CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **31/2000** (ECLI:IT:COST:2000:31)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **VASSALLI** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Camera di Consiglio del **13/01/2000**; Decisione del **03/02/2000**
Deposito del **07/02/2000**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25142 25143 25144**
Atti decisi:

N. 31

SENTENZA 3-7 FEBBRAIO 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".

Ritenuto in fatto

Il 13 maggio 1999 quattro cittadini italiani depositavano presso la cancelleria della Corte di cassazione la richiesta di referendum popolare volta a ottenere 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), proponendo il seguente quesito: "Volete voi che sia abrogato il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" ?".

L'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), esaminata tale richiesta, ne dichiarava la legittimità con ordinanza del 13 dicembre 1999, assegnandole il numero identificativo "1", per distinguerla dalle altre congiuntamente presentate, e stabiliva altresì che il referendum fosse così denominato: "Immigrazione e condizione dello straniero".

L'ordinanza dichiarativa della legittimità della richiesta referendaria perveniva alla cancelleria della Corte costituzionale lo stesso 13 dicembre, e il 7 gennaio 2000 presentavano memoria le associazioni "Progetto diritti", "Servizio legale immigrati", il "Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia" e l'associazione "Lunaria", chiedendo di intervenire nel procedimento e pronunciandosi per l'inammissibilità.

La Corte si riuniva quindi in camera di consiglio, per il giudizio di ammissibilità, il 13 gennaio 2000.

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).

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.

Il Presidente: Vassalli

Il redattore: Guizzi

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 febbraio 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.