

**LA (SCARSA) RAPPRESENTATIVITÀ DEI SOGGETTI NOMADI E SENZA fissa
DIMORA NELLA GIURISPRUDENZA DEL GIUDICE DELLE LEGGI ITALIANO
UNA QUESTIONE DI (IN)VISIBILITÀ “COSTITUZIONALE” O SOSTANZIALE?**

Giovanna SPANÒ¹

Il presente contributo mira a intercettare la presenza di decisioni della Corte Costituzionale italiana in relazione a una specifica categoria di soggetti “vulnerabili” e, nella fattispecie, si tratterà di far emergere quanto e come il Giudice delle leggi abbia indirizzato il proprio sindacato sulle norme che – a vario titolo – abbiano interessato i soggetti nomadi e/o senza fissa dimora. Al fine di restringere il filtro dell’indagine, il periodo analizzato risulta circoscritto all’arco temporale degli anni dal 2000 al 2019, sebbene, per esigenze sorte durante lo svolgimento della ricerca, è stato necessario guardare anche all’eventuale presenza di decisioni anteriori al *range* prescelto.

Al riguardo, risultano, comunque, fondamentali (almeno) due premesse.

In primo luogo, appare lampante l’esiguità di pronunce rese sul tema, a fronte di una produzione decisamente più incisiva nei confronti di altre “minoranze” meritevoli di protezione. Secondariamente, non è sembrato intuitivo cosa si intendesse con le “categorie” richiamate, giacché “nomadi”, “senza fissa dimora” e “rom” pare siano state trattate congiuntamente, senza un discrimine definitorio, nonostante la connotazione dell’appartenenza a una specifica etnia e, quindi lo stesso collegamento con quest’ultima, possa rivelarsi di notevole importanza per differenziare “situazioni diverse”, in base al principio di uguaglianza. Peraltro, la mancanza di una fissa dimora è spesso utilizzata come espressione equivalente alla situazione di nomadismo, sebbene la prima sia, forse, di respiro più ampio rispetto alla seconda

Di conseguenza, decostruendo i dati generali, ne risulterebbe che in relazione agli individui “nomadi” sono registrabili quattro decisioni e, precisamente, 3 ordinanze e 1 sentenza, rispetto ai nove interventi che hanno riguardato, invece, i soggetti privi di “fissa dimora”, con la produzione di 6 ordinanze e 3 sentenze. Tra queste, poche possono essere considerate pronunce significative e, in aggiunta, esse sono scaturite da questioni di legittimità costituzionale nei quali i giudici a quibus hanno evidenziato il nomadismo, o l’assenza di (fissa) dimora, come aspetto qualitativo aggiuntivo

¹ Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico Comparato, Università di Firenze.

nella e della condotta del soggetto, oppure in riferimento a una parte (anche trascurabile) della trattazione processuale generale.

Entrando nel merito dei risultati reperiti, rispetto ai soggetti nomadi si segnalano le seguenti decisioni:

1. ordinanza n. 485 del 2000
2. ordinanza n. 145 del 2009
3. ordinanza n. 260 del 2009
4. sentenza n. 115 del 2011

Per ciò che concerne la prima, essa ha come oggetto la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 8 e 9, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero), sollevate in riferimento agli articoli 2, 3, 4, 10, 24, 41 e 113 della Costituzione, dal Tribunale di Bari. In particolare, quattro soggetti stranieri avevano impugnato il decreto che ordinava la loro espulsione dal territorio italiano, in violazione del divieto contenuto nell'art. 19 del medesimo Testo Unico, poiché essendo di etnia Rom, sarebbero stati soggetti, nel Paese di rimpatrio (Jugoslavia), a sicura persecuzione. Due reclamanti, poi, sottolineavano la contrarietà dell'espulsione rispetto alla tutela della donna in gravidanza, trovandosi entrambe in tale situazione personale. Gli elementi sollevati come ostativi all'efficacia del provvedimento, però, sono stati ritenuti dal giudice non facilmente comprovabili nel ristretto termine di dieci giorni richiesto dall'art. 13 del decreto legislativo richiamato e, da qui, l'illegittimità della previsione rispetto agli articoli 3, 10 e 24 della Costituzione. Vi sarebbe contrasto, inoltre, con gli articoli 10, 24 e 113 della Costituzione, a causa della eccessiva brevità del termine di cinque giorni per la proposizione del ricorso, e vi sarebbe lesione degli articoli 2, 3, 10, 24 e 41 per "l'irragionevole discriminazione degli extracomunitari che svolgono regolarmente un'attività lavorativa, dipendente o autonoma, e sono in possesso di un permesso di soggiorno scaduto, ma non rinnovato, rispetto agli extracomunitari illegalmente entrati in Italia". Nonostante si tratti di una delle rare pronunce in cui l'etnia venga in rilievo come specifica fonte di discriminazione, oltreché di eventuale circostanza personale di marginalità sociale, la Corte non ha ritenuto incongrui i termini previsti dalla legge, considerando, nel suo bilanciamento, maggiormente meritevole di protezione l'interesse dello Stato al controllo dei flussi migratori provenienti da Paesi Terzi (come già sottolineato nella Sentenza n. 161 del 2000).

Anche nella seconda ordinanza portata all'attenzione, l'essere nomade costituisce un elemento qualitativo della personalità del soggetto specificamente sottolineato, in senso "negativo" dal remittente, smentito, poi, dalla Corte. Nell'ordinanza n. 260 del 2009, essa ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 146, primo comma, numeri 1) e 2) del codice penale, nella parte in cui non prevedesse che il giudice potesse negare il differimento della pena quando lo avesse ritenuto non adeguato alle finalità previste dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. Il Tribunale di Sorveglianza di Venezia, in qualità di rimettente, sottolineava la "spiccata

pericolosità sociale” della donna – una nomade e recidiva – più volte condannata per reati contro il patrimonio e come il beneficio citato sarebbe stato presumibilmente utilizzato “abusivamente, per commettere altri reati”. In particolare, rispetto a questi ultimi, il fatto di possedere dei doveri legati alla maternità, non aveva inibito la donna dal porre in essere condotte illecite, e “la strumentalizzazione dell’istituto del differimento (che da extrema ratio in alcuni casi diventa la regola) ha di fatto creato [...] una sorta di immunità per le donne nomadi in età fertile, le quali possono dedicarsi indisturbate alle loro attività illecite [...] e si tratterebbe di un fenomeno imponente, considerato che generalmente si tratta di donne che iniziano a procreare precocemente, appena adolescenti, e che per le abitudini di vita non conoscono il fenomeno delle nascite ridotte”.

La Corte, nondimeno, precisa, in termini “restrittivi” e parecchio stringenti da un punto di vista logico, come l’utilizzazione della maternità come “scudo” sia “adeguatamente bilanciato” dalle condizioni ostative alla concessione del differimento, in cui spicca la dichiarazione di decadenza della madre dalla potestà, oppure, l’abbandono o l’affidamento del figlio ad altri. Quindi, non sarebbe possibile – né corretto – generalizzare in base a presunte abitudini o “tradizioni” ripetute, imputando a una donna in gravidanza un impiego esorbitante del proprio diritto solo perché di una determinata etnia. La Corte, infatti, mette ordine tra gli eventi e le loro conseguenze dirette, ribaltando simile prospettiva “funzionalistica” e specificando che “ove il persistere della condotta criminosa da parte della donna condannata sia tale da farle trascurare i suoi doveri di madre, possono verificarsi le condizioni per la non operatività o per la revoca del differimento, la cui concessione o il cui ulteriore godimento si giustificano esclusivamente [...] se e finché ella sia sollecita nell’adempimento dei suoi doveri di assistenza morale e materiale verso il figlio”.

La terza ordinanza posta in rilievo, infine, presenta praticamente identico contenuto rispetto a quanto esaminato sopra.

L’unica sentenza risultante dal (quasi) ventennio eletto a parametro di riferimento dell’analisi, ovvero la decisione n. 115 del 2011, appare, sicuramente, una pronuncia degna di nota, poiché getta – abbastanza esplicitamente – delle solide basi per il sovvertimento di simili automatismi e “funzionalismi”. Anzitutto, si tratta di un accoglimento, in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell’articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall’art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, sollevata dal TAR Veneto. Non sembra casuale che parte del giudizio a quo fosse costituita da una onlus di promozione e sensibilizzazione su politiche e prassi discriminatorie basate sul dato razziale (“Razzismo Stop”) e che essa lamentasse la mancanza di “proporzionalità” del provvedimento impugnato.

Questa volta, il fulcro del dubbio di legittimità ha riguardato direttamente la tematica qui in approfondimento. Richiamando la parte in fatto, si legge: “La pertinenza del provvedimento impugnato al tema della discriminazione su base razziale, nella prospettazione del rimettente, deriva dal chiaro rapporto tra «accattonaggio», povertà ed esclusione sociale, e dal rischio elevato che

in tali condizioni si trovino persone nomadi o migranti, appartenenti a gruppi etnici minoritari. D'altro canto – prosegue il Tribunale – la legge sanziona anche la discriminazione esercitata in forma indiretta, e cioè i casi nei quali «una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone» (art. 2, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 215 del 2003)».

Ciò che veniva segnalato, dunque, era l'inaccettabilità che un divieto, seppur riferibile alla generalità dei "consociati", finisse per rappresentare un larvato escamotage per dissimulare la reale portata di un provvedimento, in fondo e sostanzialmente, indirizzato solo a una specifica categoria di soggetti, *rectius*, di minoranze.

Sotto la nomenclatura dei "soggetti senza fissa dimora", invece, le pronunce appaiono numericamente più apprezzabili, mentre, qualitativamente, possono essere ribadite le considerazioni formulate durante la precedente trattazione. Si fa, quindi, riferimento a:

1. Ordinanza n. 68 del 2001
2. Ordinanza n. 299 del 2003
3. Ordinanza n. 348 del 2003
4. Ordinanza n. 321 del 2010 (Citazione testuale del brano della sentenza n. 250 del 2010)
5. Ordinanza n. 343 del 2010
6. Ordinanza n. 64 del 2011
7. Sentenza n. 161 del 2000
8. Sentenza n. 250 del 2010
9. Sentenza n. 186 del 2015

Le citate pronunce verranno richiamate sinteticamente e congiuntamente, poiché a dispetto del numero più elevato, mostrano uno "scenario" simile, o, comunque, condiviso.

La prima ordinanza evidenziata ha riguardato la difficoltà di comprovare l'autenticità delle generalità fornite, tramite i mezzi normalmente disponibili, in caso di cittadini extracomunitari sprovvisti di documenti, soprattutto nel caso in cui questi siano anche soggetti privi di "fissa dimora", qui presentandosi, questa, come qualità aggiuntiva rispetto a una data circostanza. Nonostante il rimettente sottolineasse l'inefficacia della sanzione, in virtù dell'oggettiva difficoltà di reperire e, *ex ante*, identificare i soggetti, oltre all'eventualità di una discriminazione a danno del soggetto, la questione di legittimità sollevata in relazione agli articoli 3, 27 e 97 della Costituzione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), è stata dichiarata manifestamente infondata.

Anche nel caso della seconda ordinanza di manifesta inammissibilità, si notano gli effetti conseguenti alla mancanza di un luogo “fisso” di riferimento, il quale, nel caso di specie, ha rilevato in merito alla possibilità di riscossione del credito professionale, nonché alla collaterale evenienza di non poter esperire neanche delle procedure di recupero, le quali, ovviamente, si rivelerebbero infruttuose, presumendo una situazione personale dell’interessato di grave indigenza o marginalità.

Di identico tenore le questioni affrontate in occasione dell’ordinanza n. 348 del 2003, anch’essa manifestamente inammissibile. Qui, però, il rimettente censurava l’illegittima equiparazione tra situazioni sostanzialmente diverse, ovvero quella relativa al difensore d’ufficio di un individuo dichiarato formalmente irreperibile, e quella del difensore che assista un soggetto straniero privo di documenti e di fissa dimora, il quale, configurerebbe una oggettiva (e probabilmente irrisolvibile o insanabile) ipotesi di irreperibilità presuntivamente “definitiva”. Nell’ordinanza n. 343 del 2010, di manifesta inammissibilità, il *fil rouge* è costituito, ancora, dall’equazione tra indigenza e fissa dimora, sì che sia stata sottolineata, e riconfermata, l’ineffettività delle sanzioni, tanto per insolvibilità, quanto per irreperibilità fisica del soggetto. Su medesima ratio riposa l’ordinanza n. 64 del 2011, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione.

Passando all’esame delle sentenze, infine, si tratta di tre pronunce di rigetto (n. 161 del 2000, n. 250 del 2010, n. 186 del 2015, rispettivamente per difetto di rilevanza, infondatezza e manifesta inammissibilità di due giudizi riuniti, manifesta infondatezza). Esse si occupano di soggetti “senza fissa dimora” in modo collaterale, sfiorando soltanto l’attributo dell’“instabilità” del loro status, senza che questo ne diventi il fulcro principale. Si sottolineano le problematiche già evidenziate in merito alla difficoltà di divenire, per tali soggetti, centro di imputazione “completo” di situazioni giuridiche – più che altro “sfavorevoli” – al pari degli altri consociati. Nel primo caso, la sentenza si occupa dell’individuazione della competenza territoriale, nell’eventualità di un decreto di espulsione, il cui reclamante sia “senza fissa dimora”. La questione, peraltro, è stata rigettata, giacché il giudice a quo, nel negare la propria competenza, ha, di fatto, reso irrilevante la questione anche per la Corte.

La sentenza n. 250 del 2010, inoltre, in relazione all’ammenda prevista per la mancata esecuzione dell’espulsione, ne riconferma il “canone” dell’esigua forza dissuasiva, non rendendo, questa volta, automatica, la coincidenza tra condizione di insolvibilità e l’essere migrante irregolare, ma, piuttosto, al non possedere una dimora stabile *tout court*. Tale caratteristica renderebbe ostica, del pari, la conversione di pena ineseguita in lavoro sostitutivo e – va da sé – in quello di permanenza domiciliare. Non è, quindi, l’irregolarità a creare problemi di efficacia ed effettività, quanto la qualifica aggiunta, senza generalizzazioni, che non si rinvenga una dimora “definita”. Nella recente sentenza del 2015, infine, la “categoria” in questione trova menzione nei medesimi termini con cui, sovente, sono state sviluppate le questioni relative ai nomadi: non per identità di contenuti, ma, più che altro, per il *quomodo* dell’attribuzione di tale particolare soggettivo alla situazione “astratta” della persona. Nella fattispecie, però, si trattava di un individuo con disturbi psichiatrici, privo di familiari o vicini, dedito all’abuso di alcool e tendente alla pericolosità sociale. Si può intuitivamente carpire come, in siffatta circostanza, la mancanza di una dimora “fissa” funga come elemento, di per sé, gravemente

peggiorativo del quadro della personalità, già “stigmatizzata” e oggetto di biasimo sociale. Qui sono state esposte, ribadendolo per ragioni di chiarezza, i dati scaturiti dalla parte “in fatto” e, come tali, non riconducibili alla Corte, che, invece, ha deciso in senso negativo rispetto al dubbio di legittimità posto.

Tirando le fila dell’analisi svolta, i soggetti nomadi e senza fissa dimora, come anticipato nell’introduzione al lavoro, costituiscono categorie sovente “intercambiabili” e la tematica indagata, al pari, d’altro canto, di quella riguardante i soggetti “stranieri”, risulta ancora “acerba” nella sua trattazione, fino, talvolta, a far coincidere, per il medium rappresentato dalla situazione di “indigenza”, situazioni di irregolarità con quelle di marginalità.

Appaiono, poi, quantitativamente trascurabili sia le ordinanze, sia le sentenze, tra cui spicca, non fosse altro che per il suo accoglimento, la n. 115 del 2011. Quest’ultima, peraltro, censura esplicitamente l’aggravamento della (già manifesta) situazione di discriminazione di una specifica minoranza, acuita anche dalla sua trasformazione nell’unico *target* – non troppo eventuale – del provvedimento punitivo. Indubbiamente, tra tutte quelle analizzate, questa pronuncia rimane degna di nota, permettendo di rintracciare, per ciò che riguarda gli individui nomadi, una climax ascendente di tutele e garanzia della loro promozione. A livello cronologico, infatti, essa appare resa a metà dell’intervallo considerato, e a soli due anni di distanza dalle ordinanze del 2009, in cui si deduce, soprattutto nella trattazione in fatto, un atteggiamento preconcepito, non esente da pericolosi automatismi tra la situazione di straniero, indigente e nomade e la garanzia dei diritti, latamente intesa.

Da qui, allora, si ripartirà, per monitorare potenziali future evoluzioni, in senso tanto positivo, quanto negativo e, quindi, di continuata invisibilità o, al contrario, di progressiva emersione delle lacune normative e costituzionali in materia di diritti fondamentali.