“Le decisioni della Corte costituzionale sulla condizione giuridica e i diritti dello straniero”

Giurisprudenza costituzionale **1986 – 2012**

a cura di R. Nevola, I. Norelli

Tavola sinottica

Elenco delle decisioni

2012

Sentenza n. 101 (Quaranta, Frigo)

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 fond.)

Sentenza n. 172 (Quaranta, Tesauro)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

2011

Sentenza n. 40 (De Siervo, Saulle)

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 (ill. cost. + inamm.)

Sentenza n. 61 (De Siervo, Grossi)

Straniero – Norme della Regione Campania – Disposizioni per l’inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania (inamm. + non fond.)

Ordinanza n. 180 (Maddalena, Grossi)

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 (man. inamm.)

Sentenza n. 245 (Quaranta)

Straniero – Matrimonio nella Repubblica – Obbligatoria presentazione all'ufficiale dello stato civile di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano (ill. cost. parz.)

Sentenza n. 329 (Quaranta, Grossi)

Straniero – Indennità di frequenza – Riconoscimento del beneficio al minore extracomunitario subordinato al requisito della titolarità della carta di soggiorno (ill. cost. in parte qua)

2010

Sentenza n. 187 (Amirante, Grossi)

Straniero – Assegno mensile di invalidità – Concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato subordinato al requisito della titolarità della carta di soggiorno (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 227 (Amirante, Tesauro)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 249 (Amirante, Silvestri)

Reati e pene – Circostanze aggravanti comuni – Previsione quale circostanza aggravante del fatto commesso da soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale (ill. cost. + ill. cost. conseq. + inamm.)

Sentenza n. 250 (Amirante, Frigo)

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 fond. + man. inamm.)

Sentenza n. 269 (Amirante, Tesauro)

Straniero – Norme della Regione Toscana per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri (inamm. + non fond.)

Sentenza n. 299 (Amirante, Tesauro)

Straniero – Norme della Regione Puglia per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati (ill. cost. + non fond. + inamm.)

2009

Sentenza n. 11 (Flick, Amirante)

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 (ill. cost. in parte qua + *man. inamm.)*

Sentenza n. 21 (Flick, Saulle)

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 fond.)

2008

Sentenza n. 148 (Bile, Amirante)

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 fond.)

Sentenza n. 236 (Bile, Silvestri)

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 (inamm. + non fond.)

Sentenza n. 278 (Bile, Mazzella)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 306 (Bile, Amirante)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

2007

Sentenza n. 22 (Flick, Silvestri)

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 (inamm.)

Sentenza n. 78 (Bile, Saulle)

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 (ill. cost. delle disposizioni ove interpretate nel senso censurato)

Ordinanza n. 84 (Flick, Saulle)

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

Ordinanza n. 228 (Bile, Saulle)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 254 (Bile, Saulle)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Ordinanza n. 335 (Bile, Saulle)

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 (man. inf.)

Ordinanza n. 361 (Bile, Saulle)

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 (man. inf.+ man. inamm.)

2006

Ordinanza n. 143 (Bile, Flick)

Processo penale – Straniero – Avvenuta espulsione dell'imputato – Sentenza di non luogo a procedere da pronunciarsi nella fase dell'udienza preliminare (man. inamm. + man. inf.)

Ordinanza n. 192 (Marini, Saulle)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 206 (Marini, Amirante)

Straniero – Regolarizzazione di lavoratori extracomunitari – Soggetti già destinatari di provvedimenti di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera – Esclusione (inamm. + non fond.)

Sentenza n. 254 (Marini, Saulle)

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 (ill. cost.)

Ordinanza n. 368 (Bile, Saulle)

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 (man. inf.)

Ordinanza n. 444 (Bile, Saulle)

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 (man. inf.)

2005

Sentenza n. 78 (Contri, Amirante)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 224 (Contri)

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 fond.)

Ordinanza n. 261 (Capotosti, Amirante)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 300 (Contri)

Regione Emilia-Romagna – Straniero – Misure per l'integrazione sociale degli stranieri immigrati (inamm. + non fond.)

Ordinanza n. 347 (Capotosti, Finocchiaro)

Adozione e affidamento – Idoneità all'adozione internazionale – Dichiarazione a favore di singoli – Mancata previsione (man. inf.)

Sentenza n. 432 (Marini, Flick)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Ordinanza n. 463 (Marini, Flick)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 466 (Marini, Amirante)

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 (ill. cost.)

2004

Sentenza n. 5 (Chieppa, Flick)

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

Ordinanza n. 144 (Zagrebelsky, Quaranta)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 222 (Zagrebelsky, Mezzanotte)

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 (ill. cost. in parte qua + *man. inamm.)*

Sentenza n. 223 (Zagrebelsky, Neppi Modona)

Straniero – Reato di inottemperanza all'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale – Arresto in flagranza obbligatorio (ill. cost. in parte qua + *man. inamm.)*

Sentenza n. 257 (Zagrebelsky, Contri)

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 (man. inamm. + non fond.)

Sentenza n. 372 (Onida, Capotosti)

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 artistico e paesaggistico, sviluppo economico, competitività delle imprese, libertà di iniziativa economica, cooperazione (inamm. + non fond.)

Sentenza n. 379 (Onida, De Siervo)

Regione Emilia-Romagna – Statuto – Proposizioni in materia di diritto di voto degli immigrati residenti (ill. cost. + inamm. + non fond.)

Ordinanza n. 422 (Onida, Neppi Modona)

Straniero – Disciplina in materia di immigrazione – Condanna a pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni – Espulsione a titolo di sanzione alternativa (man. inf.)

Ordinanza n. 439 (Onida, Maddalena)

Straniero – Procedimento di convalida del trattenimento – Ammissione ex officio al patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalla sussistenza del requisito reddituale (man. inf.)

2003

Sentenza n. 198 (Chieppa, De Siervo)

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

Ordinanza n. 295 (Zagrebelsky, Vaccarella)

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 (man. inamm.)

2002

Ordinanza n. 146 (Ruperto, Mezzanotte)

Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato – Provvedimento prefettizio – Automatismo della misura (man. inf.)

Ordinanza n. 415 (Ruperto, Contri)

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 (man. inf.)

2001

Sentenza n. 105 (Ruperto, Mezzanotte)

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 fond. nei sensi di cui in motivazione + non fond.)

Sentenza n. 131 (Ruperto, Zagrebelsky)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Ordinanza n. 140 (Santosuosso, Chieppa)

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 (man. inf.)

Ordinanza n. 232 (Ruperto, Contri)

Straniero – Espulsione – Divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con altro straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno (man. inf.)

Sentenza n. 252 (Santosuosso, Contri)

Straniero – Ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato – Straniero extracomunitario immigrato clandestinamente per trattamento terapeutico essenziale – Mancata previsione del divieto di espulsione (non fond.)

Ordinanza n. 385 (Santosuosso, Mezzanotte)

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 del'inizio della misura (man. inf. + man. inamm.)

2000

Sentenza n. 31 (Vassalli, Guizzi)

Straniero e apolide – Immigrazione e condizione dello straniero – Richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'intero testo unico delle disposizioni in materia (inamm.)

Ordinanza n. 76 (Mirabelli, Santosuosso)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 161 (Guizzi)

Straniero – Espulsione in via amministrativa dal territorio dello Stato – Ricorso dinanzi al pretore – Termine per l'impugnativa (inamm. + non fond.)

Sentenza n. 198 (Guizzi, Mezzanotte)

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 fond.)

Sentenza n. 227 (Guizzi, Zagrebelsky)

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 fond.)

Sentenza n. 376 (Mirabelli, Contri)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Ordinanza n. 481 (Mirabelli, Contri)

Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato italiano – Mancata previsione del divieto di espulsione dello straniero convivente more uxorio con un cittadino italiano (man. inf.)

Ordinanza n. 485 (Mirabelli, Guizzi)

Straniero – Espulsione dal territorio dello Stato – Giudizio di opposizione al decreto prefettizio di espulsione (man. inf.)

1999

Sentenza n. 172 (Granata, Zagrebelsky)

Servizio militare – Assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica (non fond.)

1998

Sentenza n. 10 (Granata, Mirabelli)

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

Sentenza n. 349 (Granata, Mirabelli)

Adozione – Adozione internazionale – Dichiarazione di idoneità – Requisiti – Divario di età minimo di diciotto anni tra adottanti e adottando – Possibilità di 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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 454 (Granata, Onida)

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 fond. nei sensi di cui in motivazione)

1997

Sentenza n. 203 (Granata, Onida)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 353 (Granata, Guizzi)

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 fond.)

1996

Sentenza n. 61 (Ferri, Chieppa)

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 fond.)

Sentenza n. 303 (Ferri, Mirabelli)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

1995

Sentenza n. 28 (Casavola, Spagnoli)

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 fond. nei sensi di cui in motivazione)

Sentenza n. 34 (Casavola, Caianiello)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 58 (Spagnoli, Baldassarre)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 219 (Baldassarre, Granata)

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 fond. + ill. cost. parz.)

1994

Sentenza n. 62 (Casavola, Baldassarre)

Processo penale – Cittadino extracomunitario sottoposto a custodia cautelare ovvero condannato con sentenza definitiva – Possibilità per il giudice di disporne, su istanza dell'interessato, l'espulsione dal territorio dello Stato italiano (non fond. + inamm.)

1993

Sentenza n. 10 (Casavola, Baldassarre)

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 fond. nei sensi di cui in motivazione)

1992

Sentenza n. 148 (Corasaniti, Mirabelli)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

Sentenza n. 278 (Borzellino, Casavola)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

1989

Sentenza n. 389 (Saja, Baldassarre)

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 (inamm. del conflitto)

Sentenza n. 536 (Saja, Spagnoli)

Adozione – Adozione internazionale – Adozione di minori stranieri – Provvedimenti esteri di adozione – Declaratoria di efficacia del giudice italiano (non fond. nei sensi di cui in motivazione + non fond. + inamm.)

1988

Ordinanza n. 109 (Saja, Caianiello)

Cittadinanza – Perdita della cittadinanza italiana – Cittadino italiano che acquisti spontaneamente la cittadinanza straniera o stabilisca all'estero la residenza – Obblighi del servizio militare – Persistenza (man. inf.)

Ordinanza n. 490 (Saja, Greco)

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) (man. inf.)

Ordinanza n. 545 (Saja, Dell'Andro)

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 (man. inf.)

Sentenza n. 974 (Saja, Caianiello)

Servizio militare – Perdita della cittadinanza italiana – Prestazione del servizio in altro Stato – Obbligo di prestarlo anche in Italia (ill. cost. in parte qua*)*

1987

Ordinanza n. 503 (Saja, Caianiello)

Sicurezza pubblica – Stranieri – Provvedimento di espulsione immediatamente esecutivo – Potere prefettizio – (man. inf.)

1986

Sentenza n. 199 (Paladin, Casavola)

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 (ill. cost. in parte qua*)*

TAVOLA SINOTTICA *

	STRANIERO (EXTRACOMUNITARIO)	STRANIERO EXTRACOMUNITARIO O COMUNITARIO RESIDENTE IN ITALIA	STRANIERO PRESENTE O DIMORANTE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO EXTRACOMUNITARIO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADINO ITALIANO	CITTADINO COMUNITARIO	APOLIDE	MINORE STRANIERO
Uguaglianza, libertà personale, cittadinanza, ingresso, soggiorno e circolazione nel territorio dello Stato	sent. nn. 172/12; 254/06; 31/00; 58/95; 62/94. ord. nn. 180/11; 422/04; 76/00; 545/88; 490/88.			sent. nn. 250/10; 249/10; 21/09; 278/08; 236/08; 148/08; 78/07; 22/07; 466/05; 223/04; 222/04; 5/04; 105/01; 353/97; 34/95. ord. nn. 228/07; 143/06; 463/05; 261/05; 146/02; 385/01; 485/00; 503/87.		sent. n. 227/10.	sent. n. 249/10.	
Servizio militare - Diritto di abbandonare il proprio paese					sent. nn. 131/01; 278/92; 974/88. ord. n. 109/88.		sent. n. 172/99.	
Libertà di contrarre matrimonio	sent. n. 245/11.							
Diritto all'unità familiare e/o al ricongiungimento fami-	sent. nn. 224/05; 203/97.	sent. n. 28/95. ord. n. 368/06.		sent. n. 376/2000. ord. nn. 361/07;				ord. n. 295/03.

* Nella colonna "STRANIERO (EXTRACOMUNITARIO)" 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 (EXTRACOMUNITARIO)	STRANIERO EXTRACOMUNITARIO O COMUNITARIO RESIDENTE IN ITALIA	STRANIERO PRESENTE O DIMORANTE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO EXTRACOMUNITARIO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADINO ITALIANO	CITTADINO COMUNITARIO	APOLIDE	MINORE STRANIERO
liare	ord. nn. 335/07; 140/01.			444/06; 192/06; 232/01; 481/00.				
Adozione – Diritto alla famiglia								sent. nn. 349/98; 10/98; 303/96; 148/92; 536/89; 199/86. ord. nn. 347/05; 415/02.
Diritti e prestazioni sociali (in generale) – Integrazione – Cittadinanza sociale.	sent. n. 40/11.		sent. nn. 61/11; 269/10; 300/05.	sent. n. 299/10.		sent. nn. 40/11; 269/10.		
Prestazioni sociali (pensione di inabilità; indennità di accompagnamento per inabilità, trasporto pubblico) assegno mensile di invalidità	sent. n. 187/10; 11/09.	sent. n. 432/05.		sent. n. 306/08.				sent. n. 239/11.
Diritto al lavoro	sent. nn. 206/06; 454/98.			sent. n. 78/05.		sent. nn. 61/96; 389/89.		sent. n. 198/03.
Diritto alla salute				sent. n. 252/01.				

	STRANIERO (EXTRACOMUNITARIO)	STRANIERO EXTRACOMUNITARIO O COMUNITARIO RESIDENTE IN ITALIA	STRANIERO PRESENTE O DIMORANTE NEL TERRITORIO REGIONALE	STRANIERO EXTRACOMUNITARIO IRREGOLARE	STRANIERO GIÀ CITTADINO ITALIANO	CITTADINO COMUNITARIO	APOLIDE	MINORE STRANIERO
Diritto di azione e di difesa in giudizio	sent. n. 10/93.			sent. nn. 257/04; 227/00; 198/00; 161/00; 34/95. ord. nn. 84/07; 385/01; 485/00.				
Patrocinio a spese dello Stato	sent. nn. 101/12; 254/07; 219/95.			ord. nn. 439/04; 144/04.				
Diritto di voto	sent. n. 372/04.	sent. n. 379/04.						

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. 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 Tesauro.

[…]

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 giustificherebbe 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 leso 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.

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 sostituto 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 satisfattivo 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 sprovvista 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. 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 princípi 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 princípi 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'obbiettivo 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'ámbito 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 princípi 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 princípi 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'obbiettivo 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 princípi 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 ámbito 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 ámbito inviolabile della dignità umana. Pertanto la norma regionale – in esplicita attuazione dei richiamati princípi 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'ámbito 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'ámbito 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 ámbito 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.

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 ámbito 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 istituto 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. 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, 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 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.

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 princìpi 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 princìpi 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 princìpi 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 princìpi 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 princìpi 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 – beneficii 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 beneficii 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 princìpi 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 – vìola, 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. 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 princípi 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 princípi 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 discrimine 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. 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 Tesauro;

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 rimessione, 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'estradizione 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'estradizione. 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'estradizione 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 sprovvista 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, Kozlowsky).

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 Kozlowski. 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 Kozlowski, 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. 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 attribuiscano 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. 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 leso, 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, equipararebbe 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'avere 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 mendicità 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 similare, 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 equipararebbe 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 trattenga 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 sostanzi 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. 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 Tesauro;

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 impugnate 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 presìdi 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. 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 Colaianni 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 presìdi 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 presìdi 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'irrilevanza 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.l.gs. 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 violi 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 l), 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. 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. 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 delineerebbe, 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 ininfluente 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. 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 ininfluente 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.

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-*quinquies*, 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-*quinquies*, 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-*quinquies*).

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-*quinquies*, 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-*quinquies*, 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-*quinquies*, 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. 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'obbiettivo 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. 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. l 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 l, 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. l 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. 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-*quinquies*, 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 trattenga 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 ecederebbero 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-*quinquies*, 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 trattenga 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 violino 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 trattenga 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-*quinquies*, 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 trattenga 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.

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 contemperarsi 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 omesso 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.

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.

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.

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 rimessione 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.

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. 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 omesso 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.

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. 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 similare - 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.

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.

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.

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.

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.

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 ai 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.

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.

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.

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. l, 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 rientrino 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.

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 compresso 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.

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 ininfluente 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. 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 princìpi 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'obbiettivo 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 delle 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'invadere 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 att. 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. 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 art. 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. 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 principî 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" (donde 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 raccordata, 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. 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 omesso 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 inadempiuto: 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. 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 denunzia 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 199**7). 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 rientrino 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.

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 implichino 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-*quinquies*, 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 polisensi, 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 é).

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. 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. 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 trattenga 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 reintrodotto 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 dolevano 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 procedente 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 incomprimibile. 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.

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-*quinquies*, 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-*quinquies* 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-*quinquies*, 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-*quinquies* 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-*quinquies*, 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità 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 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-*quinquies*, 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. 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 Contri.

[…]

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. 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 rinvengono 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 sciolto 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 rinvengono 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 é 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. 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 aggravi 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 principî 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 rinvengono 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 sciolto 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 sopratutto 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 un 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 principî 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 dedurne 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 procedimentali 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) d*ichiara* 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 "principî 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.

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'analoga 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.

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 ininfluente 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.

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. 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 rimessione, 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.

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. 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 "obbiettivi 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'obbiettivo (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.

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 risultarne 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.

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'obbiettivo 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.

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, 1ª 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 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.

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.

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, 1ª 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. 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, 1ª 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) Dichiara 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) Dichiara 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) Dichiara 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. 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 rinvengono 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 implicita 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.

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, trascorrano 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. 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 adìto, 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 esplicazione 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 adìto. 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.

PER QUESTI MOTIVI

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.

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. 227 ANNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco GUIZZI; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustazo 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. 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'onnicomprensiva 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, ail 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.

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, 1ª 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.

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, 1ª 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.

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, palesemente, 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 apolidìa, 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 similari 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. 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. 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. 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. 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. 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.

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. 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. 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. 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. 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. 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 Noureddine 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 risolva 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. 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 pronunzia 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 pronunzia 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. 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 rimessione 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 pronunzia 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 rimessione 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'espiazione 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.

PER QUESTI MOTIVI

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 Noureddin, 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'intellegibilità 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 giovarsi 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. 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 poziore 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 legittimante, 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. 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 possegga 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 possegga 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. 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, oltreché 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'adempiere 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. 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 sostituirne 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 statuale, 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 irrinunziabili 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 rettamente 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 prescinderne 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 sopperirvi - 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 rettamente 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 denunzie 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.

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 rinunzia, 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. 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. 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.

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'aetonautica") 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, rinunziando 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. 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 contradditorio - 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 informatori 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 infraottenne 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.

Cosi deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 luglio 1986.