

*La sentenza della Corte di cassazione 4890/2019
sull'efficacia nel tempo della nuova disciplina in materia di
protezione umanitaria contenuta nel d.l. n. 113 del 2018, convertito
dalla legge n. 132 del 2018*

Lucia Tria

1. Com'è noto il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito dalla legge n. 132 del 2018 ha, fra l'altro, abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, di ampia applicazione, prima vigente e lo ha sostituito con alcuni tipici permessi aventi motivazioni umanitarie per "casi speciali", così individuati: per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18 (per motivi di protezione sociale), 18-*bis* (per le vittime di violenza domestica), 20-*bis* (per calamità naturali), 22, comma 12-*quater* (per sfruttamento lavorativo), e 42-*bis* (per atti di particolare valore civile), e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura "protezione speciale" per le categorie vulnerabili).

Si è trattato di una modifica molto incisiva che è venuta a cambiare un assetto nel quale, anche grazie al prezioso apporto della giurisprudenza della Corte di cassazione, in dottrina da tempo era pacifico che, in linea generale, il permesso di soggiorno per motivi umanitari (nella sua originaria configurazione):

a) nell'ambito dell'ordinamento interno era disciplinato, a livello di normativa primaria, soltanto dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, ma aveva la sua base normativa solida nell'art. 10, terzo comma, Cost., visto che era da collegare all'asilo costituzionale ivi previsto;

b) con riguardo alla disciplina dell'Unione europea in materia di protezione internazionale, tale permesso di soggiorno ha rappresentato la forma nazionale di "protezione complementare" che da sempre il Sistema di asilo europeo consente agli Stati membri di riconoscere – anche per

motivi umanitari o caritatevoli, ma a condizione che le relative disposizioni siano compatibili con quelle delle direttive UE nel senso che non modifichino i presupposti e l'ambito di applicazione della disciplina derivata dell'Unione (Corte di Giustizia UE, sentenza 9 novembre 2010, C-57/09, C-101/09) – alle persone che non possono rivendicare lo status di rifugiato (di cui alla Convenzione di Ginevra) e neppure della protezione sussidiaria (di origine UE) benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel Paese d'origine. E va anche considerato che non essendo riuscita la UE ad ottenere un'armonizzazione fra gli Stati membri delle diverse forme di protezione complementare nazionali (obiettivo perseguito fin dalla Risoluzione n. C 150 del 28/05/1999), ancora oggi le relative discipline variano notevolmente da Stato a Stato (al riguardo vedi, di recente: Cass. SU 11 dicembre 2018, n. 32044).

2. Nella descritta situazione una delle questioni che maggiormente hanno agitato gli operatori giuridici nell'immediatezza dell'entrata in vigore del decreto-legge (il 5 ottobre 2018) è stata quella di stabilire quale dovesse essere l'efficacia nel tempo delle profonde modifiche da esso introdotte per la protezione umanitaria. In particolare se la nuova disciplina fosse o meno da applicare retroattivamente – nel senso, cioè, di escludere il rilascio del permesso umanitario a chi avesse già maturato il relativo diritto prima del 5 ottobre 2018, in base alla disciplina previgente – e se, in caso affermativo, tale soluzione fosse da considerare conforme alla Costituzione e alla disciplina UE in materia.

I principali elementi da prendere in considerazione per risolvere la questione erano i seguenti:

1) la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione che ha riconosciuto identità di natura giuridica al diritto alla protezione umanitaria, al diritto alla protezione internazionale ed al diritto costituzionale di asilo, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali, di diretta derivazione costituzionale e convenzionale (indirizzo che ha avuto il suo esordio in Cass. SU n. 19393 del 2009, seguita dalla costante giurisprudenza successiva delle Sezioni Unite; vedi, per tutte: Cass., SU 16 settembre 2010, n. 19577; Cass., 3 maggio 2010, n. 10636; Cass., 17 febbraio 2011,

n, 3898 e le più recenti Cass. SU n. 5059 del 2017; n. 30658 del 2018; n. 30105 del 2018; n. 32045 del 2018; n. 32177 del 2018);

2) la conseguente affermazione secondo cui il riconoscimento della suddetta situazione giuridica in termini di diritto soggettivo porta all'attribuzione a tutti i provvedimenti, assunti dagli organi competenti in materia, della natura meramente dichiarativa-accertativa e non costitutiva, il che conferma la devoluzione delle controversie in materia alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass. SU 17 dicembre 1999, n. 907; Cass. SU 9 settembre 2009, n. 19393; Cass. 9 aprile 2002, n. 5055; Cass. 4 maggio 2004, n. 8423);

3) l'art. 11 delle Preleggi che stabilisce, come regola generale, che "la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo";

4) la presenza nel d.l. n. 113 di una normativa transitoria – contenuta nell'art. 1, commi 8 e 9 – nella quale non è preso in considerazione il caso in cui la Commissione territoriale non si è ancora pronunciata o si è pronunciata negativamente sulla domanda di protezione, visto che il comma 8 regola le ipotesi di permesso umanitario già riconosciuto ai sensi del previgente art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2008¹, mentre il comma 9 disciplina le fattispecie in cui il permesso umanitario non sia stato rilasciato ma la Commissione territoriale abbia già «ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario» e per queste ultime ipotesi prevede il rilascio di un permesso di soggiorno «recante la dicitura "casi speciali"» della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato – a differenza del nuovo permesso rilasciato secondo la disciplina ordinaria che ha la durata di un anno – alla cui scadenza si applica la disciplina prevista dal precedente comma 8².

¹ Il comma 8 stabilisce, in particolare, che: «8. Fermi restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

² «9. Nei procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali la Commissione territoriale non ha accolto la domanda di protezione internazionale e ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno recante la dicitura "casi speciali" ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Alla scadenza del permesso di soggiorno di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui al comma 8».

3. Di conseguenza, a prescindere dall'intento soggettivo dei redattori del decreto-legge, sulla base dei consueti criteri ermeneutici, letterale e logico-sistematico, utilizzati alla luce degli indicati principi generali della materia, la maggior parte dei Tribunali e degli interpreti era giunta alla conclusione che se la Commissione non aveva già riconosciuto esistenti i presupposti del permesso umanitario in favore di chi avesse già maturato il relativo diritto, non ne fosse precluso l'accertamento dopo il 5 ottobre 2018.

4. Ma anche aderendo a tale tesi rimaneva da stabilire quale fosse il regime applicabile nei suddetti casi: se quello originario tout court o meno, dovendosi al riguardo considerare che il suddetto comma 9 dell'art. 1 del decreto, per le ipotesi in cui il permesso umanitario non fosse stato ancora rilasciato ma la Commissione territoriale avesse già ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, prevede il rilascio di un permesso di soggiorno «recante la dicitura “casi speciali”» e non del vecchio permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Da questo punto di vista si ponevano due questioni collegate quelle di evitare: a) irragionevoli disparità di trattamento (rilevanti ex art. 3 Cost.) fra soggetti ugualmente titolari del diritto prima del 5 ottobre 2018, disparità derivanti esclusivamente dai ritardi o dalle errate valutazioni delle Commissioni territoriali (nel senso di differenziare la situazione dei migranti a seconda che fosse o meno già intervenuto il riconoscimento da parte delle Commissioni della sussistenza delle condizioni per il permesso umanitario); b) per la medesima ragione, di attribuire a coloro per i quali la valutazione positiva era già intervenuta un trattamento (previsto dall'art. 1, comma 9, cit.) deteriore rispetto agli altri.

5. La Corte di cassazione, con la sentenza 19 febbraio 2019, n. 4890 ha dato una risposta chiara e convincente ai rilevati problemi di diritto intertemporale e, in particolare all'importante questione relativa all'applicabilità immediata – o meno – della nuova disciplina legislativa ai giudizi ed ai procedimenti amministrativi in itinere, in assenza di una specifica normativa transitoria al riguardo, contenuta nel d.l. n. 113 del 2018.

La Corte ha affermato al riguardo il seguente principio di diritto: “La normativa introdotta con il d.l. n. 113 del 2018, convertito dalla legge n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari dettata dal d.lgs. n. 286 del 1998, art. 5, comma 6, e dalle altre disposizioni consequenziali, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell’entrata in vigore (5/10/2018) della nuova legge, le quali saranno pertanto scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione. Tuttavia in tale ipotesi, all’accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base dei presupposti esistenti prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, convertito dalla legge n. 132 del 2018, farà seguito il rilascio da parte del Questore di un permesso di soggiorno contrassegnato dalla dicitura “casi speciali” e soggetto alla disciplina e all’efficacia temporale prevista dall’art. 1, comma 9, di detto decreto legge”.

6. A tale conclusione la Corte è pervenuta attraverso un’ampia ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, che ha preso le mosse da:

a) l’affermazione secondo cui il permesso di soggiorno sostenuto da ragioni di carattere umanitario costituisce parte integrante del sistema pluralistico di protezione internazionale, come ampiamente evidenziato dalla giurisprudenza (Cass. n. 10636 del 2012 e n. 16362 del 2016) e come risulta dalla norma (dall’art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, nella formulazione vigente fino all’entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018) che ha introdotto nel procedimento di riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, il potere-dovere delle Commissioni territoriali di accertare le ragioni di carattere umanitario che possano residuare al diniego delle protezioni c.d. maggiori, potere che è rimasto in capo alle Commissioni, limitatamente ai requisiti indicati nell’art. 19, comma 1 e 1.1., del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 19, comma 1 ed 1.1, benché sia stato rimodulato, alla luce della significativa compressione delle ragioni umanitarie realizzata dal d.l. n. 113 del 2018;

b) la consolidata qualificazione giuridica della posizione giuridica soggettiva del richiedente la protezione internazionale o umanitaria come diritto soggettivo riconducibile alla categoria dei diritti umani fondamentali (di diretta derivazione costituzionale e convenzionale) e la natura meramente ricognitiva del giudizio di accertamento cui esso è assoggettato nella fase amministrativa e giudiziale dell'esame dei presupposti;

c) la preesistenza, nella specie, del suddetto diritto soggettivo rispetto alla verifica delle condizioni cui la legge lo sottopone, mediante il procedimento amministrativo ed eventualmente giudiziale, nel senso che l'avvenuta proposizione della domanda (prima del 5 ottobre 2018) "cristallizza il paradigma legale" sulla cui base la domanda stessa va scrutinata, data la richiamata qualificazione giuridica del diritto azionato e la pacifica natura ricognitiva dell'accertamento statutale;

d) il collegamento del risultato positivo o negativo dell'accertamento col quadro allegativo e probatorio posto a base della domanda, senza alcuna incidenza sulla natura giuridica della situazione soggettiva azionata e sulla incontestata natura dichiarativa della verifica amministrativa e giudiziale e ciò non è contraddetto dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, che, imponendo la cosiddetta "valutazione all'attualità" dei fatti dedotti a fondamento della domanda, attiene alla disciplina degli oneri di allegazione della parte e dell'obbligo di cooperazione istruttoria del giudice e, quindi, alle modalità di conformazione dell'istruttoria, ma non concerne la configurazione giuridica dei presupposti del diritto azionato.

Tali premesse, ha sottolineato la Corte, non possono che indurre univocamente a ritenere che la nuova disciplina legislativa – che viene ad incidere direttamente sul fatto generatore del diritto e sui suoi effetti e conseguenze giuridiche – non possa essere applicabile ai procedimenti in corso, come paradigma valutativo, visto che il richiedente (sulla base del complessivo paradigma legislativo anteriore all'entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018) è titolare del diritto ad un titolo di soggiorno fondato su "seri motivi umanitari" desumibili dal quadro degli obblighi costituzionali ed internazionali assunti dallo Stato, che sorge contestualmente al verificarsi delle condizioni di vulnerabilità, delle quali ha richiesto l'accertamento con la domanda.

7. Nella sentenza è stata anche ben dimostrata la conformità di tale soluzione sia all'art. 11 delle Preleggi, sia alla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia UE in materia.

8. A proposito dell'art. 11 delle Preleggi, è stato sottolineato quanto segue:

a) il principio stabilito secondo cui “la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo” (ivi stabilito) non gode di copertura costituzionale e, conseguentemente, può essere derogato dal legislatore, entro precisi limiti indicati dalla giurisprudenza;

b) la Corte di cassazione, con orientamento del tutto costante, ne ha modulato l'ambito applicativo, anche in mancanza di una disciplina normativa puntuale, affermando che: “in tema di successione delle leggi nel tempo, il principio dell'irretroattività, fissato dall'art. 11 Preleggi, comporta che la norma sopravvenuta è inapplicabile, oltre che ai rapporti giuridici esauriti, anche a quelli ancora in vita alla data della sua entrata in vigore, ove tale applicazione si traduca nel disconoscimento di effetti già verificatisi ad opera del pregresso fatto generatore del rapporto, ovvero in una modifica della disciplina giuridica del fatto stesso” (ex multis Cass. n. 3845 del 2017);

c) tale principio è stato ulteriormente specificato stabilendosi che “la legge nuova può essere applicata ai fatti, agli status e alle situazioni esistenti o sopravvenute alla data della sua entrata in vigore, ancorché conseguenti ad un fatto passato, quando essi, ai fini della disciplina disposta dalla nuova legge, debbano essere presi in considerazione in sé stessi, prescindendosi totalmente dal collegamento con il fatto che li ha generati, in modo che resti escluso che, attraverso tale applicazione, sia modificata la disciplina giuridica del fatto generatore” (Cass. SU n. 2926 del 1967; n. 2433 del 2000; n. 14073 del 2002; Cass. n. 16620 del 2013);

d) pertanto, l'applicazione del principio di irretroattività della legge sostanziale riguarda non soltanto i c.d. diritti quesiti (Cass. SU n. 5939 del 1991) ma anche le situazioni giuridiche soggettive sottoposte ad un procedimento di accertamento ove la nuova disciplina legislativa modifichi il “fatto generatore” del diritto o le sue conseguenze giuridiche attuali o future;

e) il principio esposto è una diretta conseguenza del parametro del c.d. “fatto compiuto”, elaborato dalla dottrina costituzionalistica al fine di evitare effetti pregiudizievoli sulla tutela di diritti, dettati dall’insorgenza di una nuova norma che ne limiti o comprima la titolarità, il contenuto e l’esercizio, in virtù di un paradigma diverso rispetto a quello applicabile al momento in cui se ne è chiesto l’accertamento, così da creare disparità ingiustificate ed irragionevoli di trattamento dovute esclusivamente ad un fattore, del tutto estrinseco ed accidentale quale la durata del procedimento di accertamento. La nuova legge, ove non si applicasse il principio sopra illustrato “finirebbe per sconvolgere le situazioni giuridiche sorte durante il periodo di vigenza della vecchia legge, solo perché non esaurite al momento dell’entrata in vigore della nuova (in quanto svolgentesi nell’ambito di una durata ancora in corso) e perché tuttora oggetto di accertamento giudiziale” (Cass. SU n. 5939 del 1991; n. 4327 del 1998; Cass. n. 2433 del 2000; n. 16395 del 2007; n. 3845 del 2017);

f) l’applicazione del paradigma sopraindicato al diritto soggettivo alla protezione del cittadino straniero che ne ha richiesto l’accertamento nella vigenza dell’art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e che non ha avuto una risposta definitiva prima dell’entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, alla luce dei canoni sopraindicati, non può che essere quella suindicata, data la qualificazione giuridica del diritto sopra illustrata e la natura meramente ricognitiva del giudizio di accertamento cui esso è assoggettato nella fase amministrativa e giudiziale.

9. Tale esito risulta anche coerente con i principi elaborati dalla Corte Costituzionale in relazione alla disciplina del rapporto tra legge nuova e sistema preesistente.

Al riguardo, infatti, il Giudice delle leggi ha affermato che non è astrattamente vietata l’applicazione immediata di una nuova norma salvo che ciò non contrasti con interessi costituzionalmente protetti (vedi per tutte: Corte Cost. n. 41 del 2011, nella quale è affermata l’illegittimità costituzionale di una norma autoqualificata d’interpretazione autentica, ma dalla Corte ritenuta di portata innovativa e irragionevolmente retroattiva) e non violi “principi costituzionali e altri valori di civiltà giuridica tra i quali sono ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che si

riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni riservate all'ordinamento giudiziario" (Corte Cost. n. 78 del 2012; n. 209 del 2010).

La qualificazione giuridica del diritto all'accertamento dell'esistenza di seri motivi umanitari al fine di poter usufruire del corrispondente titolo di soggiorno che si è consolidata in virtù degli orientamenti soprarichiamati, attrae, indubitabilmente nell'alveo degli "interessi costituzionalmente protetti" la situazione giuridica soggettiva tutelata dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998.

10. Ma, si è aggiunto, che pure per il diritto dell'Unione Europea relativo al diritto degli immigrati extra UE agli status di protezione internazionale, l'accertamento amministrativo e giudiziale ha natura ricognitiva (Considerando n. 21 della Direttiva 2011/95/UE) e, di recente, la Corte di Giustizia (sentenza del 12 aprile 2018, causa C-559/16) ha ribadito tale principio con riferimento alla domanda di protezione internazionale proposta da un minore non accompagnato che intendeva esercitare il diritto al ricongiungimento familiare e che si era trovato a raggiungere la maggiore età in corso di giudizio. La CGUE ha affermato che la diversità dell'esito dell'accertamento del diritto fondata esclusivamente sulla durata del relativo procedimento, viola il principio della parità di trattamento e della certezza del diritto con la conseguenza che, attesa la natura ricognitiva dell'accertamento stesso, si deve considerare la posizione giuridica del richiedente al momento della proposizione della domanda, essendo la durata delle procedure dovuta a fattori del tutto indipendenti dalla volontà del richiedente stesso (carico di lavoro; complessità delle questioni; maggiore afflusso delle domande in una particolare contingenza politica).

La Corte di cassazione ha sottolineato che i principi affermati dalla CGUE in relazione alla natura giuridica delle situazioni giuridiche soggettive riconducibili alla protezione internazionale e alle regole intertemporali che ne governano le procedure di accertamento, costituiscono un canone ermeneutico rilevante anche ai fini della corretta

applicazione delle norme che si succedono all'interno dei singoli ordinamenti, pure con riguardo alla protezione umanitaria che costituisce parte integrante del sistema pluralistico di protezione internazionale, come si è detto.

Peraltro i suddetti principi si pongono anche in consequenziale linea di coerenza con gli orientamenti sopra illustrati in tema di corretta applicazione del principio d'irretroattività, contenuto nell'art. 11 Preleggi.

11. Da escludere, di conseguenza, che dalle norme transitorie contenute nell'art. 1, commi 8 e 9, del d.l. n. 113 del 2018 possa desumersi il principio dell'applicabilità immediata alle procedure in itinere della nuova disciplina legislativa incentrata sull'eliminazione del diritto all'accertamento di un titolo di soggiorno sostenuto da ragioni umanitarie (ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998).

12. Peraltro, l'art. 1, comma 9, contiene una rilevante indicazione in relazione al provvedimento concretamente emesso dal Questore.

Sicché, al fine di determinare una condizione di rigorosa parità di trattamento di situazioni omogenee, deve ritenersi che anche nelle ipotesi in cui l'accertamento del diritto, al momento dell'entrata in vigore della nuova legge, sia in itinere, il provvedimento del questore, in caso di positivo accertamento delle condizioni di legge, dovrà avere il contenuto e la durata stabiliti dal comma 9.

Così come nell'ipotesi prevista espressamente dalla disposizione richiamata, il paradigma legislativo sulla base del quale verrà accertata l'esistenza del diritto sarà quello delineato dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 – trattandosi di situazioni giuridiche soggettive che, per le ragioni ampiamente svolte, non possono essere scrutinate alla luce di un fatto generatore mutato rispetto al momento in cui è stato chiesto l'accertamento del diritto – ma il titolo di soggiorno rilasciato dal Questore non potrà che essere conformato al paradigma contenuto nell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 113 del 2018, il quale regola le modalità esecutive del diritto (ove) positivamente accertato dalle commissioni territoriali o in sede giudiziale e, conseguentemente, entro questi limiti trova immediata applicazione.

Infatti, la conseguente fase attuativa successiva al provvedimento della Commissione territoriale o a quello emesso in sede giudiziale, necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno non può che esplicitarsi sulla base della nuova normativa vigente, che non riconosce più per il futuro, dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 113 del 2018, il rilascio di un permesso umanitario disciplinato, quanto a contenuto e durata, dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dal relativo regolamento di attuazione (art. 28, comma 2, lett. d del d.P.R. n. 394 del 1999).

Invero, il principio di diritto intertemporale che ha indicato lo stesso legislatore, nel prevedere la disciplina dell'art. 1 comma 9, cit. limitatamente alla conformazione del provvedimento del questore, indipendentemente dalla portata letterale della disposizione, non può non essere applicato a tutte le situazioni soggettive omogenee, secondo un'interpretazione sistematica che ne assicuri la tutela in termini di sostanziale parità.

13. In sintesi la sentenza in commento rappresenta una bella pagina della giurisprudenza della Corte di cassazione, nella quale la Corte ha esercitato, in modo esemplare, la funzione di nomofilachia che le è stata assegnata dall'ordinamento, le cui "fondamenta poggiano anche sul principio costituzionale di eguaglianza (art. 3 Cost.), in forza del quale casi analoghi devono essere giudicati, per quanto possibile, in modo analogo" (come sottolineato da Corte cost. n. 149 del 2013).