CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **218/2018** (ECLI:IT:COST:2018:218)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **PROSPERETTI**
Camera di Consiglio del **10/10/2018**; Decisione del **10/10/2018**
Deposito del **29/11/2018**; Pubblicazione in G. U. **05/12/2018**
Norme impugnate: Artt. 11 e 21 della legge 07/04/2017, n. 47.
Massime: **40464 40465 40466**
Atti decisi: **ordd. 6, 7 e 8/2018**

SENTENZA N. 218

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), promossi dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, con tre ordinanze del 19 ottobre 2017, iscritte rispettivamente ai numeri da 6 a 8 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto in fatto

1.– Con tre ordinanze di identico tenore del 19 ottobre 2017 il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei minori stranieri non accompagnati, così escludendo «di fatto» che, per i tutori di questi soggetti, possa trovare applicazione l'art. 379, secondo comma, del codice civile.

Il giudice a quo riferisce di dover decidere sulla richiesta di liquidazione di un'equa indennità avanzata dai tutori di tre minori stranieri non accompagnati e privi di beni per far fronte alle spese e agli oneri derivanti dalla tutela.

Il rimettente esclude di poter aderire alla richiesta degli interessati di porre l'indennità a carico dei responsabili delle strutture di accoglienza che hanno accolto i minori; sebbene, infatti, i responsabili abbiano agito per la nomina dei tutori, su di loro non gravava alcun onere, spettando, invece, all'autorità di pubblica sicurezza l'obbligo di informare gli organi competenti della presenza del minore sul territorio dello Stato.

Il giudice a quo rileva che l'art. 11 della legge n. 47 del 2017 ha istituito un elenco di «tutori volontari» dei minori stranieri non accompagnati e il successivo art. 21 ha previsto che le risorse pubbliche possono essere utilizzate solo per il gratuito patrocinio a spese dello Stato, quando i minori stranieri necessitino di assistenza legale.

Il sistema così delineato determinerebbe, secondo la prospettazione del Tribunale rimettente, una disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., rispetto ai tutori delle persone incapaci italiane, alle quali lo Stato riconoscerebbe una pensione di invalidità, che consentirebbe di coprire le spese di tutela; d'altronde, prosegue il giudice a quo, la gravosità dei compiti dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, che svolgono numerose attività e sostengono delle spese anche solo per raggiungere le strutture, dislocate sul territorio, presso cui sono collocati i minori, e l'impossibilità di porre l'indennità ex art. 379 cod. civ. a carico dello Stato, comporterebbero il pericolo di non avere alcun tutore disponibile ad assumere l'incarico.

Per superare l'impossibilità «di fatto» di accordare l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ. il giudice a quo chiede la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 11 e 21 della legge n. 47 del 2017, nella parte in cui non prevedono alcun onere a carico dello Stato per la tutela dei minori stranieri non accompagnati.

2.– In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo, in via preliminare, che, per effetto dell'art. 2 del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), successivo alle ordinanze di rimessione, è stato modificato l'art. 11 della legge n. 47 del 2017 il quale ora richiama, per la disciplina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, le disposizioni del Libro I, Titolo X, Capo I, del codice civile. Tuttavia, anche nella vigenza dell'originaria disposizione, che richiamava

erroneamente il titolo IX, non vi erano dubbi sull'applicazione della disciplina della tutela dei minori italiani anche ai tutori dei minori stranieri non accompagnati.

3.– La difesa dell'interveniente deduce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, sia relativamente all'art. 11 della legge n. 47 del 2017, poiché il giudice non avrebbe chiarito il collegamento esistente tra la norma censurata, i tutori nominati nell'ambito dei procedimenti sottoposti al suo esame (rispetto ai quali non sarebbe stato neppure specificato se i nominativi siano stati tratti dall'elenco dei tutori volontari) e l'indennità di cui all'art. 379, secondo comma, cod. civ., sia relativamente all'art. 21 della legge n. 47 del 2017, poiché l'ordinanza non avrebbe esplicitato le ragioni di conflitto rispetto al parametro costituzionale evocato.

4.– Nel merito l'Avvocatura deduce l'infondatezza delle questioni poiché, anche prima delle innovazioni legislative introdotte dal d.lgs. n. 220 del 2017, al tutore del minore straniero non accompagnato erano applicabili tutte le disposizioni del Libro I, Titolo X, Capo I, cod. civ. e, quindi, anche l'art. 379 cod. civ., la cui operatività non sarebbe stata preclusa dall'istituzione, presso il tribunale dei minorenni, di un albo dei tutori volontari, formati e selezionati dai garanti regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza.

In ogni caso, l'Avvocatura dello Stato precisa che l'ufficio tutelare è sempre gratuito e che al tutore può essere riconosciuta un'indennità soltanto per l'attività legata all'amministrazione del patrimonio del minore (e non anche alla cura della sua persona), il cui onere grava sul patrimonio stesso.

Tale regola avrebbe carattere generale e sarebbe valevole per ogni tutela, non solo per quella dei minori stranieri non accompagnati, così da escludere la disparità di trattamento evocata dal rimettente, rispetto alla quale l'assenza di reddito degli stranieri non avrebbe alcuna rilevanza.

Considerato in diritto

1.– Con tre ordinanze di identico contenuto, il Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento dubita della legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), che, in materia di minori stranieri non accompagnati, prevedono la nomina di un rappresentante del minore tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato, così escludendo «di fatto» l'applicabilità dell'art. 379, secondo comma, del codice civile, non avendo tali minori beni o denaro a disposizione.

Secondo il giudice rimettente il sistema così delineato si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento rispetto ai tutori delle persone incapaci italiane, alle quali spetta una pensione di invalidità, su cui può gravare l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ.

2.– In considerazione dell'identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.– L'art. 11 della legge n. 47 del 2017 ha subìto una modifica ad opera del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), che ha sostituito il richiamo normativo al Titolo IX, Libro I, cod.

civ., relativo alla responsabilità genitoriale e ai diritti e doveri del figlio, con il richiamo alle disposizioni del Titolo X, riguardante appunto la tutela del minore, stabilendosi così che la relativa disciplina si applica anche ai minori stranieri non accompagnati.

3.1.– La modifica normativa intervenuta non ha inciso in maniera sostanziale sulla disciplina oggetto di censura di incostituzionalità, essendosi limitata a sostituire un erroneo richiamo normativo.

Pertanto, la restituzione degli atti al giudice a quo, per una nuova valutazione sulla rilevanza, sarebbe superflua e in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, comportando un inutile allungamento dei tempi dei giudizi a quibus (sentenza n. 186 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 125 del 2018, n. 33 del 2018, n. 253 del 2017, n. 86 del 2017 e n. 203 del 2016).

4.– In merito alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza – incentrate sull'assunto che il giudice a quo, quanto all'art. 11 della legge n. 47 del 2017, non avrebbe chiarito il collegamento esistente tra la norma censurata, i tutori nominati nell'ambito dei procedimenti sottoposti al suo esame e l'indennità di cui all'art. 379, secondo comma, cod. civ., e, quanto all'art. 21 della medesima legge, non avrebbe esplicitato le ragioni di conflitto rispetto al parametro costituzionale evocato – esse non sono fondate, poiché il rimettente ha invocato una pronuncia additiva che ponga a carico dello Stato le spese per la tutela dei minori stranieri non accompagnati per sanare la supposta disparità di trattamento rispetto ai tutori delle persone incapaci di nazionalità italiana.

5.– Nel merito, le questioni non sono fondate.

Il Tribunale rimettente ritiene che le norme censurate siano costituzionalmente illegittime, perché determinano una disparità di trattamento dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, a cui non è assicurata l'equa indennità di cui all'art. 379 cod. civ. in ragione della situazione di nullatenenza degli assistiti, rispetto ai tutori degli italiani, a cui l'indennità sarebbe assicurata dalla pensione di invalidità di cui fruiscono gli incapaci affidati alle loro cure.

La dedotta disparità di trattamento non esiste, muovendo il rimettente da un presupposto interpretativo erroneo.

Nell'ordinamento italiano l'ufficio tutelare è sempre gratuito, a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato, e l'equa indennità è assegnata dal giudice tutelare solo nei casi in cui vi sono oneri derivanti dall'amministrazione di un patrimonio, in considerazione delle relative difficoltà, mentre non spetta per le cure dedicate alla persona dell'incapace.

All'ufficio del tutore, infatti, non corrisponde un impiego o una prestazione professionale, integrando il suo adempimento un dovere sociale di alto valore morale; l'equa indennità che, come si è detto, si riferisce ai casi di gestione di un patrimonio, «non ha natura retributiva, ma serve a compensare gli oneri e le spese non facilmente documentabili da cui è gravato il tutore a cagione dell'attività di amministrazione del patrimonio del pupillo, alla quale l'ufficio tutelare lo obbliga personalmente senza possibilità di nominare sostituti, i "coadiuvanti" previsti nell'ultima parte della norma in esame non essendo sostituti nel senso dell'art. 1717, secondo comma, cod. civ., bensì semplici ausiliari dell'obbligato nel senso dell'art. 1228; […] invece, l'obbligo di cura della persona non comporta oneri e spese quantificabili, sia pure forfettariamente, in denaro, e d'altra parte il contenuto di tale obbligo non implica la prestazione personale di servizi propri di un lavoratore domestico o di un infermiere, ben potendo il tutore, se il patrimonio lo consente, farsi autorizzare dal giudice ad assumere una o

più persone di servizio oppure a collocare l'incapace in un istituto idoneo ad assisterlo, o altrimenti a chiedere il soccorso delle istituzioni pubbliche di assistenza» (ordinanza n. 1073 del 1988).

Ne deriva, pertanto, che il presupposto dell'indennità è costituito dall'esistenza di un patrimonio del minore (e non nella mera pensione d'invalidità) e il suo riconoscimento è legato all'attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute.

Infine, la pronuncia additiva richiesta dal Tribunale di Benevento sarebbe in contraddizione con la ratio specifica delle norme censurate, laddove richiedono un requisito ulteriore, rispetto a quelli previsti dal codice civile, per la nomina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, che devono essere tratti da un elenco di tutori volontari.

L'elemento della volontarietà si integra, dunque, con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, a cui la legge n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese: la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta. Pertanto, le ordinanze di rimessione muovono da un presupposto interpretativo errato che comporta il rigetto delle questioni sollevate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 21 della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Benevento, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 novembre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.