

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **86/2006** (ECLI:IT:COST:2006:86)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **MARINI** - Redattore: **AMIRANTE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **22/02/2006**

Deposito del **03/03/2006**; Pubblicazione in G. U. **08/03/2006**

Norme impugnate: Art. 1, c. 8°, lett. b), decreto legge 09/09/2002, n. 195, convertito con modificazioni in legge 09/10/2002, n. 222; art. 33, c. 7°, lett. b), legge 30/07/2002, n. 189, come modificato dal decreto legge 09/09/2002, n. 195, convertito con modificazioni in legge 09/10/2002, n. 222.

Massime: **30229**

Atti decisi: **ord. 829/2004; 225/2005**

ORDINANZA N. 86 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. 1, comma 8, lettera b), della legge 9 ottobre 2002, n. 222 (*recte*: del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 recante: "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 b), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), come modificato dal d.l. n. 195 del 2002, convertito con modificazioni nella legge n. 222 del 2002, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli, sul ricorso proposto da H. K. contro l'Ufficio territoriale del Governo di Napoli e dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, sul ricorso proposto da M.

M. contro il Ministero dell'interno con ordinanze, rispettivamente dell'8 giugno 2004 e del 12 gennaio 2005, iscritte al n. 829 del registro ordinanze 2004 ed al n. 225 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2004 e n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2005.

Visti l'atto di costituzione di H. K. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2006 il Giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che nel corso di un giudizio avverso il provvedimento prefettizio di rigetto della domanda di regolarizzazione presentata dal datore di lavoro di un lavoratore extracomunitario il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera b), della legge 9 ottobre 2002, n. 222 (*recte*: del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 recante: "Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari", convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222);

che tale disposizione - della quale il provvedimento prefettizio impugnato costituisce mera applicazione - esclude dalla regolarizzazione, fra l'altro, i lavoratori extracomunitari che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato;

che il giudice remittente, dopo aver precisato di aver accolto temporaneamente la domanda incidentale di sospensiva presentata dal ricorrente, osserva che la disposizione censurata, nella parte di cui si è detto, pone seri dubbi di conformità con l'art. 3 Cost., perché le ragioni che possono dare luogo alla "segnalazione" indicata dalla legge come elemento ostativo alla sanatoria sono tra loro assai diverse;

che, infatti, in base all'art. 96, commi 2 e 3, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, resa esecutiva con legge 30 settembre 1993, n. 388, la segnalazione può avvenire per il fatto che la presenza dello straniero costituisce «una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale» (comma 2) oppure per il fatto che lo straniero «è stato oggetto di una misura di allontanamento, di respingimento o di espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto di ingresso o eventualmente di soggiorno» (comma 3);

che si tratta, ad avviso del TAR, di situazioni differenti alle quali, però, consegue lo stesso effetto della preclusione della domanda di sanatoria, mentre l'art. 1, comma 8, lettera a), della norma impugnata consente la regolarizzazione degli stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione qualora sussistano le condizioni per la revoca del medesimo;

che il giudice *a quo* dà conto del fatto che, nella giurisprudenza amministrativa, sussistono due diversi orientamenti in ordine all'interpretazione della norma in oggetto: l'uno che ne ammette una lettura conforme a Costituzione, ritenendo che l'amministrazione debba preventivamente informarsi sulle ragioni della segnalazione prima di procedere al diniego del provvedimento di regolarizzazione, l'altro che, invece, sostiene che l'amministrazione italiana non abbia alcun obbligo di consultare lo Stato che ha proceduto alla segnalazione, poiché il fatto stesso che essa sia avvenuta impone il rigetto della domanda di sanatoria;

che da tale più restrittiva lettura - che il remittente dichiara di fare propria - deriverebbero le lamentate violazioni dell'art. 3 Cost.; in primo luogo per la già menzionata parificazione tra casi di segnalazione fra loro assai diversi e, in secondo luogo, per

l'ingiustificata disparità di trattamento tra le ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) della norma in esame: la prima di esse, infatti, ammette la revoca del provvedimento espulsivo e la conseguente sanatoria, mentre la seconda si caratterizza per il rigido automatismo che non consente di compiere «alcuna valutazione in ordine all'avvenuto inserimento sociale dello straniero»;

che il fatto di aver escluso ogni possibilità di valutazione discrezionale da parte dell'autorità amministrativa competente sarebbe indice, a parere del TAR, dell'irragionevolezza della disposizione in oggetto, tale da violare anche il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione;

che, ad avviso del TAR, inoltre, il principio di eguaglianza deve intendersi riferito anche agli stranieri qualora si tratti di diritti inviolabili;

che, quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea che già nell'attuale fase cautelare della controversia la decisione sulla sollevata questione appare determinante ai fini della conferma o meno del provvedimento di sospensiva adottato;

che nel corso di un giudizio avverso un analogo provvedimento prefettizio che aveva respinto la domanda di regolarizzazione presentata in favore di un lavoratore domestico di nazionalità indiana, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, ha sollevato, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 7, lettera *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo);

che tale disposizione - della quale il provvedimento prefettizio impugnato costituisce mera applicazione - esclude dalla regolarizzazione, analogamente a quella oggetto del precedente giudizio, i lavoratori extracomunitari che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato;

che, nel caso specifico, il lavoratore risultava segnalato dalla Germania ai fini della non ammissione in "area Schengen" e tale provvedimento, a dire del TAR remittente, deve ritenersi sufficiente a legittimare il rifiuto della richiesta di sanatoria, con la conseguenza che il ricorso dovrebbe essere respinto;

che tale ricostruzione del sistema, che dà conto della rilevanza della questione, appare però al giudice *a quo* in contrasto con l'invocato parametro costituzionale;

che la disposizione censurata, infatti, a differenza di quanto previsto dalla lettera *a*) del medesimo comma 7 dell'art. 33, determina un automatico rigetto della domanda di sanatoria, che non si verifica qualora lo straniero sia stato destinatario di un provvedimento di espulsione emesso dall'autorità italiana, imponendo la norma, in quest'ultimo caso, di verificare se sussistano o meno le condizioni per revocare il precedente provvedimento di espulsione, mentre nel caso della segnalazione proveniente dai Paesi dell' "area Schengen" tale valutazione non sarebbe possibile;

che simile diversità appare al giudice *a quo* del tutto priva di razionale giustificazione, in quanto la segnalazione di cui al citato art. 96 della legge n. 388 del 1993 indica soltanto l'esistenza del provvedimento espulsivo, senza alcuna precisazione riguardo all'esecuzione del medesimo ed alle concrete modalità di svolgimento dell'operazione;

che l'automatismo espulsivo sarebbe giustificato, secondo il remittente, solo in presenza di elementi attestanti un'oggettiva pericolosità della persona (come, ad esempio, la reiterazione dell'ingresso clandestino in Italia), perché in tal caso sarebbe inutile ogni verifica circa l'eventuale positivo radicamento dello straniero nel territorio italiano;

che così come formulata, invece, la norma non sembra conforme al principio di uguaglianza formale, anche perché la segnalazione ai fini della non ammissione non è da ritenere insuperabile nel vigente sistema, tanto che l'art. 25 della medesima legge n. 388 del 1993 espressamente prevede e riconosce il caso in cui uno Stato disattenda tale segnalazione;

che il TAR, pertanto, dubita della legittimità costituzionale della norma in questione nella parte in cui prevede l'automatica inapplicabilità della normativa concernente la legalizzazione del lavoro irregolare prestato da cittadini di origine extracomunitaria nel caso di segnalazione per precedente espulsione adottata da altro Stato, senza invece prevedere che l'amministrazione valuti, in riferimento al comportamento del cittadino straniero, la sussistenza o meno dei presupposti per revocare il provvedimento di espulsione;

che in entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate;

che nel giudizio promosso dal TAR per l'Emilia-Romagna, in particolare, l'Avvocatura osserva che la disposizione contestata trae il proprio logico fondamento da quella che ha recepito il trattato di Schengen, in base alla quale i provvedimenti adottati dai singoli Paesi in ordine all'ingresso ed all'allontanamento degli stranieri esplicano la propria efficacia anche nei confronti degli altri Paesi firmatari, fatta eccezione per alcune ipotesi particolari che non ricorrono nella fattispecie;

che, quanto al principio di eguaglianza, esso sarebbe impropriamente invocato nel caso di specie, attesa la «evidente non omogeneità delle situazioni poste a raffronto».

Considerato che il TAR per la Campania dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *b*), 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, il quale stabilisce che le norme sulla regolarizzazione dei lavoratori comunitari, di cui ai precedenti commi dello stesso articolo, non si applicano ai lavoratori extracomunitari «che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore in Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato»;

che, secondo il remittente, la disposizione indicata contrasta con l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo;

che, in primo luogo, la segnalazione di non ammissione nel territorio dello Stato proveniente da un Paese dall' "area Schengen", come nel giudizio *a quo*, può essere dovuta a ragioni diverse e cioè sia al fatto che lo straniero costituisce «una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale» (art. 96, comma 2, della citata Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen), sia alla circostanza che «lo straniero è stato oggetto di una misura di allontanamento, di respingimento o di espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno, fondata sulla non osservanza delle regolamentazioni nazionali in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri» (art. 96, comma 3, della medesima Convenzione);

che la norma censurata, dunque, prevede lo stesso divieto per ipotesi di ben differente gravità;

che, in secondo luogo, la norma impugnata violerebbe il parametro costituzionale invocato anche sotto altro profilo, in quanto per il lavoratore segnalato il divieto di regolarizzazione è previsto come effetto automatico della segnalazione, ancorché cagionata dalla sola inosservanza di disposizioni amministrative, laddove al lavoratore colpito da provvedimento di

espulsione dell'autorità italiana è consentita l'impugnazione;

che il remittente afferma di essere consapevole dell'esistenza di due orientamenti giurisprudenziali, l'uno che ritiene l'automaticità del divieto per effetto della segnalazione, l'altro secondo il quale possono essere valutate le ragioni di quest'ultima, ma che - sulla base della lettera della disposizione impugnata - ritiene necessario adottare il primo indirizzo, fondato sull'automatismo;

che il TAR per l'Emilia-Romagna, a sua volta, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 33, comma 7, lettera b), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), recante, per i lavoratori domestici, una norma analoga a quella censurata dal TAR per la Campania;

che il remittente precisa di aver appreso, a seguito di atti istruttori, che nel suo caso trattasi di cittadino indiano espulso dalla Repubblica Federale di Germania;

che il remittente sostiene l'illegittimità della norma censurata perché stabilisce l'automatismo tra la segnalazione da parte di uno Stato dell' "area Schengen" e il divieto di regolarizzazione, automatismo non sussistente qualora il provvedimento di espulsione provenga da un'autorità italiana;

che, a parere del giudice *a quo*, tale automatismo non è imposto neppure dall'Accordo di Schengen il quale consente ad uno Stato, sia pure a certe condizioni e in determinate circostanze, di non tenere conto della segnalazione proveniente da altro Stato;

che i due giudizi, aventi ad oggetto norme analoghe, devono essere riuniti;

che entrambe le ordinanze si fondano, infatti, sul presupposto per cui le disposizioni impugnate devono essere interpretate nel senso che alla segnalazione faccia necessariamente seguito il rifiuto di regolarizzazione;

che, mentre nell'ordinanza del TAR per l'Emilia-Romagna tale presupposto è implicito, in quella del TAR per la Campania si dà atto di un diverso orientamento giurisprudenziale tale da consentire una valutazione delle circostanze dei singoli casi, ma si sostiene, in considerazione del tenore letterale della legge, l'impossibilità di adottare siffatto indirizzo;

che tale tesi si risolve nella mera affermazione, priva di motivazione, della impraticabilità di una interpretazione diversa da quella fornita e ciò pur in presenza del diverso orientamento seguito non da un'isolata decisione, ma da più pronunce sorrette da motivazioni tali da esigere un esame approfondito;

che una disposizione deve essere dichiarata incostituzionale non perché può essere interpretata in modo tale da contrastare con precetti costituzionali, ma soltanto qualora non sia possibile attribuire ad essa un significato che la renda conforme alla Costituzione (v. sentenze n. 356 del 1996, n. 336 del 2002 e ordinanza n. 147 del 1998);

che entrambi i remittenti si sono sottratti all'obbligo di motivare in proposito, finendo così con il porre a questa Corte una questione puramente interpretativa;

che le questioni, pertanto, sono manifestamente inammissibili.

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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *b*), 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 *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dai Tribunali amministrativi regionali per la Campania, sede di Napoli, e per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 marzo 2006.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

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.