



News n. 52 del 17 giugno 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

Alla Corte costituzionale l'automatismo ostativo della segnalazione nella banca dati Schengen (SIS) con riferimento alle richieste di emersione degli stranieri.

Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza 5 maggio 2025, n. 3759 – Pres. Corradino, Est. Tulumello

Straniero – Permesso di soggiorno – Regularizzazione dei rapporti di lavoro – Segnalazione nella banca dati Schengen – Natura ostativa – Automaticità – Sindacato giurisdizionale – Esclusione – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lett. b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, con riferimento agli artt. 3, 11 e 117 (questi ultimi in riferimento all'art. 25 della Convenzione Schengen e al regolamento (UE) 2018/1861) della Costituzione, nella parte in cui prevede l'automatismo ostativo della segnalazione Schengen rispetto alla valutazione dell'istanza di emersione, precludendo all'amministrazione la verifica in concreto di pericolosità e comunque la sussistenza dei requisiti per l'accoglimento o meno della stessa. (1)

(1) I. – La q.l.c. sollevata con l'ordinanza in esame si innesta nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto il diniego di rilascio del permesso di soggiorno richiesto ai sensi dell'art. 103 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 in ragione della esistenza di un motivo ostativo all'accoglimento della stessa, rappresentato da una segnalazione nella banca dati Schengen ai sensi dell'art. 24 della Convenzione SIS II. Il giudice di primo grado ha rigettato il gravame richiamando l'indirizzo giurisprudenziale, assolutamente prevalente, che milita per l'assoluta insindacabilità in sede giurisdizionale del reale rilievo ostativo di una simile segnalazione, predicandone la sostanziale automaticità.

Appurato in sede di appello che, nel caso in esame, la segnalazione ostativa sembrerebbe fondarsi, in assenza di ulteriori indicazioni, unicamente su un ingresso irregolare nel territorio di uno Stato membro, e non su ulteriori e più gravi ragioni, il Consiglio di Stato

ha ritenuto non manifestamente infondata la q.l.c. dell'art. 103, comma 10, lett. b) del citato decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui stabilisce che *“Non sono ammessi alle procedure previste dai commi 1 e 2 del presente articolo i cittadini stranieri: (...) che risultino segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato”*.

II. – Osserva il Consiglio di Stato:

a) con riferimento alla rilevanza, che la segnalazione in esame è prevista dall'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, ratificato in Italia con legge 30 settembre 1993, n. 388:

a1) e segnatamente dall'art. 5, comma 1, lett. d) che stabilisce che deve essere negato l'ingresso nel territorio Schengen a chi risulta segnalato ai fini della non ammissione;

a2) si innesta nel sistema di disciplina il “sistema d'informazione Schengen”, regolato dal titolo IV di tale Convenzione, dall'art. 92 all'art. 119, che a sua volta si articola in una pluralità di istituti e di fattispecie;

a3) come ricordato, il quasi totalitario orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2021, n. 6901, 11 luglio 2017, 3421) ha affermato l'insindacabilità nel merito della segnalazione, salvo il caso di errore materiale o di disguido burocratico (nella giurisprudenza più recente, per una ipotesi di errore sulle generalità, e conseguente accoglimento del ricorso per “carenza di istruttoria e erronea motivazione con riguardo alla mancata verifica della perdurante efficacia della segnalazione Schengen al momento dell'emanazione del provvedimento impugnato in prime cure”, Cons. Stato, sez. III, 22 gennaio 2025, n. 442);

b) con riferimento alla non manifesta infondatezza della q.l.c., l'irragionevolezza della disposizione in esame relazione all'art. 3 Cost. poiché:

b1) lo scopo del citato art. 103, comma 10, lett. b) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 – ossia l'emersione dei rapporti di lavoro di cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale e privi di un valido titolo di soggiorno – confligge logicamente con la valenza automaticamente ostativa di una mera segnalazione fondata sull'ingresso irregolare dello straniero che stessa legge, invero, intende regolarizzare in quanto il meccanismo innesca un evidente corto circuito fra presupposti della fattispecie e fattori impeditivi;

b2) in relazione al profilo della discrezionalità del legislatore e degli automatismi legali nella disciplina in questione e in fattispecie analoghe a quella in esame, si è già espressa la Corte costituzionale, segnatamente:

i) con la sentenza 19 marzo 2024, n. 43, oggetto della News UM n. 42 del 3 maggio 2024, in *Giur. costit.*, 2023, 532C, con nota di M. VENTUROLI, *Un'ulteriore presunzione assoluta di pericolosità del migrante sotto l'attacco della ragionevolezza della Corte costituzionale. – nel dichiarare “incostituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 103, comma 10, lett. c), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), nella parte*

in cui, nel contemplare i «reati inerenti agli stupefacenti», non esclude il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 ("Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza")» - ha osservato che il limite costituzionale della manifesta irragionevolezza e sproporzione opera in questa materia "pur dovendosi riconoscere alla disciplina in esame una natura speciale, rispetto alla quale "il legislatore gode di ampia discrezionalità" (Corte cost., 10 novembre 2023, n. 203)";

*ii) con la sentenza 8 maggio 2023, n. 88, (in *Foro it.*, 2023, I, 2998, in *Giur. costit.*, 2023, 956C e 965, con note di S. D'ANTONIO, *La Corte procede a piccoli passi verso il superamento dell'automatismo espulsivo*, di M.F. CARRIERO, *Un nuovo tassello in tema di immigrazione: l'effettiva tenuta di "automatismi preclusivi" in punto di rinnovo del permesso di soggiorno*, nonché oggetto della *News n. 75 del 6 giugno 2023*);*

b3) non osta, in punto di ammissibilità della questione, il precedente portato dall'ordinanza 3 marzo 2006, n. 86 (con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile l'analoga q.l.c. sollevata dal T.a.r. per la Campania in ragione della possibilità di dettare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, già sposata da parte della giurisprudenza amministrativa), giacché la questione del giudizio *a quo* e la normativa della cui costituzionalità si dubita differisce da quella già vagliata dalla Corte nella pronuncia sopra menzionata perché l'art. 103 del decreto-legge 34/2020 distingue le due ipotesi:

i) la lettera d) del comma 10 permette la sindacabilità in concreto e la valutazione in ordine alla possibilità che lo straniero rappresenti o meno una minaccia per l'ordine pubblico;

*ii) la lettera b) – quella della cui legittimità costituzionale si dubita – si riferisce specificatamente alla segnalazione *Schengen*, che si connota quale automatismo ostativo che non permette alcuna valutazione in concreto della pericolosità o meno del cittadino straniero che potrebbe essere allontanato, come il caso di che trattasi, unicamente per aver fatto ingresso nel territorio provvisto di visto, pur non avendo commesso reati;*

b4) non è possibile un'interpretazione adeguatrice in quanto:

i) il tenore letterale della disposizione – per il ricordato carattere generale e perentorio – costituisce un ostacolo insuperabile non potendosi condividere, sotto il profilo ermeneutico, la soluzione – seppure logicamente razionale – sposata da un minoritario orientamento giurisprudenziale (T.a.r. per Lombardia, sez. IV, 23 maggio 2024, n. 1584 secondo cui «la segnalazione Schengen non [ha] efficacia ostativa automatica alla permanenza dello straniero nel territorio nazionale, dovendo l'amministrazione acquisire le necessarie informazioni ai fini della valutazione della condotta concreta collegata alla segnalazione medesima e delle ragioni che l'hanno determinata, al fine di verificare se la stessa integri un rischio effettivo per l'ordine e la sicurezza pubblica»;

ii) permanendo l'orientamento – che si connota come diritto vivente – secondo cui la segnalazione *Schengen* costituisce elemento sufficiente a interporre il diniego (Cons. Stato, sez. III, sentenza 10 dicembre 2024, n. 9961) comportando il paradossale effetto che può essere ammesso all'emersione il cittadino straniero entrato irregolarmente direttamente in Italia, ma non anche quello che vi sia arrivato transitando da altro Paese di area Schengen (senza peraltro che tale transito abbia disvelato profili di controindicazione diversi dalla formale assenza di un titolo): il che, all'evidenza, realizza un trattamento diseguale di situazioni sostanzialmente identiche;

iii) la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen: i) non solo non attribuisce valore ostativo assoluto alla segnalazione, ma addirittura (attraverso l'istituto della consultazione preliminare di cui all'art. 25) prevede un meccanismo di verifica delle ragioni effettive della segnalazione medesima (Cons. Stato, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 806; sez. III, sentenza 28 gennaio 2025, n. 658; T.a.r. Lombardia, sentenza n. 2024, 1584); ii) non implica il dovere degli Stati di rispettare gli obblighi pattizi in modo automatico, stante la chiara previsione del citato art. 25 che al comma 2 prevede un obbligo di ritiro della segnalazione in capo allo Stato che l'ha effettuata ove altro Stato rilasci il titolo di soggiorno, stabilendo così una reciprocità degli obblighi nascenti dall'Accordo; iii) esclude la sussistenza di un diritto potestativo dello Stato segnalante; iv) non contempla l'assoluto divieto di sanatoria di ogni ingresso irregolare, né l'insindacabilità di ogni segnalazione, sicché la formulazione assolutista della disposizione qui censurata non trova una ragione giustificativa, in tesi tale da spiegare le ragioni del descritto quadro altrimenti irragionevole, nella necessità di rispettare tale obbligo;

iv) deve pertanto escludersi la necessità di una disciplina interna implicante il carattere automaticamente ostativo e preclusivo di ogni segnalazione (giacché diversamente opinando a fronte dell'ingresso irregolare in area *Schengen* e, dunque, anche in Italia, dovrebbe ritenersi sussistente l'obbligo degli Stati aderenti di non ammettere, e soprattutto di non regolarizzare, il cittadino straniero sul proprio territorio, con effetti sull'intera area, cosicché l'intera normativa in esame, che presuppone l'ingresso regolare, sarebbe contraria agli artt. 11 e 117 della Costituzione, perché adottata in violazione di obbligo pattiziamente assunto, quale che sia il confine esterno dell'area Schengen attraverso il quale si sia materializzato l'ingresso irregolare);

v) nonostante l'assenza di un vincolo comunitario in tal senso, il chiaro tenore letterale dell'art. 103 del d.l. n. 34/2020 ne esclude un'interpretazione coerente ai canoni di ragionevolezza e di proporzionalità in quanto l'art. 25 della Convenzione non distingue tra le segnalazioni assolutamente preclusive e quelle che, prive di tale rilievo automaticamente ostativo, implicherebbero una consultazione preliminare con lo Stato segnalante, non esistendo una simile tipizzazione nella norma convenzionale richiamata;

c) con riferimento alle soluzioni percorribili in sede di giudizio di costituzionalità, che:

c1) il contrasto di cui alla potrebbe essere superato anche mediante una soluzione non caducatoria ma additiva, che renda compatibile con il parametro della ragionevolezza e con quello della proporzionalità la disciplina della portata ostativa delle segnalazioni, limitandola ai soli casi in cui essa sia tale nel relativo regime di diritto internazionale, soluzione perseguita dalla sentenza Cons. Stato, sez. III, 28 gennaio 2025, n. 658 Consiglio di Stato, che ha – peraltro inutilmente – onerato l'amministrazione di praticare la procedura di consultazione preliminare ex art. 25 della Convenzione.

c2) la violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione, potrebbe superarsi tramite una sentenza additiva della Corte costituzionale che limiti l'effetto impeditivo alle sole segnalazioni conformi al relativo paradigma normativo, anche oltre la prospettiva tracciata dal citato art. 25 della Convenzione, nell'ottica della necessità di adattamento al diritto dell'U.E. (e dunque con riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione), dovendosi ricordare sul punto:

i) che la sentenza della Corte di giustizia dell'UE, grande sezione, 31 gennaio 2006, C-503/03, ha affermato quanto segue: *"Avendo rifiutato l'ingresso sul territorio degli Stati parti contraenti dell'accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato il 14 giugno 1985 a Schengen, al sig. [...] nonché il rilascio di un visto ai fini dell'ingresso in tale territorio ai sigg. [...], cittadini di uno Stato terzo coniugi di cittadini di uno Stato membro, per il solo motivo che essi erano segnalati nel sistema d'informazione Schengen ai fini della non ammissione, senza aver preliminarmente verificato se la presenza di tali persone costituisse una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza degli artt. 1-3 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica"*.

ii) *«occorre rilevare che, benché il principio di leale cooperazione che è alla base dell'acquis di Schengen implichi che lo Stato che consulta il SIS tenga debitamente in considerazione gli elementi forniti dallo Stato che ha effettuato la segnalazione, esso implica altresì che quest'ultimo debba tenere a disposizione del primo le informazioni complementari che gli consentano di valutare concretamente l'importanza della minaccia che la persona segnalata può rappresentare»;*

iii) le esigenze di necessaria offensività della ragione della limitazione sono ora positivizzate dal Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006 (Esemplificativamente mette conto segnalare che l'art. 21, par. 1, stabilisce infatti che *"Prima di inserire una segnalazione e al momento di prolungare il periodo di validità di una*

segnalazione, lo Stato membro verifica se l'adeguatezza, la pertinenza e l'importanza del caso giustificano alla segnalazione nel SIS");

iv) il successivo art. 24, par. 1, del medesimo Regolamento disciplina poi le condizioni per l'inserimento della segnalazione ai fini del respingimento o del rifiuto di soggiorno, e richiede "alla luce di una valutazione individuale comprendente anche una valutazione delle circostanze personali del cittadino di paese terzo interessato e delle conseguenze di un respingimento e di un rifiuto di soggiorno, che la presenza di tale cittadino di paese terzo interessato nel proprio territorio costituisce una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale e, pertanto, ha adottato una decisione giudiziaria o amministrativa in conformità della normativa nazionale ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno e ha emesso una segnalazione nazionale per gli stessi fini";

v) il regolamento, dunque, pone precisi oneri in tal senso sia a carico dello Stato che adotta la segnalazione, sia a carico degli Stati che debbano provvedere sulla persona segnalata (si veda in tal senso la disciplina dei procedimenti di consultazione, di cui agli artt. 27 e seguenti);

vi) anche nell'ottica della necessità di adattamento del diritto interno al diritto dell'U.E., onde superare la genericità ed absolutezza della previsione dell'art. 103, comma 10, lett. b) si potrebbe allora ritenere la stessa non irragionevole ove – sempre per effetto di una pronuncia additiva che superi l'attuale limitazione testuale – si intenda riferita alle sole segnalazioni conformi al relativo regime, consentendo dunque un sindacato diffuso della conformità delle stesse al paradigma normativo che le regola da parte del giudice chiamato a vagliare la legittimità dei provvedimenti dell'amministrazione nazionale adottati in ragione del rilievo impeditivo delle segnalazioni medesime.

III. – Per completezza, si segnala:

d) sulla giurisprudenza in tema di *entry ban* con specifico riferimento all'art. 103 comma 10, lett. b), del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 in esame, vedasi:

d1) Cons. Stato, sez. III, 3 febbraio 2025, n. 806; 21 dicembre 2022, n. 11147 secondo cui non vi è «ragione di discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale formatosi sulla previgente disposizione - la cui compatibilità col sistema di garanzie costituzionali e convenzionali è già stata ampiamente verificata - basato "sul principio della "non sindacabilità" nel merito, salvo i casi eccezionali dell'errore materiale e/o del disguido burocratico, dei provvedimenti di non ammissione dello straniero, emessi da ciascun Stato aderente all'accordo di Schengen, in quanto l'appartenenza a tale accordo impone di evitare o ridurre al minimo le ipotesi in cui la valutazione compiuta da uno Stato estero possa essere vanificata o diversamente valutata da un altro Stato (Cons. Stato sez. III n. 5735/2015, n. 4601/2014, n. 3573/2013 e n. 2978/2013). Si tratta, qui, di applicare una regola europea che costituisce pilastro dello spazio comune di libera circolazione, all'interno del quale ciascun Paese membro ha il dovere di applicare segnalazioni o richieste provenienti da altro Paese membro. Diversamente opinando, le disposizioni del trattato sarebbero violate"»;

d2) Cons. Stato, sez. III, 10 dicembre 2024, n. 9961 che ha ritenuto non rilevante e manifestamente infondata la q.l.c. dell'articolo 103, comma 2, lettera b), *«considerato che la disposizione normativa in esame non presenta profili di violazione del principio di parità di trattamento di cui all'articolo 3 della Costituzione, risolvendosi in una scelta del Legislatore frutto dell'esercizio della potestà legislativa, che non presenta profili censurabili sul piano del rispetto del principio di uguaglianza»;*

d3) Cons. Stato, sez. I, 21 agosto 2024, n. 1102 (che richiama ampiamente Cons. Stato, sez. III, 31 maggio 2013, n. 2978) secondo il quale:

i) *«l'Autorità amministrativa nazionale non è tenuta a verificare le ragioni della segnalazione a mezzo dell'acquisizione, da parte dello Stato estero da cui origina la segnalazione, della documentazione utile a dimostrare le ragioni della non ammissione del soggetto nell'area Schengen.»*

ii) *«anche se i provvedimenti di non ammissibilità inseriti da Stati esteri potrebbero discendere [perfino] da mere irregolarità amministrative, di per sé inidonee a denotare un'intrinseca pericolosità dello straniero - la ratio del combinato disposto degli artt. 96 e 25, sta nell'esigenza di evitare, o comunque ridurre ad eccezioni i casi in cui la valutazione compiuta da uno Stato aderente alla Convenzione venga posta nel nulla o comunque messa in discussione e diversamente valutata da un altro Stato.»*

iii) *«tale (tendenziale) automatismo è dunque la conseguenza della assai limitata sindacabilità (reciproca) del merito del provvedimento adottato da ciascun Stato aderente alla Convenzione di Schengen.»*

iv) *«d'altra parte, ammettere la generale necessità di sindacare la decisione di un diverso Stato, sotto il profilo della sussistenza di un'effettiva pericolosità dello straniero, vanificherebbe le stesse finalità dell'Area Schengen. Una simile scelta legislativa non appare censurabile sul piano della ragionevolezza, tenuto conto anche del preminente interesse alla speditezza nella evasione delle tante pratiche di regolarizzazione e quindi del buon andamento della amministrazione nonché delle più generali direttive legislative in tema di contingentamento dei flussi migratori nel nostro Paese.»;*

d4) Cons. Stato, sez. I, 27 marzo 2023, n. 525, *«secondo cui ammettere la generale necessità di sindacare la decisione di un diverso Stato, sotto il profilo della sussistenza di un'effettiva pericolosità dello straniero, vanificherebbe le stesse finalità dell'Area Schengen.»*

Una simile scelta legislativa non appare censurabile sul piano della ragionevolezza, tenuto conto anche del preminente interesse alla speditezza nella evasione delle tante pratiche di regolarizzazione e quindi del buon andamento della amministrazione nonché delle più generali direttive legislative in tema di contingentamento dei flussi migratori nel nostro Paese»;

d5) Cons. Stato, sez. III n. 1837 del 2016 (in *Foro it.*, 2016, III, 317) che esclude un automatismo preclusivo della segnalazione Schengen, richiedendo che venga, sul punto, attivato il contraddittorio con l'interessato;

e) sulla valenza della segnalazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE:

e1) con riferimento alle persone e per la sindacabilità della segnalazione da parte dello Stato membro ricevente v.: i) Corte di giustizia UE, sez. V, 16 gennaio 2018, C-240/17, secondo cui:

«1) L'articolo 25, paragrafo 2, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alla frontiera comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995, dev'essere interpretato nel senso che, se allo Stato contraente che intenda adottare una decisione di rimpatrio, accompagnata da divieto d'ingresso e di soggiorno nello spazio Schengen, nei confronti di un cittadino di un paese terzo in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità, rilasciato da un altro Stato contraente, è consentito avviare la procedura di consultazione prevista da detta disposizione anche anteriormente all'adozione della decisione medesima, l'obbligo di avvio di tale procedura sorge, in ogni caso, non appena la sua adozione abbia avuto luogo.

2) L'articolo 25, paragrafo 2, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen dev'essere interpretato nel senso che non osta a che venga data esecuzione alla decisione di rimpatrio, accompagnata dal divieto d'ingresso, adottata da uno Stato contraente nei confronti di un cittadino di un paese terzo in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato da un altro Stato contraente, pur essendo in corso la procedura di consultazione prevista dalla disposizione medesima, qualora lo Stato contraente autore della segnalazione ritenga legittimamente detto cittadino una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza nazionale, ferma restando la facoltà per il cittadino medesimo di far valere i diritti derivanti dal proprio titolo di soggiorno recandosi successivamente nel territorio del secondo Stato contraente. Tuttavia, decorso un termine ragionevole dall'avvio della procedura di consultazione e in assenza di risposta dallo Stato contraente consultato, spetta allo Stato contraente autore della segnalazione procedere al ritiro della segnalazione di non ammissione inserendo, eventualmente, il cittadino medesimo nel proprio elenco nazionale di segnalazione.

3) L'articolo 25, paragrafo 2, della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen dev'essere interpretato nel senso che il cittadino di un paese terzo, in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato da uno Stato contraente, nei confronti del quale in un altro Stato contraente sia stata adottata una decisione di rimpatrio accompagnata da divieto d'ingresso, può far valere dinanzi al giudice nazionale gli effetti giuridici derivanti dalla procedura di consultazione incombente allo Stato contraente autore della segnalazione nonché le esigenze che ne discendono.»;

e2) con riferimento agli oggetti:

i) Corte di giustizia UE, sez. I, 15 dicembre 2022, C-88/21, Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmai, «L'articolo 39 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), in combinato disposto con l'articolo 38, paragrafo 1, della stessa, dev'essere interpretato nel senso che esso: i) non prevede un obbligo generale di vietare l'immatricolazione di un veicolo a motore che sia oggetto di una segnalazione in corso nel sistema d'informazione

Schengen di seconda generazione (SIS II); ii) non impone allo Stato membro di esecuzione di prevedere norme generali che vietino azioni relative all'oggetto individuato diverse da quelle che consentono di raggiungere gli obiettivi di tale articolo 38, paragrafo 1; iii) non osta a che tale Stato membro preveda deroghe a un divieto generale di immatricolare un tale veicolo»;

ii) Corte di giustizia UE, sez. I, 16 giugno 2022, C-520/20, DB, secondo cui "L'articolo 39 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale in forza della quale le autorità competenti dello Stato membro di esecuzione sono tenute a dare esecuzione a una segnalazione inserita nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione riguardante un oggetto, anche qualora queste ultime nutrano dubbi sui motivi di introduzione di una siffatta segnalazione quali enunciati all'articolo 38, paragrafo 1, di tale decisione";

f) nella giurisprudenza della Corte di cassazione (per la tesi che ammette la sindacabilità della segnalazione): v. Cass. civ., sez. I, ordinanza 26 aprile 2023, n. 10977, secondo cui «è illegittimo il rifiuto del visto per ricongiungimento familiare ad un cittadino extracomunitario, coniuge di un cittadino italiano, per il solo fatto che sul suo conto sussista una segnalazione ai fini della non ammissione entro lo spazio Schengen, senza una preliminare verifica circa il fatto che la presenza di tale persona costituisca una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività» precisando però con riferimento agli oneri di allegazione che «colui che intenda far valere la tutela prevista dall'ordinamento ai sensi dell'art. 30, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 [invocabile nel caso di specie anche da parte di cittadini extracomunitari coniugi di cittadini italiani (in forza delle disposizioni speciali che disciplinano gli accordi di Schengen e l'istituto della segnalazione)], non può limitarsi a dedurre la mera illegittimità del provvedimento di diniego, ma ha l'onere quantomeno di allegare l'ininfluenza delle ragioni di detta segnalazione ai fini della proposta richiesta di visto» (Cass. civ., sez. I, 26 aprile 2023, n. 10977);

g) sul sistema Schengen nella dottrina:

g1) con riguardo alla segnalazione Schengen: i) C. AMALFITANO, *Segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione nello «spazio Schengen»*. Profili di incompatibilità comunitaria e di legittimità costituzionale, in *Dir. un eur.*, 2006, 489; ii) M. MARCHINI, *sui requisiti per il mantenimento dell'autorizzazione al soggiorno in Italia dello straniero*, in *Corriere giur.*, 2012, 890, 208; iii) A. DI NUZZO, *I provvedimenti del Questore aventi ad oggetto il permesso di soggiorno a cittadini di un paese terzo segnalati nel sistema d'informazione Schengen*, in *Amministrativamente*, 2021, 3; iv) N. ROMBI, *Percorsi di giurisprudenza - Il mandato d'arresto europeo: tra teoria e prassi*, in *Giur. it.*, 2022, 2513; v) E. PISTOIA, *Verso la riforma del Codice Frontiere Schengen: Le frontiere interne alla prova della nuova centralità delle riammissioni informali*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2022, e; v) D. VITIELLO, *Nel nome della libertà di circolazione: la riforma di Schengen e le alternative al ripristino dei controlli interni*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 4, 1; vi) T.FINA, *Limitare la libera circolazione dei cittadini: da*

Nordic Info BV c. Belgische Staat alla futura riforma del Codice Schengen, in Quaderni AISDUE, 2024, 2, 1;

g2) con specifico riferimento alle questioni affrontate nell'ordinanza: v. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La regolarizzazione dei lavoratori stranieri tra molte incertezze e possibili contenziosi*, in *Corriere giur.*, 2020, 1017 che aveva già segnalato le questioni sollevate nell'ordinanza in esame osservando come *"Mentre sono ritenuti ammissibili alla regolarizzazione coloro che risultino espulsi solo per motivi di irregolarità del soggiorno, ne sono invece esclusi coloro che risultino "segnalati, anche in base ad accordi o convenzioni internazionali in vigore per l'Italia, ai fini della non ammissione nel territorio dello Stato"*; formula questa che indica in primo luogo i cosiddetti segnalati Schengen, ovvero gli immigrati i cui rilievi fotodatilloscopici sono presenti nel Sistema di Informazione Schengen.

Ciò avviene, non di rado, per il solo fatto di essere stati rintracciati in posizione di irregolarità del soggiorno sul territorio di un paese membro. Questa causa di esclusione introduce a mio avviso un'irragionevole differenziazione riguardo a coloro che, essendo stati rintracciati sul territorio italiano ed espulsi da una nostra questura per il medesimo motivo dell'irregolarità del soggiorno non avranno invece alcuna difficoltà ad essere regolarizzati e a vedere cancellata la segnalazione Schengen che li riguarda su richiesta dell'Italia. Non v'è dubbio, d'altra parte, che la regolarizzazione dello straniero segnalato come inammissibile possa avvenire solo procedendo previamente alla cancellazione della segnalazione stessa attraverso il Ministero dell'Interno.

La questione non è nuova ed è stata già oggetto di due orientamenti interpretativi opposti. Secondo un primo orientamento, in presenza di una clausola di esclusione precisa, incondizionata e "cieca", l'amministrazione è obbligata a respingere l'istanza di regolarizzazione del segnalato. Secondo un diverso orientamento - che riterrei più condivisibile - l'Amministrazione non dovrebbe invece limitarsi a prendere atto della segnalazione Schengen rigettando l'istanza di regolarizzazione, ma dovrebbe considerare le ragioni poste a fondamento di tale segnalazione interrogando il "Sistema Sirene" e valutando se queste siano oppure no ostative alla regolarizzazione in base alle norme interne, alla stregua delle quali l'espulsione motivata da mera irregolarità amministrativa del soggiorno non impedisce l'accoglimento della domanda.»

h) sui limiti dell'autonomia degli Stati membri in materia di permessi di soggiorno e cittadinanza:

h1) Corte di giustizia UE, grande sezione, 29 aprile 2025, C-181/23, Commissione europea/Repubblica di Malta secondo cui: *«Avendo introdotto e attuato un programma istituzionalizzato di cittadinanza tramite investimento come il Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (cittadinanza maltese per naturalizzazione in ragione di servizi eccezionali tramite investimento diretto), fondato sull'articolo 10, paragrafo 9, del Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [legge sulla cittadinanza maltese (Capitolo 188 delle leggi di Malta)], come modificato dal Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [legge recante modifica n. 2 alla legge sulla cittadinanza maltese (legge n. XXXVIII del 2020)], e*

dai Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [regolamento del 2020 sulla concessione della cittadinanza in ragione di servizi eccezionali (legislazione secondaria 188.06 delle leggi di Malta)], che istituisce una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati e che è quindi assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro nonché, per estensione, di quella dello status di cittadino dell'Unione, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.»;

h2) Corte di giustizia UE, sez. I, 10 aprile 2025, C-607/21, XXX / État belge, secondo cui:

«1) L'articolo 2, punto 2, lettera d), della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, letto in combinato disposto con l'articolo 7, paragrafo 2, e con l'articolo 10 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che, al fine di determinare se l'ascendente diretto del partner di un cittadino dell'Unione sia a carico di tale cittadino dell'Unione e/o di tale partner, l'autorità nazionale competente deve tener conto sia della situazione di tale ascendente nel suo paese d'origine alla data in cui ha lasciato quest'ultimo e raggiunto detto cittadino dell'Unione nello Stato membro ospitante, se del caso sulla base di documenti rilasciati prima di tale data, sia dalla situazione di detto ascendente in tale Stato membro alla data di presentazione di una domanda di carta di soggiorno, qualora siano trascorsi diversi anni tra queste due date.

2) L'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva 2004/38, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 2, lettera d), e con l'articolo 10 di quest'ultima, deve essere interpretato nel senso che un ascendente diretto del partner di un cittadino dell'Unione che può dimostrare di essere, sia alla data della sua domanda di carta di soggiorno, presentata diversi anni dopo il suo arrivo nello Stato membro ospitante, sia alla data di tale arrivo, a carico di tale cittadino dell'Unione e/o di tale partner, beneficia di un diritto di soggiorno derivato dai diritti di cui gode un cittadino dell'Unione, superiore a tre mesi, attestato mediante il rilascio di una carta di soggiorno, se detto cittadino dell'Unione soddisfa le condizioni enunciate all'articolo 7 di tale direttiva. Detto diritto di soggiorno non può essere negato per il motivo che, in applicazione della normativa nazionale, questo ascendente soggiorna irregolarmente, alla data di tale domanda, nel territorio di tale Stato membro.»;

- i) nella giurisprudenza convenzionale: v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, 2 febbraio 2010, R.n. 964/07, *Gheorghe DALEA contro la Francia*, in <https://hudoc.echr.coe.int/>, che, occupandosi dell'effetto preclusivo della segnalazione banca dati del servizio informativo Schengen (SIS) la Corte ricorda che la convenzione non garantisce il diritto di ingresso e di soggiorno in uno Stato di cui non si abbia la cittadinanza. Tuttavia, le loro decisioni in tale ambito, nella misura in cui violino un diritto tutelato dal paragrafo 1 dell'articolo 8, devono

essere necessarie in una società democratica e, in particolare, proporzionate allo scopo legittimo perseguito, nella fattispecie la tutela della sicurezza nazionale;

j) sui motivi automaticamente ostativi in tema di permessi di soggiorno:

j1) nella giurisprudenza costituzionale:

i) Corte cost., 18 luglio 2023, n. 150 (in *Foro it.*, 2023, I, 2997, nonché oggetto della News UM n. 113 del 2023) che ha dichiarato inammissibile, per errata indicazione della norma interposta e mancata delineazione del *tertium comparationis* da parte del giudice a quo, la questione di costituzionalità dell'art. 103, commi 5 e 6, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in materia di condizioni per l'emersione di rapporti di lavoro cd. "irregolari", sollevata dal T.a.r. per le Marche, sez. I, ordinanza 14 novembre 2022, n. 680, per contrasto con gli artt. 3 e 76 della Costituzione nonché con l'art. 17, commi 2 e 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

ii) Corte cost., 18 luglio 2023, n. 149, (oggetto della News UM n. 110 del 14 settembre 2023);

iii) Corte cost., 18 luglio 2013, n. 202, secondo cui «*gli automatismi procedurali, essendo basati su una presunzione assoluta di pericolosità, devono ritenersi arbitrari e perciò costituzionalmente illegittimi, se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole [...] formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta alla base della presunzione stessa*»;

j2) nella giurisprudenza comunitaria: Corte di giustizia UE, grande sezione, 25 luglio 2008, C-127/08, Corte di giustizia CEE, 26 febbraio 1975, C-67/74,

j3) nella dottrina: M. SAVINO, *L'incostituzionalità del c.d. automatismo espulsivo*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2013, con ampi riferimenti di diritto comparato; E. RIVIECCIO, *L'incostituzionalità dell'automatico diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Nota a corte costituzionale n. 88 del 2023*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 2023, 64; M. DELLAGIACOMA, *La previsione di automatico diniego di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, in *www.diritticomparati.it*, giugno 2023; D. LOPRIENO, *Sulla erosione dell'automatismo espulsivo in materia di rinnovo del permesso di soggiorno. Nota a sentenza n. 88/2023 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, 5.