# CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **306/2011** (ECLI:IT:COST:2011:306)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/11/2011**
Deposito del **11/11/2011**; Pubblicazione in G. U. **16/11/2011**
Norme impugnate: Combinato disposto degli artt. 2, c. 5°, 10-bis del decreto legislativo 25/07/1998, n. 286, e 331, c. 4°, del codice di procedura penale.
Massime: **35938**
Atti decisi: **ord. 84/2011**

## ORDINANZA N. 306

## ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

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, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2, comma 5, 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) e 331, comma 4, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento

relativo a M. J. con ordinanza del 30 settembre 2010, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale per i minorenni di Roma, con ordinanza del 30 settembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito: Carta dei diritti fondamentali), alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, ed alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 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 combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, del codice di procedura penale;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma (infra: P.M.) ha chiesto, ai sensi dell'art. 330 del codice civile, che M.J., cittadino del Pakistan, sia dichiarato decaduto dalla potestà sui due figli minorenni, allegando, a conforto, una dichiarazione in cui J.N., moglie del predetto, premesso di avere raggiunto il marito in Italia, nel 2009, insieme ai figli, successivamente alla definizione del procedimento amministrativo per il ricongiungimento familiare, esponeva che questi l'aveva segregata in casa, sottoponendola a molteplici e ripetute minacce e vessazioni sino a quando ella, sottrattasi al suo controllo, aveva sporto denuncia alla Polizia di Stato ed era stata, quindi, ospitata in Roma in un centro pubblico di accoglienza per le donne che hanno subito violenza;

che, ad avviso del giudice a quo, J.N. non è comparsa all'udienza a tal fine fissata nel processo principale ed il suo difensore, dopo averne motivato l'assenza con il fatto che ella sarebbe stata priva del permesso di soggiorno e che il Tribunale per i minorenni avrebbe avuto l'obbligo di denunciarla per il reato previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), ha eccepito l'illegittimità costituzionale di detta norma, in riferimento agli artt. 24 e 117 Cost., denunciandone il contrasto «con il diritto alla tutela giurisdizionale a tutti riconosciuto», in considerazione «degli obblighi comunitari ed internazionali assunti dall'Italia in materia di protezione delle donne dalla violenza domestica»;

che il rimettente espone che, in virtù dell'art. 331, comma 4, cod. proc. pen., sarebbe tenuto a denunciare al pubblico ministero, senza ritardo, J.N., per il reato previsto e punito dal citato art. 10-bis, poiché tale obbligo non sarebbe escluso dall'eventuale ricorrenza di cause di giustificazione, ma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nel combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen., nella parte in cui dette norme non prevedono che, «nel caso sia proposta azione giudiziaria finalizzata alla tutela di diritti fondamentali della persona,

l'autorità giudiziaria adita non sia tenuta né all'obbligo di redigere ed effettuare la denuncia al pubblico ministero di cui all'art. 331 comma quarto c.p.p., né ad alcuna segnalazione all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione»;

che, a suo avviso, siffatta questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante sia perché il diritto alla tutela giurisdizionale dovrebbe ritenersi vulnerato qualora colui che ne è titolare abbia la certezza che, «rivolgendosi all'autorità giudiziaria», è costretto all'autoincriminazione e, così facendo, «deve certamente essere sottoposto ad un procedimento penale», sia perché, nel giudizio principale, occorre procedere all'audizione dei figli minorenni di J.N., necessaria anche in virtù degli articoli 3 e 6, lettera b), della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata con legge 20 marzo 2003, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996), e dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali, e che, tuttavia, sarebbe impedita dalla mancata comparizione di quest'ultima;

che, in particolare, secondo il Tribunale per i minorenni, le norme censurate violerebbero gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost., in quanto «l'esercizio dell'azione giurisdizionale a tutela di diritti fondamentali della persona risulta radicalmente inciso dalla certezza che a tale esercizio farà seguito sia l'incriminazione per il reato di cui all'art. 10-bis, sia l'avvio del procedimento amministrativo il cui esito è l'espulsione dal territorio nazionale»;

che dette disposizioni si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anzitutto perché recano vulnus al principio di tutela giurisdizionale effettiva, il quale costituisce principio generale e fondante del diritto comunitario, derivante dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, confermato anche dagli artt. 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali;

che detti parametri costituzionali sarebbero, inoltre, lesi in quanto sussisterebbero «profili di contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», poiché la disciplina recata dalle norme censurate inciderebbe su diritti e libertà spettanti ad ogni individuo, indipendentemente dalla nazionalità, garantiti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, il citato art. 10-bis realizzerebbe «una compressione dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale», privandolo «di qualsiasi effettività», anche quando tale tutela, in virtù di principi stabiliti dall'art. 2 del Trattato UE e dagli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali, è preordinata, come nella fattispecie oggetto del processo principale, ad assicurare l'effettività di diritti inerenti alla dignità della persona, compromessa o minacciata dalla violenza esercitata in danno delle donne, in ambito domestico;

che, infine, ad avviso del giudice a quo, «gli obblighi derivanti all'Italia dai principi e dalle determinazioni espresse sul tema dal diritto internazionale configurano profili di contrasto con l'art. 11 Cost.», venendo in rilievo: la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge n. 132 del 1985, ed il Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 (il cui art. 1 precisa che il termine «violenza contro le donne» include ogni atto di violenza basato sul genere, inclusi quelli di coercizione e privazione arbitraria della libertà, posti in essere nella vita pubblica o nella vita privata); la Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 (che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali);

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei

ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, a suo avviso, il rimettente ha denunciato un «combinato disposto», ma «il legame interpretativo» prospettato (e cioè il «combinato disposto») sarebbe stato «spezzato» dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, El Dridi, secondo la quale al giudice nazionale spetta il potere di non applicare le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 in contrasto con la direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) e, tra queste, quelle che stabiliscono una sanzione detentiva nel caso di irregolare permanenza nel territorio nazionale, con conseguente insussistenza del presupposto dell'obbligo di denuncia e, quindi, della rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che la questione sarebbe, altresì, inammissibile perché dall'ordinanza di rimessione risulta che il giudizio principale è stato promosso dal P.M. e che J.N. è ospitata in un centro pubblico di accoglienza per le donne che hanno subito violenza, sicché la situazione di irregolarità in cui ella eventualmente versava era già conosciuta dall'autorità giudiziaria e dalla autorità di pubblica sicurezza, con la conseguenza che tale provvedimento «suscita perplessità laddove riconduce il rischio della denuncia penale, ai fini della rilevanza della questione, alla partecipazione della cittadina extra-comunitaria al processo»;

che, nel merito, le censure sarebbero infondate, poiché l'ordinamento prevede strumenti a garanzia della straniera extracomunitaria, assicurando piena tutela dei diritti fondamentali, «indipendentemente dall'incriminazione per il reato in esame (peraltro non più possibile, in base alla giurisprudenza comunitaria) o dalla segnalazione alla competente autorità amministrativa per l'espulsione»;

che, infine, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, gli articoli 17, 18 e 31, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 recano una disciplina che garantisce allo straniero extracomunitario il diritto ad una piena ed effettiva tutela giurisdizionale, non essendo giuridicamente rilevante che, qualora questi versi in una situazione di irregolarità, possa «di fatto avere delle remore» nell'esercitarlo, «per timore di rendere ulteriormente "evidente" la propria posizione», peraltro «nel caso di specie già nota alle autorità».

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Roma dubita, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito: Carta dei diritti fondamentali), alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, ed alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, della legittimità costituzionale dell'articolo 2, 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 combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, del codice di procedura penale;

che, secondo il rimettente, l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nel combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, cod, proc. pen.,

nella parte in cui dette norme non prevedono che, «nel caso sia proposta azione giudiziaria finalizzata alla tutela di diritti fondamentali della persona, l'autorità giudiziaria adita non sia tenuta né all'obbligo di redigere ed effettuare la denuncia al pubblico ministero di cui all'art. 331 comma quarto c.p.p., né ad alcuna segnalazione all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione», si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost., in quanto «l'esercizio dell'azione giurisdizionale a tutela di diritti fondamentali della persona risulta radicalmente inciso dalla certezza che a tale esercizio farà seguito sia l'incriminazione per il reato di cui all'art. 10-bis, sia l'avvio del procedimento amministrativo il cui esito è l'espulsione dal territorio nazionale»;

che le disposizioni censurate violerebbero, altresì, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anzitutto perché recano vulnus al principio di tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce principio generale e fondante del diritto comunitario, derivante dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, confermato anche dagli artt. 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali;

che, inoltre, detti parametri costituzionali sarebbero lesi in quanto sussisterebbero «profili di contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», conseguenti alla circostanza che la disciplina recata dalle norme censurate incide su diritti e libertà spettanti ad ogni individuo, indipendentemente dalla nazionalità, garantiti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, il citato art. 10-bis realizzerebbe «una compressione dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale», privandolo «di qualsiasi effettività», anche quando tale tutela, in virtù di principi stabiliti dall'art. 2 del Trattato UE e dagli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali, è strumentale, come nella fattispecie oggetto del processo principale, a garantire l'effettività di diritti inerenti alla dignità della persona, compromessa o minacciata dalla violenza esercitata in danno delle donne, in ambito domestico;

che, infine, «gli obblighi derivanti all'Italia dai principi e dalle determinazioni espresse sul tema dal diritto internazionale configurano profili di contrasto con l'art. 11 Cost.», venendo in rilievo: la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge n. 132 del 1985, ed il Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 (il cui art. 1 precisa che il termine «violenza contro le donne» include ogni atto di violenza basato sul genere, inclusi quelli di coercizione e privazione arbitraria della libertà, posti in essere nella vita pubblica o nella vita privata); la Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 (che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali);

che, in linea preliminare, va rilevato che l'ordinanza di rimessione presenta carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito della questione;

che il giudice a quo non ha, infatti, precisato se e quali verifiche siano state svolte in ordine all'eventuale, asserita e perdurante situazione di irregolarità di J.N. alla data dell'ordinanza di rimessione (presupposto imprescindibile per la rilevanza della questione), come sarebbe stato necessario, soprattutto in considerazione delle circostanze della fattispecie, tenuto conto che, secondo tale provvedimento, è stata la predetta a denunciare alla Polizia di Stato i fatti i quali hanno dato origine all'instaurazione da parte del P.M. del processo principale ed ella, a seguito della denuncia, è stata ospitata presso un centro di accoglienza e, successivamente, è stata assistita da un centro provinciale per donne in difficoltà;

che, sotto un ulteriore e concorrente profilo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il rimettente è tenuto a motivare specificamente in ordine alla necessità di applicare la disposizione censurata ai fini della definizione della controversia, sussistente quando la norma riguardi il thema decidendum su cui egli è chiamato a pronunciare (sentenza n. 281 del 2010) e di essa debba essere fatta applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della questione oggetto del giudizio principale (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007);

che il giudice a quo non ha, invece, esposto i motivi che dovrebbero far ritenere sussistente l'obbligo di denuncia anche qualora l'amaffiutorità di pubblica sicurezza, prima, e l'autorità giudiziaria, poi (in particolare, il P.M. presso il Tribunale per i minorenni di Roma, che ha promosso il giudizio principale), siano già venute a conoscenza del fatto oggetto dello stesso − come pure risulta dalla stessa ordinanza di rimessione − ed ha, altresì, omesso di esplicitare le ragioni che, nel giudizio principale, dimostrerebbero la riconducibilità del denunciato pregiudizio a siffatto obbligo, anziché alle modalità della regolamentazione dell'espulsione conseguente all'accertamento del reato del citato art. 10-bis ed all'eventuale difetto di rimedi atti a renderla compatibile con il diritto dello straniero extracomunitario ad agire in giudizio a tutela dei diritti fondamentali allo stesso spettanti;

che, pertanto, anche indipendentemente dalla considerazione di ulteriori profili ostativi alla decisione nel merito, conseguenti alle modalità della denuncia del contrasto delle disposizioni censurate con norme del diritto dell'Unione europea (effettuata dal rimettente senza indicare le ragioni che osterebbero alla non applicazione del diritto interno da parte del giudice ordinario, con omissione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta un difetto di motivazione della rilevanza, tra le molte, sentenze n. 288 e n. 227 del 2010), la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2, comma 5, 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) e 331, comma 4, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, e alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, dal Tribunale per i minorenni di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

---

*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.*