

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Franco	BILE	Giudice
- 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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, promossi dal Consiglio di Stato, con ordinanze del 1° febbraio 2005 e del 5 aprile 2005, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, con ordinanza del 19 aprile 2005, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanze del 4 giugno 2005 e 19 luglio 2005 (n. 2 ordinanze), dai Tribunali amministrativi regionali del Friuli-Venezia Giulia, con ordinanza del 6 giugno 2005, e della Valle d'Aosta, con ordinanza del 14 luglio 2005, dal Giudice di pace di Ferrara, con ordinanza del 14 marzo 2005, dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con ordinanza dell'8 settembre 2005, rispettivamente iscritte ai numeri 309, 555, 319, 466, 562, 563, 474, 485, 547, e 588 del registro ordinanze 2005 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 25, 26, 39, 40, 46, 47, 48 e 52, prima serie speciale, dell'anno 2005.

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

udito nella camera di consiglio del 22 marzo 2006 il Giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

1.— Nel corso di due giudizi in materia di emersione dal lavoro irregolare il Consiglio di Stato, sesta sezione, con due ordinanze, rispettivamente, in data 1° febbraio e 5 aprile 2005 (r.o. n. 309 e n. 555 del 2005) ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), 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, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222), nella parte in cui esclude la legalizzazione del lavoro irregolare dei cittadini

extracomunitari che risultino destinatari di provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Il giudice remittente riferisce, in punto di fatto, che i due cittadini extracomunitari ricorrenti, in sede di appello cautelare, hanno chiesto la sospensione dei provvedimenti di rigetto della domanda di legalizzazione del lavoro irregolare avanzata, sulla base dell'indicata normativa, dai rispettivi datori di lavoro e sottolinea che, in entrambi i casi, la ragione del diniego risiede nella preclusione di cui alla disposizione censurata, per essere intervenuti decreti di espulsione eseguiti mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, a causa – si precisa nell'ordinanza n. 555 del 2005 – dell'ingresso del ricorrente nel territorio dello Stato con sottrazione ai controlli di frontiera.

Consequentemente si sostiene la rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale già nella fase cautelare dei giudizi, in quanto, da un lato, in base alla delibazione sommaria tipica della trattazione dell'incidente di sospensione, le censure prospettate nei ricorsi, al di là della questione di costituzionalità, appaiono prive di pregio giuridico – in quanto gli impugnati decreti prefettizi costituiscono «mera applicazione della disposizione normativa» in oggetto – e, dall'altro lato, «l'esecuzione degli atti amministrativi gravati sarebbe suscettibile di provocare l'irreversibile e gravissimo pregiudizio delle posizioni giuridiche soggettive» dei ricorrenti, sicché è da ritenere che le controversie di cui si tratta, anche nella fase cautelare, non possano essere definite indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione, dal momento che «l'istanza di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati dovrà essere definitivamente accolta oppure respinta, a seconda che la disposizione normativa denunciata sarà o meno dichiarata incostituzionale (*in parte qua*) nella sede competente», salvo restando che comunque, «nella pendenza del giudizio, può essere accolta, *ad tempus*, l'istanza di cautela».

Quanto al merito della questione il giudice *a quo*, dopo aver ricordato il dettato della disposizione censurata, afferma che la stessa, nella parte denunciata, appare in contrasto con il principio di uguaglianza e con quello di ragionevolezza, in quanto riserva irragionevolmente un trattamento uguale a situazioni profondamente diverse «nella misura in cui sbrigativamente equipara – ai fini dell'aprioristica esclusione dalla “regolarizzazione” (precludendo la possibilità di attribuire rilievo all'esistenza di circostanze obiettive attestanti l'avvenuto inserimento sociale dello straniero) – la ben differente posizione dell'extracomunitario che sia stato destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o perché ritenuto socialmente pericoloso, con quella del lavoratore extracomunitario che (come di consueto avviene) si sia semplicemente trattenuto nel territorio dello Stato italiano oltre il termine di quindici giorni fissato nell'intimazione scritta di espulsione o sia entrato clandestinamente nel territorio dello Stato privo di un valido documento di identità, non commettendo reati e senza rendersi in alcun modo concretamente pericoloso per la sicurezza pubblica».

2.— Nel corso di un giudizio proposto per l'annullamento del provvedimento con cui era stata respinta dal Questore di Mantova l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno di un lavoratore extracomunitario, il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002 (r.o. n. 319 del 2005).

Precisa, in punto di fatto, il TAR che al ricorrente era stato rilasciato, in data 1°

agosto 2003, il permesso di soggiorno sulla base della procedura di legalizzazione di cui alla disposizione censurata, ma che in occasione del rinnovo di tale permesso era emerso, grazie ai rilievi dattiloscopici, che il medesimo lavoratore era stato colpito, sotto falso nome, da un provvedimento di espulsione emesso dal Prefetto di Vicenza il 16 agosto 2001, eseguito lo stesso giorno mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica. Il Questore di Mantova aveva respinto la richiesta di rinnovo del permesso, avendo accertato la sussistenza dell'impedimento alla regolarizzazione previsto dalla norma in esame. Aggiunge il giudice *a quo* che il decreto di espulsione del 16 agosto 2001 era stato adottato in quanto il ricorrente era entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera – in tal modo violando gli artt. 4, comma 1, e 13, comma 2, lettera *a*) del decreto legislativo n. 286 del 1998 – ed a causa del pericolo di fuga, non essendo risultata l'esistenza di rapporti lavorativi o familiari tali da garantire che l'ordine di abbandonare il territorio nazionale venisse spontaneamente rispettato dal destinatario.

Ciò posto in punto di fatto, il remittente rammenta che una questione identica a quella attuale è già stata sollevata precedentemente e dichiarata manifestamente inammissibile da questa Corte con ordinanza n. 126 del 2005; tuttavia la disposizione censurata appare al TAR della Lombardia in contrasto con gli invocati parametri costituzionali.

Prima di tutto, il giudice *a quo* ravvisa un contrasto tra l'art. 1, comma 8, lettera *a*), del d.l. n. 195 del 2002 ed il principio di ragionevolezza, poiché l'esistenza di un provvedimento di espulsione eseguito mediante accompagnamento coattivo alla frontiera a mezzo di forza pubblica non sarebbe, di per sé, idonea a discriminare le diverse posizioni degli stranieri. Infatti, pur ammettendo il TAR che, nel testo originario dell'art. 13, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera costituiva un'eccezione – mentre è divenuta la regola dopo la modifica introdotta dall'art. 12, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 – tuttavia anche in quel sistema i casi di espulsione con accompagnamento non costituivano una categoria omogenea, essendovi ricomprese situazioni fra loro molto diverse. A tale misura erano assoggettati tanto gli stranieri oggettivamente pericolosi (espulsi per motivi di sicurezza dello Stato o per l'abituale dedizione al traffico di stupefacenti) quanto quelli che si trovavano nella condizione del ricorrente e che venivano accompagnati alla frontiera soltanto perché esistevano fondate ragioni per ritenere che il destinatario si sarebbe sottratto al provvedimento di espulsione.

Rileva, pertanto, il remittente che vietare la legalizzazione del lavoratore extracomunitario per il semplice fatto che questi è stato accompagnato alla frontiera per le ragioni appena richiamate appare una conseguenza del tutto sproporzionata; e che tale forma di espulsione non sia, di per sé, indice di effettiva pericolosità è reso evidente, secondo il TAR, dal fatto che con la legge n. 189 del 2002 il suddetto meccanismo, come già osservato, è divenuto di generale applicazione. D'altra parte, la generalizzazione della procedura di accompagnamento coattivo alla frontiera trova un bilanciamento nel sistema di garanzie che l'art. 13, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 appronta nei confronti del provvedimento di espulsione, sistema creato su impulso delle due sentenze di questa Corte n. 105 del 2001 e n. 222 del 2004.

Ritiene, invece, il remittente che la disposizione censurata, dovendosi applicare con riguardo a provvedimenti di espulsione eseguiti con accompagnamento alla frontiera nel vigore della precedente disciplina, sia irragionevolmente lesiva del diritto di difesa, da un lato considerando ostativi «provvedimenti rispetto ai quali i destinatari non avevano all'epoca alcuna possibilità di difendersi efficacemente», dall'altro estendendo «retroattivamente gli effetti negativi di questi stessi provvedimenti,

rendendo palese solo *a posteriori* un ulteriore (e più consistente) interesse all'impugnazione».

Altro rilievo svolto dal giudice *a quo*, infine, è quello di una presunta irrazionalità della norma in questione conseguente all'artificiosa separazione della decisione sulla legalizzazione rispetto all'esame dei presupposti. Ogni provvedimento di espulsione, ivi compresi quelli emessi per effettive ragioni di pericolosità degli stranieri, si fonda in parte sui comportamenti precedenti del destinatario ed in parte sulla ragionevole previsione di futuri disagi per la collettività; la norma censurata, invece, rende immutabili per il futuro le decisioni a suo tempo assunte in occasione dell'assunzione del provvedimento di espulsione, senza consentire alcuna valutazione degli elementi sopravvenuti che potrebbero essere indice di un positivo rapporto tra lo straniero e la nostra collettività nazionale.

Il TAR, quindi, chiede che la norma in oggetto venga dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui vieta la possibilità di accogliere la domanda di legalizzazione del lavoratore straniero extracomunitario, destinatario di un provvedimento di espulsione da eseguire mediante accompagnamento coattivo alla frontiera.

3. — Con tre ordinanze di identico contenuto – emesse nel corso di altrettanti giudizi proposti per l'annullamento dei provvedimenti con cui erano state respinte le domande di regolarizzazione di tre lavoratori extracomunitari destinatari di un decreto di espulsione da eseguire mediante accompagnamento coattivo alla frontiera – anche il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 35, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del d.l. n. 195 del 2002, convertito con modifiche dalla legge n. 222 del 2002 (r.o. nn. 466, 562 e 563 del 2005).

Diverse sono, peraltro, le vicende in fatto dei tre giudizi *a quibus*: nel primo, lo straniero era stato espulso con accompagnamento alla frontiera a seguito di decreto del Prefetto di Crotone del 21 marzo 2001, in quanto era entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera; nel secondo, lo straniero, già destinatario di un decreto di espulsione in data 5 maggio 1997, era stato effettivamente accompagnato alla frontiera il successivo 23 maggio; nel terzo, infine, lo straniero risultava espulso con accompagnamento alla frontiera, in forza di un decreto del 4 febbraio 1999 emesso dal Prefetto di Matera, in quanto rintracciato privo di permesso di soggiorno ed in precedenza già colpito da altro decreto di espulsione del 2 novembre 1998, rispetto al quale era inadempiente.

Due delle tre ordinanze costituiscono la riproposizione di altrettante questioni, già sollevate nei medesimi giudizi e dichiarate inammissibili da questa Corte con ordinanza n. 126 del 2005.

Precisa in punto di fatto il TRGA che il rigetto dell'istanza di regolarizzazione è stato determinato, in tutti i casi, dal semplice accertamento che i lavoratori interessati avevano subito in precedenza un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, il che darebbe conto della rilevanza della presente questione.

Ciò posto, il giudice *a quo* – specificando di aver provveduto, in due dei tre casi, con separate ordinanze, alla sospensione temporanea dell'atto impugnato fino all'esito del giudizio di costituzionalità – rivolge nei confronti della norma in esame alcune censure, in riferimento all'art. 3 Cost., già prospettate dal TAR della Lombardia, evidenziando come la disposizione abbia equiparato, ai fini del rigetto dell'istanza di regolarizzazione, ipotesi di espulsione con accompagnamento alla frontiera derivate da

motivazioni assai diverse tra loro. In aggiunta, il TRGA ravvisa anche una violazione dell'art. 35, primo comma, Cost., perché non vi sarebbe dubbio che la regolarizzazione del lavoratore extracomunitario concorra in maniera determinante a quell'inserimento sociale che il menzionato parametro costituzionale vuole tutelare.

4.— Nel corso di un giudizio avverso la revoca del permesso di soggiorno di un cittadino extracomunitario, emessa in quanto a carico dello stesso, dopo la concessione della regolarizzazione del rapporto di lavoro con conseguente rilascio del permesso di soggiorno, era risultata l'esistenza di un provvedimento di espulsione eseguito con accompagnamento alla frontiera (originariamente non emersa per un errore nella trascrizione dei dati nominativi), il Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del d.l. n. 195 del 2002, convertito con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002, «nelle parti in cui esclude dalla possibilità di revoca del provvedimento di espulsione il lavoratore extracomunitario che “risulti destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, ovvero abbia lasciato il territorio nazionale e si trovi nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 13, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 e successive modificazioni”» (r.o. n. 474 del 2005).

Il giudice remittente, dopo aver affermato l'evidente rilevanza della questione sull'assunto che «l'atto di revoca impugnato si presenta come atto dovuto» ai sensi della disposizione di cui si tratta, effettua una disamina della normativa riguardante in generale i provvedimenti di espulsione, alla luce della quale egli osserva che la disposizione censurata, al di là dell'apparente chiarezza, risulta in realtà oscura, in quanto, essendo oggi tutte le espulsioni diverse da quelle per mancato rinnovo di permesso di soggiorno, sempre eseguite dal Questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, non si riesce a comprendere a quali ipotesi il legislatore abbia effettivamente inteso riferirsi nel prevedere la possibilità di revoca. Di qui il rilievo dell'assoluta inapplicabilità e quindi dell'intrinseca irragionevolezza della norma impugnata, sulla falsariga di quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 78 del 2005.

Né, d'altra parte, si potrebbe giungere ad un diverso risultato laddove si ritenesse che le ipotesi di provvedimenti di espulsione suscettibili di revoca (in presenza di riscontrate circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale) siano quelle in cui tali provvedimenti, per i motivi indicati nell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, non siano stati eseguiti con immediatezza mediante accompagnamento alla frontiera ed abbiano poi portato unicamente all'ordine di lasciare il territorio dello Stato ai sensi del comma 5-*bis* dello stesso art. 14. Infatti, tale previsione rimette la decisione finale circa l'accompagnamento immediato alla frontiera addirittura alla mera «disponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo», il che comporterebbe l'assoluta casualità del discrimine e, «in definitiva, collegherebbe l'ottenimento dell'agevolazione a circostanze che non sono in alcun modo collegabili ad alcun giudizio di maggiore o minore valore o disvalore sociale riguardante i comportamenti dei destinatari degli uni o degli altri provvedimenti di espulsione, rendendo non meno marcato ... il contrasto con i principi di ragionevolezza della normativa e di conseguente parità di trattamento in caso di uguaglianza di situazioni tutelati dall'art. 3 della Costituzione».

Infine anche il riferimento a chi «abbia lasciato il territorio nazionale e si trovi nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 13, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 ...» non permetterebbe, ad avviso del remittente, di pervenire a conclusioni che non siano in contrasto con l'art. 3 Cost. Infatti, da un lato il rinvio al comma 13 dell'art. 13 succitato – che identifica coloro che dopo l'espulsione hanno

fatto rientro nel territorio dello Stato senza la speciale autorizzazione del Ministro dell'interno – sembra porsi «come una previsione ridondante e che nulla aggiunge alla già prevista situazione di espulsione con accompagnamento alla frontiera tramite forza pubblica», e d'altro lato – nell'ipotesi in cui si ritenga che siano passibili di revoca le espulsioni che non è stato possibile eseguire mediante accompagnamento diretto alla frontiera ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 (e che hanno quindi dato luogo ad un trattenimento presso un centro di permanenza temporanea, da cui poi lo straniero potrebbe anche essersi in qualche modo allontanato rientrando nella più totale clandestinità e quindi riuscendo a non lasciare l'Italia) – «si giunge alla conseguenza completamente al di fuori di ogni logica di maggiore meritevolezza sociale, che coloro che, per un insieme di circostanze fortuite, non sono stati accompagnati alla frontiera e non hanno nemmeno ottemperato all'ordine di lasciare il territorio dello Stato *ex art. 14, comma 5-bis*, godono di un trattamento più favorevole rispetto a coloro che sono stati invece destinatari di espulsioni, che hanno potuto essere normalmente ed immediatamente eseguite e che li hanno quindi costretti a lasciare effettivamente l'Italia senza potervi fare rientro a pena di incorrere nel reato di cui all'art. 13, comma 13, del decreto legislativo n. 286 del 1998».

5.— Nel corso di un giudizio proposto per l'annullamento del provvedimento con cui era stata respinta la domanda di regolarizzazione di un lavoratore extracomunitario anche il Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., del medesimo art. 1, comma 8, lettera *a*), del d.l. n. 195 del 2002, convertito, con modifiche, dalla legge n. 222 del 2002 (r.o. n. 485 del 2005).

Osserva, preliminarmente, il giudice *a quo* che l'impugnato provvedimento del Presidente della Regione è fondato sulla disposizione censurata ed ha avuto come presupposto il diniego del nulla-osta alla regolarizzazione della Questura di Aosta, emesso in quanto nei confronti del lavoratore extracomunitario ricorrente era stato emanato decreto di espulsione con accompagnamento alla frontiera mediante la forza pubblica, non essendo egli risultato in regola con le norme disciplinanti il soggiorno nel territorio dello Stato essendo sprovvisto del relativo permesso e presente in Italia da più di otto giorni senza aver presentato la prescritta richiesta. Conseguentemente, era stata respinta la domanda di revoca del provvedimento espulsivo, sempre sulla base della norma impugnata secondo cui la regolarizzazione non può essere concessa nei confronti dello straniero avverso il quale sia stato emesso un decreto di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, salvo il caso di revoca del provvedimento stesso, revoca che però non può essere disposta in caso di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica.

Ciò posto, il TAR della Valle d'Aosta, dopo aver precisato di aver accolto l'istanza incidentale di sospensione del provvedimento impugnato, ricorda di aver già sollevato la medesima questione e quindi la propone nuovamente, integrando la descrizione della fattispecie *sub iudice* con gli elementi ritenuti da questa Corte, nell'ordinanza n. 126 del 2005, necessari ai fini della valutazione sulla rilevanza.

Quanto al merito della questione, il giudice remittente afferma che la disposizione in oggetto è in contrasto col principio di uguaglianza in quanto tratta allo stesso modo – negando cioè la possibilità della regolarizzazione – sia lo straniero destinatario di un decreto di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, sia lo straniero che subisca il medesimo provvedimento soltanto perché si è trattenuto nel territorio italiano oltre il termine di quindici giorni fissato nell'intimazione di espulsione, senza essere in alcun modo pericoloso. Secondo il remittente, poi, la norma violerebbe anche il

generale principio di ragionevolezza, perché finirebbe col concedere la regolarizzazione a coloro i quali, per motivi casuali, non abbiano subito controlli e, quindi, non siano stati effettivamente espulsi.

Oltre a ciò, il giudice *a quo* rileva che l'accompagnamento alla frontiera «costituisce il naturale esito attuativo del provvedimento in tutti i casi di mancata osservanza spontanea del provvedimento di espulsione», sicché escludere la regolarizzazione in assenza di specifiche ragioni di pericolosità appare del tutto irragionevole; e l'irragionevolezza della norma si palesa anche nella conseguenza, evidentemente paradossale, per cui lo straniero che abbia lasciato spontaneamente il territorio dello Stato può, in teoria, usufruire della sanatoria, che gli viene però ugualmente preclusa dal fatto che in tale ipotesi egli certamente non presta più attività lavorativa dipendente, così come richiesto dalla normativa in esame.

6.— Nel corso di un giudizio avverso il provvedimento prefettizio di rigetto della domanda di regolarizzazione di un lavoratore extracomunitario anche il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della medesima norma già denunciata dalle precedenti ordinanze (r.o. n. 588 del 2005).

Il giudice remittente, dopo aver precisato di aver accolto temporaneamente la domanda incidentale di sospensiva presentata dal ricorrente, rileva che il solo motivo per cui la domanda di sanatoria è stata respinta è costituito dall'esistenza, a carico dello straniero, di un precedente provvedimento di espulsione con accompagnamento coattivo alla frontiera.

Ciò posto, il TAR osserva che il testo della norma censurata – del quale il provvedimento prefettizio impugnato costituisce mera applicazione – pone seri dubbi di conformità all'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo del principio di eguaglianza e del principio di ragionevolezza, in quanto «equipara ai fini dell'esclusione dalla regolarizzazione [...] la differente posizione dell'extracomunitario che sia stato colpito da un provvedimento di espulsione eseguito coattivamente per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o perché socialmente pericoloso a quella del lavoratore extracomunitario che sia stato, invece, espulso coattivamente [...] solo in quanto entrato clandestinamente nello Stato ovvero si sia ivi trattenuto oltre il termine canonico fissato dal decreto di espulsione».

Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea che già nell'attuale fase cautelare della controversia la decisione sulla sollevata questione appare determinante al fine di confermare o meno il provvedimento di sospensiva adottato.

7.— Con ordinanza del 13 marzo 2005 il Giudice di pace di Ferrara – in sede di giudizio di convalida del provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera emesso dal Questore della medesima città nei confronti di un cittadino ucraino – ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., della stessa norma impugnata negli altri menzionati giudizi (r.o. n. 547 del 2005).

Il giudice *a quo* compie una breve premessa storica sulla normativa in materia di sanatoria dei lavoratori stranieri e ricorda che, in base al condono di cui al d.l. n. 195 del 2002, numerosi extracomunitari hanno potuto sanare la loro posizione lavorativa. In occasione del rinnovo dei permessi di soggiorno per l'anno 2004 emergeva in parecchi casi, a seguito dei rilievi dattiloscopici di cui all'art. 5, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, che alcuni soggetti, già destinatari della sanatoria, avevano subito in passato provvedimenti di espulsione di vario genere, alcuni dei quali mediante accompagnamento coattivo alla frontiera. Nel caso di espulsione con accompagnamento la norma in esame vieta la possibilità della sanatoria, con la conseguenza che agli stranieri che si trovano in tale situazione viene revocato il permesso di soggiorno con

conseguente nuova espulsione.

Tale automatica conseguenza pare al Giudice di pace di Ferrara in contrasto col principio di eguaglianza e con quello di ragionevolezza, per motivi ampiamente coincidenti con quelli già evidenziati dalle altre ordinanze dei menzionati giudici amministrativi; in particolare, il remittente evidenzia che l'espulsione eseguita con accompagnamento alla frontiera è un provvedimento non diverso, nella sostanza, dall'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni e che chi è rientrato in Italia dopo tale accompagnamento ha commesso una violazione in tutto paragonabile a quella di chi si è trattenuto clandestinamente nel nostro territorio dopo essere stato espulso.

Il remittente, quindi, chiede che la norma in questione venga dichiarata costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede che la revoca del provvedimento di espulsione in presenza di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale possa estendersi anche allo straniero che risulti destinatario di un provvedimento di espulsione mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica».

8.— Nei giudizi introdotti dalle ordinanze del TAR della Valle d'Aosta, del TAR del Friuli-Venezia Giulia, del TRGA del Trentino-Alto Adige (relativamente ad una delle tre ordinanze) e del Giudice di pace di Ferrara 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 e riservandosi di compiere ulteriori deduzioni con successive memorie.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato nota che la situazione dello straniero reintrodottosi nel territorio nazionale dopo essere stato espulso con accompagnamento alla frontiera non è paragonabile a quella dello straniero destinatario di un ordine di allontanamento dal territorio italiano entro quindici giorni.

Nell'atto di intervento relativo al giudizio promosso dal TAR della Valle d'Aosta, poi, la parte pubblica osserva che si tratta di una questione già proposta nel medesimo giudizio e dichiarata manifestamente inammissibile da questa Corte con ordinanza n. 126 del 2005. La riproposizione della questione, peraltro, non sarebbe affiancata da quella integrazione della descrizione della fattispecie che la Corte ha sollecitato, perché il giudice *a quo* nulla dice in ordine ai precedenti penali dello straniero (in particolare per il reato di ricettazione), che, in concreto, avevano già condotto alla sua espulsione, il che dovrebbe determinare l'inammissibilità anche della questione oggi in esame.

Considerato in diritto

1.— Il Consiglio di Stato con due ordinanze (r.o. n. 309 e n. 555 del 2005), il TAR della Lombardia, sezione staccata di Brescia (r.o. n. 319 del 2005), il TRGA del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con tre ordinanze di identico contenuto (r.o. n. 466, n. 562 e n. 563 del 2005), il TAR del Friuli-Venezia Giulia (r.o. n. 474 del 2005), il TAR della Valle d'Aosta (r.o. n. 485 del 2005), il TAR del Veneto (r.o. n. 588 del 2005), il Giudice di pace di Ferrara (r.o. n. 547 del 2005), sollevano, tutti, questione di legittimità costituzionale – in riferimento all'art. 3 della Costituzione, il TAR della Lombardia, anche agli artt. 24 e 111 Cost. ed il TRGA del Trentino-Alto Adige anche all'art. 35, primo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui non consente di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in posizione irregolare che siano stati destinatari di provvedimenti di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera; il TAR del Friuli-Venezia Giulia dubita della medesima norma anche nella parte in cui esclude dalla

regolarizzazione coloro che abbiano lasciato il territorio nazionale e si trovino nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Si sostiene dai giudici *a quibus* che la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., sia perché in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto stabilisce lo stesso trattamento per situazioni sostanzialmente diverse, sia per intrinseca irragionevolezza.

Riguardo al primo aspetto, si rileva che l'accompagnamento alla frontiera può essere stato disposto sia dal Ministro dell'interno nei confronti di soggetti effettivamente pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, sia dal prefetto per inosservanza della disciplina amministrativa dell'immigrazione (ingresso nel territorio dello Stato con elusione dei controlli di frontiera, permanenza nel territorio dello Stato, senza permesso di soggiorno, oltre il termine in cui ciò è consentito).

L'irragionevolezza consisterebbe nel far discendere conseguenze gravi da un provvedimento dal quale il soggetto era stato colpito nel passato, in un'epoca in cui nei confronti del medesimo gli immigrati non godevano di adeguati rimedi idonei a consentire efficacemente il diritto di difesa, il tutto senza alcuna valutazione del loro inserimento sociale in Italia.

Gli artt. 24 e 111 Cost. sarebbero violati, inoltre, anche perché la disposizione censurata ricollega ad un evento del passato conseguenze attuali gravi, «rendendo palese solo *a posteriori* un ulteriore (e più consistente) interesse all'impugnazione».

Infine, la censura di contrasto con l'art. 35, primo comma, Cost. si sostanzia nel rilievo che la regolarizzazione del lavoratore extracomunitario è una manifestazione del diritto al lavoro e concorre in maniera determinante a quell'inserimento sociale che tale parametro costituzionale vuole tutelare.

2.— I giudizi devono essere riuniti perché hanno tutti ad oggetto la stessa questione, salvo l'ordinanza del TAR del Friuli-Venezia Giulia che prospetta anche una ulteriore questione, alla prima connessa.

In via preliminare, si rileva l'inammissibilità delle questioni proposte con le ordinanze n. 309, n. 474, n. 547 e n. 588 del 2005.

Queste, infatti, non precisano le ragioni dei provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera di cui sono destinatari gli extracomunitari che sono parti dei giudizi *a quibus* o che, comunque, hanno determinato il diniego di regolarizzazione dei relativi rapporti di lavoro. Siffatta omissione non consente alla Corte di svolgere il necessario controllo sulla rilevanza.

Nel caso prospettato dal Giudice di pace di Ferrara, poi, l'inammissibilità deriva anche dal fatto che – essendo il remittente chiamato soltanto alla convalida o meno del provvedimento di espulsione – nel giudizio *a quo* la disposizione attualmente censurata non deve essere applicata.

3.— La questione da scrutinare nel merito è, quindi, circoscritta alla parte della disposizione che esclude dalla legalizzazione del loro rapporto di lavoro quei cittadini extracomunitari che siano stati espulsi dal territorio dello Stato con provvedimento da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera, essendo inammissibili, per le ragioni esposte, entrambe le questioni sollevate dal TAR del Friuli-Venezia Giulia.

Per individuare la questione nei suoi giusti termini occorre inquadrare la disposizione censurata non soltanto nell'insieme delle norme del provvedimento legislativo di cui è parte, ma anche nel più ampio contesto legislativo in cui s'inserisce.

A questo proposito si rileva che il d.l. n. 195 del 2002 contiene la disciplina della legalizzazione dei rapporti di lavoro intrattenuti illegalmente in Italia da imprenditori con lavoratori extracomunitari nei tre mesi antecedenti la data della sua entrata in

vigore, avvenuta il 10 settembre 2002 (giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 settembre 2002) e coincidente con la data di entrata in vigore della legge 30 luglio 2002, n. 189; ne deriva che, al fine di un'esatta comprensione della presente questione, occorre aver riguardo alla disciplina dell'espulsione degli extracomunitari esistente prima del 10 settembre 2002 e contenuta nella versione originaria del testo unico di cui al d.lgs. n. 286 del 1998. Infatti, tutti i provvedimenti di espulsione all'esame dei giudici *a quibus* sono anteriori a tale data.

4.— Tutto ciò premesso, si rileva che nel sistema vigente prima della legge n. 189 del 2002 la modalità abitualmente seguita per l'esecuzione dell'espulsione dal territorio dello Stato non era l'accompagnamento alla frontiera, bensì l'intimazione ad uscirne nel termine stabilito (art. 13, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998). L'accompagnamento alla frontiera era previsto per chi fosse stato espulso dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato o appartenesse a categorie soggette a misure di prevenzione, ed anche per chi non avesse ottemperato all'ordine di lasciare il territorio italiano nel termine stabilito, o vi fosse entrato sottraendosi ai controlli di frontiera, qualora fosse privo di documento d'identità e il prefetto ravvisasse il pericolo di sottrazione alla misura.

Anche limitato alle ultime ipotesi ricordate – che sono poi quelle su cui i remittenti sono chiamati a pronunciarsi – l'accompagnamento alla frontiera non era correlato a lievi irregolarità amministrative ma alla situazione di coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità tale da sottrarli ad ogni normale controllo o di coloro che tale volontà lasciassero presumere all'esito di una valutazione dei singoli casi condotta sulla base di specifici elementi (sottrazione ai controlli di frontiera e mancanza di un documento d'identità).

È opportuno, perciò, ricordare che questa Corte ha già affermato che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (sentenza n. 62 del 1994, ultima parte del paragrafo n. 4 del *Considerato in diritto*, nonché le sentenze, ivi citate, n. 144 del 1970 e n. 104 del 1969).

Alla stregua di tali principi, che si ribadiscono, la scelta del legislatore di escludere la legalizzazione dei rapporti di lavoro dei cittadini extracomunitari colpiti da provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera non è manifestamente irragionevole e la disposizione censurata, tenuto conto del complesso degli interessi da tutelare, non incorre nel vizio del trattamento normativo eguale per situazioni sostanzialmente difformi.

Non si ravvisa, pertanto, il denunciato contrasto della disposizione censurata con l'art. 3 della Costituzione.

5.— Inammissibile è poi la questione con riguardo agli artt. 24 e 111 Cost., sollevata soltanto dal TAR della Lombardia, poiché non risulta dall'ordinanza di rimessione che vi sia o vi sia stata alcuna impugnazione della legittimità del provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera. I suddetti parametri risultano, pertanto, inconferenti.

6.— Non fondata è la questione con riferimento all'art. 35, primo comma, della Costituzione.

Il principio generale secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali viene riconosciuta anche allo straniero deve essere applicato con riguardo «alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata» (sentenza n. 62 del 1994). Più in particolare, questa Corte ha affermato che, qualora «i lavoratori extracomunitari siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, godendo di un permesso rilasciato a tale scopo [...] e siano posti a tal fine in condizioni di parità con i cittadini italiani [...] essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani» (sentenza n. 454 del 1998, relativa al caso di un extracomunitario aspirante al collocamento obbligatorio).

Nella materia del lavoro dei cittadini extracomunitari, rapporto di lavoro e regolarità della loro posizione in Italia sono situazioni che spesso s'intrecciano e si condizionano reciprocamente, ma ciò non significa che, per la tutela degli interessi pubblici di cui si è detto, il legislatore non possa subordinare la stessa configurabilità di un rapporto di lavoro al fatto che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno di quegli interessi sulla base di una valutazione condotta con criteri non arbitrari.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, dai Tribunali amministrativi regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, sezione staccata di Brescia, del Veneto e dal Giudice di pace di Ferrara, con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, lettera *a*), del medesimo d.l. n. 195 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 35, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione staccata di Brescia, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, e dal Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA