CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **140/2001** (ECLI:IT:COST:2001:140)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **CHIEPPA**
Camera di Consiglio del **29/11/2000**; Decisione del **09/05/2001**
Deposito del **17/05/2001**; Pubblicazione in G. U. **23/05/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26221 26260**
Atti decisi:

N. 140

ORDINANZA 9 - 17 MAGGIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 20 del 23 maggio 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.

Ritenuto che il tribunale di Parma, nel corso del procedimento promosso da un soggetto extracomunitario il quale, ai sensi dell'art. 28, comma 6, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aveva presentato ricorso avverso il mancato rilascio da parte dell'autorità amministrativa competente del visto di ingresso in Italia al proprio figlio per il ricongiungimento con i genitori - istanza presentata alla Questura di Parma il 2 gennaio 1998, quando il figlio era ancora minore - ha sollevato, con ordinanza in data 19 aprile 2000 (r.o. n. 311 del 2000), questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dell'art 28, comma 6, della citata legge n. 40 del 1998, nella parte in cui prevede che contro il diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare l'interessato può presentare ricorso al pretore del luogo in cui risiede, il quale provvede, dopo averlo sentito, nei modi di cui agli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ., e che il decreto che accoglie il ricorso può disporre il rilascio del visto anche in assenza del nulla osta;

che il giudice rimettente osserva che, pur non essendo costituzionalizzato il principio della separazione dei poteri dello Stato, e pur non ignorando l'ordinamento ipotesi normative, quali quelle previste dagli artt. 454 e 2884 cod. civ., e 537 cod. proc. pen., nelle quali è consentito al giudice ordinario di imporre un facere specifico all'amministrazione, in deroga ai principi generali espressi dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, ciò accadrebbe solo ove si tratti di "inderogabilmente conformare alla realtà effettuale accertata la corrispondente segnalazione pubblicitaria ovvero documentale", senza che residui in capo alla p.a. alcun margine di discrezionalità in ordine alla ponderazione e al bilanciamento degli interessi pubblici da perseguire con quelli privatistici coinvolti;

che la disposizione impugnata, invece, consentirebbe al giudice ordinario di sostituirsi alla p.a. nel compimento di valutazioni squisitamente discrezionali, quali l'accertamento del possesso di determinati requisiti in capo ai familiari di colui al quale sia stato negato, o nei cui confronti si sia omesso di concedere, il visto, e l'apprezzamento di particolari condizioni o stati personali, come la sussistenza di precedenti penali nel Paese di provenienza, ovvero di patologie epidemiche;

che, a norma della disposizione impugnata, che richiama gli artt. 737 e seguenti cod. proc. civ., il giudice investito del ricorso di cui all'art. 28, comma 6, della legge n. 40 del 1998 dovrebbe limitarsi all'assunzione di sommarie informazioni da fornirsi, a termini dell'art. 213 cod. proc. civ., dalla stessa amministrazione, sicché la inerzia e la mancata cooperazione di questa non potrebbero essere in alcun modo superate dal giudice con l'applicazione della regola decisoria posta dall'art. 2697 cod. civ. o dall'art. 116 cod. proc. civ;

che sotto tale profilo emergerebbe, altresì, la irragionevolezza del modulo procedimentale prescelto dal legislatore, il quale non fornirebbe al giudice gli indispensabili poteri istruttori al fine di consentirgli di esercitare consapevolmente la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione del ricorso di cui si tratta;

che nel giudizio ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la infondatezza della questione, osservando che la tutela dei diritti ed interessi legittimi è assicurata dagli artt. 24 e 113 della Costituzione: quest'ultimo, in particolare, prevede che sia la legge a determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della p.a. nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa; che la legge n. 2248, allegato E, del 1865 fa divieto al giudice ordinario di disporre tale annullamento, salvo eccezioni, e che la tendenza dell'attuale ordinamento è nel senso di moltiplicare dette eccezioni, in corrispondenza con l'ampliamento dei casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

che, pertanto, il diritto di difesa risulterebbe non già vulnerato, ma, al contrario, potenziato dalla normativa in esame, mentre in ordine alla pretesa lesione del principio di ragionevolezza,

l'autorità intervenuta rileva che nel conflitto tra valori di rilevanza costituzionale spetta al legislatore la scelta discrezionale del punto di bilanciamento e del momento di prevalenza: nella specie, il legislatore avrebbe ritenuto di privilegiare il valore dell'unità familiare.

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.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Chieppa

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 17 maggio 2001.

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.