi che all'autorità di P.S., preposta alla vigilanza sugli stranieri (Titolo V T.U.), a fine sia di controllo che di protezione, e che cura perciò la loro registrazione, debba rivolgersi quella denuncia di assunzione al lavoro e di dimissione prevista dall'art. 145 del T.U. e 2 del decreto n.50 del 1948.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 108, comma primo, 109, commi primo, secondo e terzo, e 145 del testo unico delle leggi di p.s. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), nonché degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, in riferimento agli artt. 2,3,10,13,14, 15, 16, comma primo, 17, comma secondo, 41 e 42 della Costituzione, e in relazione agli artt. 8,14 e 16 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, stipulata il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848

Dichiara inoltre la manifesta infondatezza della questione relativa allo stesso decreto n. 50 del 1948 proposta in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 1970.

SENTENZA N. 104 ANNO 1969

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALLOZZA - Prof. VEZIO CRISAFULLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, recante sanzioni per omessa denuncia di stranieri o apolidi, e della legge di ratifica 22 aprile 1953, n. 342, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 15 dicembre 1967 dal tribunale di Rovereto nel procedimento penale a carico di Leoni Lionello, iscritta al n. 10 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 del 24 febbraio 1968;

2) ordinanza emessa il 26 febbraio 1968 dal pretore di Bolzano nel procedimento penale a carico di Mayr Pietro, iscritta al n. 89 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 170 del 6 luglio 1968;

3) ordinanze emesse il 14 e il 25 giugno 1968 dal pretore di San Donà di Piave nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Rado Dante, di Buchacher Manfred e di Vanin Giuseppe, iscritte ai nn. 267, 268 e 269 del Registro ordinanze 1968 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38 del 12 aprile 1969;

4) ordinanza emessa il 29 aprile 1968 dal pretore di Chiusa nei procedimenti penali riuniti a carico di Perathoner Giuseppina ed altri, iscritta al n. 17 del Registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52 del 26 febbraio 1969.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 23 aprile 1969 la relazione del Giudice Ercole Rocchetti;

udito il vice avvocato generale dello Stato Dario Foligno, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Le questioni di costituzionalità proposte con le cinque ordinanze in epigrafe si riferiscono alle medesime disposizioni di legge e pertanto le cause relative, congiuntamente trattate, possono essere decise con unica sentenza.

Investito dalle censure, sotto le varie prospettazioni che verranno gradatamente esaminate, è il decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, nella sua totalità e nelle norme dei due articoli di cui esso si compone.

Tale decreto, all'art. 1, dispone un aumento delle pene comminate dall'art. 109 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza per coloro che, dando alloggio per mercede, omettono, nei confronti degli stranieri o apolidi, quelle denunce di arrivo, partenza e destinazione cui sono tenuti per tutte le persone alloggiate; e, all'art. 2, estende l'obbligo della denuncia, con la relativa sanzione per la sua

omissione, a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, danno alloggio od ospitalità a stranieri o apolidi, anche se parenti o affini, o li assumono al lavoro.

2. - Pregiudiziale si presenta l'esame delle censure contenute nelle ordinanze dei pretori di Bolzano e di Chiusa, perché esse investono l'intero decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, che si assume emanato in violazione dei principi di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Tale decreto risale ad epoca anteriore alla ricostituzione delle Assemblee parlamentari e fu emesso in forza delle disposizioni del decreto legislativo 25 giugno 1944, n. 151, che conferì al Governo la facoltà di emanare norme giuridiche, nonché in forza di quelle del successivo decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 48, che prescrive, per tutti i provvedimenti legislativi in tal modo emanati, l'obbligo della loro sottoposizione a ratifica del nuovo Parlamento, entro un anno dalla sua entrata in funzione.

Ora, secondo i pretori di Bolzano e di Chiusa il decreto legislativo n. 50 del 1948 sarebbe da ritenersi costituzionalmente illegittimo, sia perché mancherebbe per esso una legge di delegazione, stante che la delega al Governo fu conferita non con legge, ma con decreto legislativo; e sia perché la ratifica cui un decreto doveva essere, per la già richiamata norma speciale, sottoposto entro un anno, sarebbe intervenuta fuori del termine anzidetto, a mezzo della legge 22 aprile 1953, n. 342.

Entrambe le questioni sono infondate.

Quanto alla prima, è da rilevare che questa Corte ha già ritenuto più volte (sentenze nn. 46 del 1960, 85 del 1962, 27 e 95 del 1964) che la facoltà di emanare provvedimenti aventi forza di legge, concessa al Governo a mezzo dei due decreti legislativi luogotenenziali 151 del 1944 e 98 del 1946 sull'ordinamento provvisorio dello Stato, non può inquadrarsi nei principi della delega legislativa, dovendo essere considerata come attribuzione allo stesso Governo del potere di legiferare in sostituzione degli organi legislativi mancanti, e salvo ratifica da parte di essi dopo la loro intervenuta ricostituzione.

Alla struttura di questo sistema straordinario e provvisorio, come ai provvedimenti in forza di esso emanati, sono da ritenersi estranee, e perciò inapplicabili, le norme degli artt. 76 e 77 della Costituzione. Questa, per altro, avendo, nella disposizione XV transitoria, disposto la conversione in legge del decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato, ha reso con ciò impossibile ogni riferimento a disposizioni diverse da quelle di cui al detto decreto per quanto attiene al riscontro della validità dei provvedimenti in base allo stesso emanati.

Anche l'altra censura sul preteso superamento dei termini stabiliti per la ratifica è poi da ritenersi priva di fondamento, giacché nulla rileva che tale ratifica è intervenuta soltanto con la legge n. 342 del 1953, dal momento che la sottoposizione a ratifica da parte del Governo venne effettuata nei termini dell'anno dall'entrata in funzione del nuovo Parlamento, così come disposto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 98 del 1946, il cui precetto aveva come destinatario il primo e non il secondo dei detti due poteri dello Stato (sentenze 46 del 1960, 27 e 95 del 1964).

La richiesta di ratifica da parte del Governo avvenne infatti alla Camera dei Deputati il 4 maggio del 1949, e quindi prima che scadesse l'anno dall'entrata in funzione del nuovo Parlamento, la cui seduta inaugurale aveva avuto luogo il 9 maggio 1948.

Ed è appena il caso di rilevare, giacché la formula del citato art. 6 ("i provvedimenti... devono essere sottoposti a ratifica") non ammette equivoci, che nell'anno doveva avvenire la sottoposizione a ratifica, e cioè la presentazione per la ratifica e non già la ratifica stessa, per provvedere alla quale il Parlamento non aveva avuto assegnato alcun termine.

3. - Passando all'esame delle censure che attengono al merito della causa, si rileva innanzi tutto la infondatezza di quella dedotta dal tribunale di Rovereto relativamente all'art. 2 del decreto legislativo n. 50 del 1948 che, si sostiene, con l'imporre la denuncia all'autorità di p.s. della ospitalità concessa nella propria abitazione a stranieri o apolidi, anche se parenti, violerebbe l'art. 14, primo comma, della Costituzione, il quale proclama che il domicilio è inviolabile.

Ora la tutela garantita dall'art. 14, come è chiaramente rivelato dai tipi di immissione consentiti alla pubblica autorità con le forme e nei casi indicati nei due commi successivi dello stesso art. 14

(ispezioni, perquisizioni, sequestri ed accertamenti), non copre la sfera di quegli obblighi personali di informazione e comunicazione che la legge può imporre al cittadino, anche se connessi all'uso che egli fa del luogo da lui adibito a suo domicilio.

È pertanto da escludersi che sia violato, nel caso, il diritto di libertà garantito dall'art. 14 della Costituzione.

4. - Lo stesso tribunale di Rovereto, e successivamente il pretore di San Donà di Piave, hanno poi dedotto la illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo n. 50 del 1948 con riferimento all'art. 3 della Costituzione e in relazione agli artt. 2 e 10 della stessa.

A loro dire, le norme del decreto legislativo in esame avrebbero irrazionalmente riservato un trattamento differenziato a due situazioni da ritenersi equivalenti, com'è quella di colui che alloggia od ospita un cittadino, di fronte a quella di colui che alloggia od ospita uno straniero od un apolide.

Presupposto di tale ritenuta eguaglianza delle due situazioni è ovviamente la eguaglianza, parimenti ritenuta nelle ordinanze di remissione, fra il cittadino e lo straniero nella tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 della Costituzione) e nei diritti allo straniero riconosciuti dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali nell'ordinamento giuridico italiano che si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, secondo e primo comma della Costituzione).

La Corte ha accolto, nella sentenza 120 del 1962, il punto di vista che il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale.

E da tale affermazione relativa alla parificazione dello straniero al cittadino, la Corte non ha motivo di discostarsi, essendo ovvio che, per quanto attiene ai diritti inviolabili della personalità, che rappresentano un minus rispetto alla somma dei diritti di libertà riconosciuti al cittadino, la titolarità di quei diritti, comune al cittadino e allo straniero nell'ambito di quella sfera, non può non importare, entro la stessa, una loro posizione di eguaglianza.

Ma la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento. Ora, nel caso, non può escludersi che, tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti. Il cittadino ha nel territorio un suo domicilio stabile, noto e dichiarato, che lo straniero ordinariamente non ha; il cittadino ha diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo, mentre lo straniero può recarsi a vivere nel territorio del nostro, come di altri Stati, solo con determinate autorizzazioni e per un periodo di tempo che è in genere limitato, salvo che egli non ottenga il così detto diritto di stabilimento o di incolato che gli assicuri un soggiorno di durata prolungata o indeterminata; infine il cittadino non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato, mentre lo straniero ne può essere espulso, ove si renda indesiderabile, specie per commessi reati.

Questa differenza di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche, la cui elencazione è superfluo continuare. sono rilevabili in ogni ordinamento e si fondano tutte sulla basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo. Ne deriva che ogni indagine diretta ad accertare ove esuli si trovi nel territorio dello Stato, sia che si consegua con l'obbligo a lui imposto di denunciare ogni suo spostamento da Comune a Comune (art. 142 del testo unico legge di pubblica sicurezza) o con l'obbligo concorrente, ed eventualmente sostitutivo, imposto a chi lo alloggia o lo ospita di segnalare la sua presenza (artt. 1 e 2 decreto legislativo n. 50 del 1948) è legittima, perché fondata sulla necessità razionale di poter raggiungere lo straniero ovunque si trovi; e ciò non solo allo scopo di sottoporlo a controllo, ma anche di assicurargli nelle forme di assistenza che gli sono dovute, partecipandogli,

ad esempio, informazioni e notizie urgenti con le quali le sue autorità consolari intendano raggiungerlo.

Per tutte queste ragioni devono essere ritenute infondate anche le censure attinenti a pretese violazioni dei principi relativi all'eguaglianza di cui agli artt. 3, 2 e 10 della Costituzione.

5. - Ma il discorso su questo punto non può ritenersi concluso perché, a sostegno della tesi della violazione di quei principi, il tribunale di Rovereto e il pretore di San Donà di Piave hanno dedotto, come norme di riferimento, egualmente volte alla loro tutela, anche le disposizioni degli artt. 8, 14 e 16 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, stipulata il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Tale convenzione dispone all'art. 8 il diritto al rispetto della vita privata o familiare, del domicilio e della corrispondenza e afferma, all'art. 14, che il godimento di tali diritti, come di ogni altro contemplato nell'intero testo della convenzione, deve essere assicurato a tutti senza distinzione alcuna salvo (art. 16) le limitazioni all'attività politica degli stranieri.

Il pretore di San Donà di Piave si pone per altro il quesito della forza di resistenza attribuibile a tale norma della convenzione sul piano del nostro diritto pubblico interno' nel quale quelle norme potrebbero inserirsi per il tramite degli artt. 2 e 10 della Costituzione.

La Corte, che nella sentenza n. 32 del 1960 ebbe a ritenere che la disposizione dell'art. 10 si riferisce alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e non ai singoli impegni assunti nel campo internazionale dallo Stato, nel riportarsi a tale suo avviso, non ritiene necessario, ai fini della risoluzione dei problemi formanti oggetto di questo giudizio, ogni ulteriore indagine sull'argomento. E ciò perché, anche se le citate norme della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo avessero quella forza di resistenza che il pretore di San Donà di Piave mostra di ritenere, la soluzione del caso non cambierebbe, non essendo dubitabile che, anche in presenza dei diritti garantiti dai richiamati articoli di detta Convenzione, abbiano rilevanza le differenze di fatto esistenti fra soggetti tutelati, con le conseguenze di cui si è innanzi discusso.

Inoltre, il secondo comma dell'art. 8 della Convenzione che ha, nei confronti delle correlative norme della Costituzione qualche sfumatura di migliore precisazione della tutela della riservatezza, non esclude che possa nella vita privata e familiare, nel domicilio e nella corrispondenza, aversi ingerenza della pubblica autorità, "nei limiti in cui tale ingerenza è prevista dalla legge e costituisce una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, la sicurezza pubblica, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione delle infrazioni penali, la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

Tenuto conto di ciò, deve affermarsi che le norme dei due articoli di cui si compone il decreto legislativo n. 50 del 1948, e che tendono ad accertare soltanto la notizia del luogo ove lo straniero si trovi nel nostro Paese e cioè ad averne in ogni momento il recapito, non possono violare il disposto dell'art. 8 della Convenzione, perché l'ingerenza della nostra autorità, cui dalla legge è consentito di procurarsi quelle notizie, non può non trovare giustificazione in una o più delle molteplici ragioni contemplate da quell'articolo e ritenute valide a giustificare quella ingerenza.

Anche quest'ultima censura di cui alle richiamate ordinanze deve pertanto dichiararsi infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze di cui in epigrafe e relative al decreto legislativo 11 febbraio 1948, n. 50, ratificato con legge 22 aprile 1953, n. 342, avente per oggetto sanzioni per omessa denuncia di stranieri, in riferimento agli artt. 76 e 77, 14, 3, 2 e 10 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 1969.

SENTENZA N. 11 ANNO 1968

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. ALDO SANDULLI, Presidente - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. CIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28 cpv., 29, 33, 34, 35, 45, 46, 47, 51, lett. c e d, 54, 55, 63, terzo comma, della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (ordinamento della professione di giornalista), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 7 febbraio 1967 dal Tribunale di Torino sul ricorso di Ricciardi Maria, iscritta al n. 135 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 190 del 29 luglio 1967;

2) ordinanza emessa il 5 giugno 1967 dal pretore di Catania nel procedimento penale a carico di Settinori Giuseppe e Longhitano Giuseppe, iscritta al n. 210 del Registro ordinanze 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 271 del 28 ottobre 1967.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di costituzione di Longhitano Giuseppe e dell'Ordine dei giornalisti di Sicilia;

udita nell'udienza pubblica del 14 febbraio 1968 la relazione del Giudice Francesco Paolo Bonifacio;

uditi gli avvocati Arturo Carlo Jemolo e Paolo Barile, per Longhitano Giuseppe, gli avvocati Massimo Severo Giannini e Nino Gaeta, per l'Ordine dei giornalisti di Sicilia, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Piero Peronaci, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Le ordinanze del pretore di Catania e del Tribunale di Torino propongono questioni di legittimità costituzionale concernenti disposizioni contenute tutte nella legge 3 febbraio 1963, n. 69, e pertanto i relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Il pretore di Catania esplicitamente afferma che rilevanti per la decisione della causa innanzi a lui pendente sono solo le questioni riguardanti gli artt. 45, 29, 33, 34 e 35, che vengono impugnati in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione. Egli ritiene, tuttavia, di poter sottoporre al controllo della Corte, in forza dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, numerose altre disposizioni della stessa legge, e precisamente gli artt. 46, 47 e 63, terzo comma, 28 cpv., 51, lett. c e d, 54, 55 e 24.

Questo secondo gruppo di questioni - formulate anche in rapporto a norme costituzionali diverse da quelle in relazione alle quali vengono denunziati gli articoli ritenuti rilevanti - non può formare oggetto del presente giudizio. Ed infatti la norma procedurale invocata dal pretore attribuisce solo alla Corte costituzionale la competenza ad accertare ed a dichiarare se e quali disposizioni legislative

siano illegittime a causa dell'annullamento di quelle ritualmente sottoposte al suo esame, ma non consente affatto che il giudice a quo estenda l'impugnativa al di là delle norme applicabili alla controversia e proponga in questa guisa - contro il disposto dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - questioni del tutto irrilevanti per la decisione del giudizio principale.

Da ciò consegue che l'esame della Corte deve essere portato esclusivamente sugli artt. 45, 29, 33, 34 e 35 della legge, nonché sull'art. 63, terzo comma, che forma oggetto della questione sollevata dal Tribunale di Torino. Va peraltro aggiunto che il contenuto di altre disposizioni della legge sarà tenuto presente dalla Corte, come innanzi si dirà, in funzione di una compiuta valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 45.

3. - La legge 3 febbraio 1963, n. 69, ha istituito l'Ordine dei giornalisti, gli ha affidato la tenuta dell'albo, ne ha disciplinato la struttura e il funzionamento: l'art. 45 ha condizionato all'iscrizione nell'albo l'uso del titolo e l'esercizio della professione di giornalista, sanzionando penalmente i corrispondenti divieti a norma degli artt. 348 e 498 del Codice penale.

Non spetta alla Corte valutare l'opportunità della creazione dell'Ordine, perché l'apprezzamento delle ragioni di pubblico interesse che possano giustificarlo appartiene alla sfera di discrezionalità riservata al legislatore. Compete invece alla Corte accertare se la riserva della professione giornalistica ai soli iscritti all'Ordine ed il modo in cui la legge ha disciplinato il regime dell'albo comportino la violazione del principio costituzionale - art. 21 - che a tutti riconosce il "diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione": un diritto, come altre volte è stato detto (cfr. sent. n. 9 del 1965), coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione, inconciliabile con qualsiasi disciplina che direttamente o indirettamente apra la via a pericolosi attentati, e di fronte al quale non v'è pubblico interesse che possa giustificare limitazioni che non siano consentite dalla stessa Carta costituzionale.

4. - Ciò posto, la Corte osserva che per un'esatta valutazione del fondamento della questione sottoposta al suo esame occorre tener presente che la legge impugnata, realizzando un proposito espresso fin dal 1944 dal legislatore democratico (art. 1 del D.L. Lt. 23 ottobre 1944, n. 302), disciplina l'esercizio professionale giornalistico e non l'uso del giornale come mezzo della libera manifestazione del pensiero: sicché è esatto quanto sostengono sia la difesa dell'Ordine di Sicilia sia l'Avvocatura dello Stato, che essa non tocca il diritto che a "tutti" l'art. 21 della Costituzione riconosce. Questo sarebbe certo violato se solo gli iscritti all'albo fossero legittimati a scrivere sui giornali, ma è da escludere che una siffatta conseguenza derivi dalla legge. Ne costituisce riprova, oltre l'oggetto stesso del provvedimento, l'esplicita disposizione contenuta nell'art. 35: il quale, in quanto subordina l'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti alla prova che il soggetto interessato abbia svolto un'"attività pubblicistica regolarmente retribuita per almeno due anni", dimostra che la stessa legge considera pienamente lecita anche la collaborazione ai giornali che non sia né occasionale né gratuita. Senza che ci sia bisogno di affrontare questioni di interpretazione non essenziali per la presente decisione, appare certo che l'art. 35 circoscrive la portata del divieto sancito nell'art. 45, limita l'estensione dell'obbligo di iscrizione all'albo e, in definitiva, conferma che l'appartenenza all'Ordine non è condizione necessaria per lo svolgimento di un'attività giornalistica che non abbia la rigorosa caratteristica della professionalità.

5. - Questa conclusione, tuttavia, non esaurisce la questione sottoposta alla Corte. L'esperienza dimostra che il giornalismo, se si alimenta anche del contributo di chi ad esso non si dedica professionalmente, vive soprattutto attraverso l'opera quotidiana dei professionisti. Alla loro libertà si connette, in un unico destino, la libertà della stampa periodica, che a sua volta è condizione essenziale di quel libero confronto di idee nel quale la democrazia affonda le sue radici vitali. E nessuno può negare che una legge la quale, pur lasciando integro il diritto di tutti di esprimere il proprio pensiero attraverso il giornale, ponesse ostacoli o discriminazioni all'accesso alla professione giornalistica ovvero sottoponesse i professionisti a misure limitative o coercitive della loro libertà, porterebbe un grave e pericoloso attentato all'art. 21 della Costituzione.

Sotto questo secondo profilo della questione, che di certo è il più delicato, la Corte deve in primo luogo accertare se l'istituzione stessa di un Ordine giornalistico e l'obbligatorietà della iscrizione

nell'albo non costituiscano di per sé una violazione della sfera di libertà di chi al giornalismo voglia professionalmente dedicarsi.

La Corte ritiene che a tale interrogativo si debba dare una risposta negativa.

Chi tenga presente il complesso mondo della stampa nel quale il giornalista si trova ad operare o consideri che il carattere privato delle imprese editoriali ne condiziona le possibilità di lavoro, non può sottovalutare il rischio al quale è esposto la sua libertà né può negare la necessità di misure e di strumenti a salvaguardarla.

Per la decisione della presente questione - alla quale, per quanto si è detto al n. 3, resta estranea la rilevanza degli ulteriori profili di pubblico interesse (fra i quali quello inerente all'osservanza dei canoni della deontologia professionale) soddisfatti dalla legge - è in vista di tale finalità che va valutata la funzione che l'Ordine può svolgere. Il fatto che il giornalista esplica la sua attività divenendo parte di un rapporto di lavoro subordinato non rivela la superfluità di un apparato che secondo l'avviso della difesa del Longhitano si giustificerebbe solo in presenza di una libera professione, tale il senso tradizionale. Quella circostanza, al contrario, mette in risalto l'opportunità che i giornalisti vengano associati in un organismo che, nei confronti del contrapposto potere economico dei datori di lavoro, possa contribuire a garantire il rispetto della loro personalità e, quindi, della loro libertà: compito, questo, che supera di gran lunga la tutela sindacale dei diritti della categoria e che perciò può essere assolto solo da un Ordine a struttura democratica che con i suoi poteri di ente pubblico vigili, nei confronti di tutti e nell'interesse della collettività, sulla rigorosa osservanza di quella dignità professionale che si traduce, anzitutto e soprattutto, nel non abdicare mai alla libertà di informazione e di critica e nel non cedere a sollecitazioni che possano comprometterla.

Si deve tuttavia ribadire che questa conclusione positiva è valida solo se le norme che disciplinano l'Ordine assicurino a tutti il diritto di accedervi e non attribuiscono ai suoi organi poteri di tale ampiezza da costituire minaccia alla libertà dei soggetti. E in questa ulteriore direzione va ora rivolta l'indagine affidata alla Corte.

6 - Il divieto posto nell'art. 45, come si è detto, condiziona all'iscrizione nell'albo il legittimo esercizio della professione giornalistica, ed esso, a causa del disposto contenuto nell'art. 36, si risolve in un divieto assoluto per gli stranieri che siano cittadini di uno Stato che non pratichi il trattamento di reciprocità. Da ciò scaturisce la necessità di accertare se esso non sia in contrasto con l'art. 21 della Costituzione che a tutti, e non ai soli cittadini, garantisce il fondamentale diritto di esprimere liberamente e con ogni mezzo il proprio pensiero.

La Corte - anche richiamando quanto esposto al n. 4 - ritiene che, in sé considerato, il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perché è ragionevole che in tanto lo straniero sia ammesso ad un'attività lavorativa in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene. Questa giustificazione, però, non può estendersi all'ipotesi dello straniero che sia cittadino di uno Stato che non garantisca l'effettivo esercizio delle libertà democratiche e, quindi, della più eminente manifestazione di queste. In tal caso, atteso che ad un regime siffatto può essere connaturale l'esclusione del non cittadino dalla professione giornalistica, il presupposto di reciprocità rischia di tradursi in una grave menomazione della libertà di quei soggetti ai quali la Costituzione - art. 10, terzo comma - ha voluto offrire asilo politico e che devono poter godere almeno in Italia di tutti quei fondamentali diritti democratici che non siano strettamente inerenti allo status civitatis.

Limitatamente a questa parte, dunque, l'art. 45 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

7. - Passando all'esame delle norme che disciplinano l'accesso all'albo, devono essere presi in considerazione gli artt. 29, 33, 34 e 35 della legge, che formano oggetto dell'impugnativa ritualmente proposta dal pretore di Catania.

Ad avviso della Corte, i dubbi di costituzionalità manifestati dal giudice a quo non appaiono fondati.

L'art. 29 richiede per l'iscrizione nell'elenco dei professionisti, fra l'altro, l'iscrizione nel registro dei praticanti e l'esercizio della pratica per almeno diciotto mesi: dal combinato disposto di questa

norma e degli artt. 33 e 34 discende, secondo il pretore, che l'accesso al registro del praticanti e, mediamente, all'albo è rimesso alla completa discrezionalità degli editori, del direttori e degli altri giornalisti già iscritti. La Corte osserva che, se è vero che ove il soggetto interessato non trovi un giornale che lo assuma come praticante egli non potrà mai intraprendere la carriera giornalistica, è altrettanto vero che neppure il giornalista iscritto può svolgere la sua attività professionale se non trova un editore disposto ad assumerlo: il che dimostra che ci si trova di fronte a conseguenze che non derivano dalla legge in esame, ma dalla struttura privatistica delle imprese editoriali, nell'ambito della quale la non discriminazione può essere assicurata soltanto dalla concorrenza della molteplicità delle iniziative giornalistiche.

Neppure può dirsi che il secondo comma dell'art. 34, in quanto richiede che lo svolgimento della pratica sia comprovata da una dichiarazione motivata del direttore del giornale, all'arbitrio di questi rimetta la valutazione di un presupposto per l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti. In effetti, poiché non risulta che l'Ordine abbia il potere di esprimere un giudizio di ammissibilità basato sull'apprezzamento del modo in cui l'interessato ha esercitato la pratica, si deve concludere che la motivazione del direttore deve avere ad oggetto solo gli elementi formali del rapporto (durata, continuità) e non può mai tradursi in un sindacato sul pensiero espresso dal praticante.

Non si vede, infine, in che modo il Consiglio dell'Ordine possa esercitare poteri arbitrari in ordine all'iscrizione nell'albo: chiamato a verificare la sussistenza di elementi tassativamente indicati dalla legge ed a prendere atto del giudizio positivo delle prove di esame predisposte per un accertamento tecnico, il Consiglio non può neppure liberamente valutare la buona condotta (art. 31, secondo comma) del richiedente, ma deve accertarla sulla base di fatti, secondo canoni elaborati in base ad una consolidata tradizione e con l'esclusione di ogni apprezzamento di atteggiamenti che costituiscano estrinsecazione delle libertà garantite dalla Costituzione. Val la pena di aggiungere che la legge impone che i provvedimenti di rigetto della domanda siano motivati (art. 30) e predispone su di essi il controllo giurisdizionale (art. 63), assicurando in tal modo la repressione di ogni abuso.

Del pari non fondata è la questione relativa al primo comma dell'art. 35, impugnato nella parte in cui stabilisce che al fine dell'iscrizione nell'elenco dei pubblicisti il richiedente deve offrire la dimostrazione di aver svolto attività retribuita da almeno due anni. Il timore espresso dal giudice a quo che questa norma consenta un sindacato sulle pubblicazioni non ha ragione di essere, perché la certificazione dei direttori e la esibizione degli scritti sono elementi richiesti solo al fine di consentire che venga accertato se l'attività sia stata esercitata né occasionalmente né gratuitamente e per il tempo richiesto dalla legge, e non anche allo scopo di imporre o di permettere una valutazione di merito capace di risolversi, come afferma l'ordinanza, in "una forma larvata di censura ideologica".

8. - Poiché l'ordinanza denuncia che l'obbligatorietà dell'iscrizione nell'albo, sancita dal denunciato art. 45, rimette alla piena "discrezionalità altrui" l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione, con conseguente violazione anche dell'art. 3, la Corte non può sottrarsi al compito di esaminare altre disposizioni della legge che possano incidere sul diritto all'iscrizione nell'albo, e ciò non per esercitare un controllo su norme che, per quanto si è detto al n. 2, non sono state ritualmente impugunate, ma solo per accertare se il loro contenuto sia tale da determinare l'illegittimità dell'art. 45.

Sotto questo profilo ed a questi limitati effetti vengono in esame l'art. 24, che attribuisce al Ministro per la grazia e giustizia l'alta sorveglianza sui Consigli dell'Ordine, e le disposizioni che conferiscono ai Consigli poteri disciplinari che sull'iscrizione all'albo possono incidere in via temporanea (art. 54) o definitiva (art. 55).

La Corte osserva che il potere del Ministro, corollario del pubblico interesse al regolare funzionamento dei Consigli, ha per contenuto i provvedimenti indicati nel secondo e nel terzo comma dello stesso art. 24, sicché nessuna ingerenza è consentita all'esecutivo sulla attività amministrativa relativa agli iscritti, salva la implicita possibilità di segnalare fatti che ai sensi dell'art. 48 possano giustificare il promovimento dell'azione disciplinare: nel che non si può riscontrare, in verità, nessun rischio di abuso.

La Corte ritiene, del pari, che i poteri disciplinari conferiti ai Consigli non siano tali da compromettere la libertà degli iscritti. Due elementi fondamentali vanno tenuti ben presenti: la struttura democratica del Consigli, che di per sé rappresenta una garanzia istituzionale non certo assicurata dalla legge precedentemente in vigore (D.L. Lt. 23 ottobre 1944, n. 302), in base alla quale la tenuta degli albi e la disciplina degli iscritti sono state affidate per circa venti anni ad un organo di nomina governativa; e la possibilità del ricorso al Consiglio nazionale ed il successivo esperimento dell'azione giudiziaria nei vari gradi di giurisdizione. L'uno e l'altro concorrono sicuramente ad impedire che l'iscritto sia colpito da provvedimenti arbitrari. Essi, tuttavia, non sarebbero sufficienti a raggiungere tale scopo, se la legge stessa prevedesse, sia pure implicitamente, una responsabilità del giornalista a causa del contenuto dei suoi scritti e ammettesse una corrispondente possibilità di sanzione, perché in tal caso la libertà riconosciuta dall'art. 21 sarebbe messa in pericolo e l'art. 45 - norma di chiusura dell'intero ordinamento giornalistico - risulterebbe illegittimo. Ma la legge non consente affatto una qualsiasi forma di sindacato di tale natura. Se la definizione degli illeciti disciplinari, come è inevitabile, non si articola in una previsione di fattispecie tipiche, bisogna pur considerare che la materia trova un preciso limite nel principio fondamentale enunciato dalla stessa legge nell'art. 2. Se la libertà di informazione e di critica è insopprimibile, bisogna convenire che quel precetto, più che il contenuto di un semplice diritto, descrive la funzione stessa del libero giornalista: è il venir meno ad essa, giammai l'esercitarla che può compromettere quel decoro e quella dignità sui quali l'Ordine è chiamato a vigilare.

9. - Con ciò la Corte ha esaurito l'esame delle questioni ritualmente proposte dal pretore di Catania. Non può essere affrontato, infatti, un ulteriore problema sul quale l'ordinanza di rinvio si è soffermata, se cioè la disciplina introdotta dalla legge limiti, ed in quale misura, il diritto di tutti di dar vita ad un giornale e di esprimere con questo mezzo il proprio pensiero. A questa tematica l'art. 45 è del tutto estraneo, perché gli oneri che in essa verrebbero in discussione non discendono dall'obbligatorietà dell'albo, ma sono autonomamente posti dagli artt. 46 e 47: da disposizioni, dunque, che, per quanto si è detto al n. 2, restano fuori dell'oggetto del presente giudizio.

10. - Il Tribunale di Torino denuncia l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 102 e 108 della Costituzione, del terzo comma dell'art. 63 della stessa legge, a tenore del quale presso il Tribunale e la Corte di appello competenti a decidere sull'azione promossa contro le deliberazioni del Consiglio nazionale dell'Ordine il collegio viene integrato da un giornalista professionista e da un pubblicista, nominati in numero doppio all'inizio di ogni anno dal presidente della Corte di appello su designazione del Consiglio stesso. Non tutti i rilievi che l'ordinanza espone con espresso richiamo ai principi affermati dalla Corte nella sentenza n. 108 del 1962 trovano esatto riscontro nel caso in esame. Tanto è a dirsi sia del requisito della idoneità dei due membri del Collegio, assicurata dalla circostanza che deve trattarsi di giornalisti professionisti e di pubblicisti tali qualificati in base alle norme della stessa legge, sia della possibilità di rendere operanti le disposizioni relative alla astensione e ricusazione del giudice, sufficientemente garantita dalla nomina in numero doppio. La questione risulta invece fondata sotto il profilo che il meccanismo predisposto dalla legge non è tale da conferire al giudice piena indipendenza nei confronti del Consiglio dal quale sostanzialmente egli deriva la sua nomina.

Giova in proposito tener presente che all'esame del Tribunale e della Corte di appello, nella speciale composizione descritta, vengono portate (artt. 62 e 63) le impugnazioni promosse contro le deliberazioni di quello stesso organo che è competente alla designazione dei due giudici estranei alla magistratura. Vero è che siffatta circostanza, come si ricava dalla giurisprudenza della Corte (sentenza n. 1 del 1967), di per sé sola non costituirebbe ragione di illegittimità costituzionale: tuttavia sarebbe stato necessario che la legge impedisse ogni forma di responsabilità, anche indiretta, nei confronti del Consiglio. Questa fondamentale garanzia, essenziale per il rispetto del principio di indipendenza, non è invece assicurata, perché la brevità del termine di durata nell'ufficio e la possibilità di una rinnovata designazione degli stessi soggetti non escludono che il Consiglio possa periodicamente esercitare un implicito sindacato sul modo col quale è stata amministrata la giustizia

in casi nei quali era in gioco un suo diretto interesse. Perciò è da riconoscere che la norma impugnata contrasta con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, relativa all'ordinamento della professione giornalistica, limitatamente alla sua applicabilità allo straniero al quale sia impedito nel paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana;

b) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, comma terzo, della stessa legge;

c) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti gli artt. 29, 33, 34 e 35 sollevate dall'ordinanza 5 giugno 1967 del pretore di Catania in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione;

d) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 24, 28 Cpv., 46, 47, 51, lett. c e d, 54 e 55 sollevate dalla stessa ordinanza in riferimento agli artt. 3, 21, 18, 19, 33, 39, 49 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 1968.

SENTENZA N. 120 ANNO 1967

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 139 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, promosso con ordinanza emessa il 16 dicembre 1966 dal Tribunale di Sondrio nel procedimento penale a carico di Matile René Georges ed altro, iscritta al n. 244 del Registro ordinanze 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25 del 28 gennaio 1967.

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

udita nell'udienza pubblica del 18 ottobre 1967 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Casamassima, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Si possono superare i dubbi avanzati dalla Avvocatura dello Stato circa l'ammissibilità della questione.

In relazione agli atti del processo, i termini della questione risultano chiaramente posti: trattasi di verificare la legittimità costituzionale di una disposizione delle legge doganale al cospetto di norme della Costituzione specificatamente invocate: gli artt. 3, 10, secondo comma, e 27.

Quanto alla rilevanza, è da osservare che la questione è stata sollevata ai fini della risoluzione di un aspetto essenziale della controversia, quelle relative allo stato di detenzione dell'imputato.

2. - Il raffronto tra la disposizione contenuta nell'art. 139 della legge doganale, secondo cui deve essere mantenuto nello stato di arresto lo straniero finché non abbia prestato idonea cauzione o malleveria, e l'art. 3 della Costituzione non deve farsi con questa norma, isolatamente considerata, ma con la norma stessa in connessione con l'art. 2 e con l'art. 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, mentre l'altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Ciò perché, se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali.

Che la concessione della libertà provvisoria sia subordinata alla prestazione di cauzione o malleveria è cosa ammessa nel nostro ordinamento e negli ordinamenti di tante altre nazioni; è cosa anche espressamente prevista nell'art. 5, n. 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, cui è stata data esecuzione in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848. Trattasi di una misura che il giudice può adottare per i cittadini e per gli stranieri. Né la legittimità di tale misura viene meno

se essa sia imposta dalla legge, quando la norma che ne stabilisce l'obbligo faccia parte di un sistema che assicuri all'imputato la possibilità di essere liberato non appena vengano a mancare le basi di legittimità della custodia preventiva e quando la norma stessa fissi - come fa la disposizione impugnata - un termine massimo per tale detenzione.

Queste condizioni sussistono nel caso in esame.

L'art. 139 afferma espressamente che resta fermo quanto è disposto nel codice di procedura penale circa la libertà personale dell'imputato, salvo due eccezioni, una per il caso in cui non è nota la identità di lui, sia cittadino che straniero, l'altra, riguardante solo lo straniero, per il caso in cui egli non presti cauzione o malleveria. Ciò significa che anche in questi procedimenti si applica nei confronti dello straniero ogni norma che disciplina lo svolgimento della procedura con tutte le garanzie per i diritti dello imputato, quali la difesa, la protezione contro qualsiasi arbitrio, la imparzialità del giudice. Tra le norme ricordate giova richiamare in particolare quelle che dispongono di mettere in libertà il detenuto quando manchino sufficienti indizi o motivi di sospetto e quando intervenga quella declaratoria di non punibilità che deve essere emessa d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento. Tutto questo importa che il detenuto straniero non è lasciato senza tutela di fronte ad illimitate lungaggini delle procedure, né viene sottoposto ad una pena senza la condanna.

Ne consegue che la disposizione denunciata non viola un diritto fondamentale dell'uomo assicurato dall'art. 2 della Costituzione e dalle norme di diritto internazionale, richiamate dall'art. 10, secondo comma, della stessa Costituzione, quali risultano dagli artt. 5 e 6 della Convenzione europea e dagli artt. 9 e 10 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Dichiarazione qui richiamata prescindendo da ogni indagine, non necessaria ai fini del giudizio, circa il suo valore giuridico).

Ulteriore conseguenza è che non sussiste violazione del principio di eguaglianza, garantito anche allo straniero dall'art. 3 della Costituzione italiana in connessione, come si è detto, con l'art. 2 della Costituzione stessa e con le norme di diritto internazionale sopra richiamate. Non risulta neppure violato, in relazione allo art. 10, secondo comma, della Costituzione, l'art. 14 della Convenzione europea che sancisce il diritto dello straniero all'eguaglianza (diritto proclamato anche dagli artt. 2 e 7 della Dichiarazione universale).

Diversa è, nella situazione in esame, la posizione dello straniero rispetto a quella del cittadino. Costui può, è vero, rendersi latitante o recarsi all'estero, se non ne viene legittimamente impedito, ma resta sempre soggetto alla sovranità dello Stato, alla osservanza delle sue leggi ed ai mezzi di coercizione che le leggi consentono, mentre lo straniero può abbandonare il paese dove ha commesso il reato e non sempre e non facilmente se ne può ottenere l'estradizione. E quindi ragionevole che, in taluni casi dei quali il legislatore valuta la gravità, la legge prescriva che sia mantenuta la detenzione se l'imputato straniero non presti cauzione. Non si saprebbe contestare il buon fondamento di questa valutazione affidata al legislatore quando si tratti, come nei confronti del contrabbando, di reati che di solito sono commessi da esperti, i quali, particolarmente addestrati per sfuggire alla vigilanza della polizia fiscale, saprebbero assai bene sfuggire alle ricerche che se ne farebbero per ottenerne la presenza nell'istruttoria e nel dibattimento o per sottoporli all'esecuzione della pena, se questa sarà inflitta.

È da escludere, dunque, che la imposizione della particolare misura di salvaguardia disposta dalla norma denunciata costituisca una illegittima discriminazione per lo straniero.

3. - Le osservazioni esposte valgono pure per escludere la violazione del secondo comma dell'art. 27 della Costituzione, il quale dichiara che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva: norma il cui contenuto è analogo a quello degli artt. 6, n. 2, della Convenzione europea e 11 della Dichiarazione universale.

L'imposizione, quando non si presti cauzione, di una detenzione preventiva fino al massimo della pena stabilita per il reato di cui lo straniero è accusato, non equivale ad una dichiarazione di colpevolezza prima della condanna, se, come si è detto sopra, la disposizione denunciata si inserisce in un sistema generale, che assicura anche all'imputato che trovasi nelle condizioni previste dall'art. 139 le garanzie della legge processuale penale circa la immediata cessazione dello stato di detenzione preventiva, quando ne vengano a mancare i presupposti stabiliti dalla legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 139 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, e 27 della Costituzione, sollevata dal Tribunale di Sondrio con ordinanza 16 dicembre 1966.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 1967.