

Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. “decreto sicurezza e immigrazione” (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte Costituzionale)*

di Gabriele Conti**
(9 agosto 2019)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’abrogazione della protezione umanitaria. – 3. Le disposizioni in materia di accoglienza e l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Con la sentenza n. 194/2019, depositata il 24 luglio u.s., la Corte Costituzionale ha ritenuto inammissibili, per carenza di motivazioni, i ricorsi in via principale promossi dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria contro alcune disposizioni in materia di protezione internazionale contenute nel c.d. “decreto sicurezza e immigrazione”, ovvero nel decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante “*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*”, convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

In particolare, il giudice delle leggi è stato chiamato a sindacare su alcune delle norme introdotte agli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge in questione. Le succitate Regioni, insieme alla Regione autonoma Sardegna e alla Regione Basilicata, hanno proposto altresì ricorso nei confronti dell’intero decreto sicurezza e immigrazione.

Le disposizioni oggetto del giudizio toccano tre aspetti fondamentali della normativa italiana in materia di protezione internazionale, ovvero l’istituto della c.d. “protezione umanitaria”, oramai abrogato, seppure, come vedremo, i principi di fondo sono rimasti pressoché invariati; la disciplina relativa all’accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale; infine, la disciplina relativa all’iscrizione anagrafica dei richiedenti la protezione internazionale.

2. L’abrogazione della protezione umanitaria e i nuovi “casi speciali”

L’art. 1 del decreto sicurezza e immigrazione costituisce in qualche modo il cuore pulsante della riforma voluta dal Ministro dell’Interno Matteo Salvini ed è stato oggetto di ampio dibattito da parte sia della dottrina che degli addetti ai lavori in materia di asilo e protezione internazionale¹. L’articolo in questione ha modificato ampiamente l’art. 5 comma 6 del d.lgs. 286/1998 (il Testo Unico sull’Immigrazione, da qui in poi TUI), abrogando uno dei tre pilastri del sistema asilo italiano, ovvero il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ovvero lo strumento principale con cui nel nostro ordinamento si è data attuazione alla c.d. “protezione umanitaria”.

La protezione umanitaria, che si affiancava agli altri due istituti di protezione internazionale accolti nel nostro ordinamento, ovvero lo “*status di rifugiato*” e la “protezione

* Scritto sottoposto a *referee*.

sussidiaria” (quest’ultima emersa nell’ambito dell’ordinamento euro-unitario)², è stata infatti rimpiazzata dal legislatore italiano da nuove categorie di “permessi di soggiorno per esigenze di carattere umanitario”, cc.dd. “casi speciali”, i cui presupposti sono, rispetto al permesso di soggiorno per motivi umanitari, maggiormente specifici e tipizzati.

Antecedentemente alla riforma, il permesso di soggiorno per motivi umanitari veniva rilasciato dal questore laddove lo straniero a cui fosse stato rifiutato o revocato il permesso di soggiorno, si trovava anche nell’impossibilità di essere allontanato dal territorio dello Stato poiché sussistevano “*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*” che ne impedivano il rimpatrio. In altre parole, uno straniero privo di permesso di soggiorno, ma che lo Stato italiano non poteva espellere dal proprio territorio per la sussistenza di “seri motivi di carattere umanitario” o in virtù di “obblighi di carattere costituzionale o internazionale” cogenti, veniva a sanare la propria posizione irregolare sul territorio proprio tramite il rilascio di un permesso di soggiorno *ad hoc*. L’istituto in questione permetteva in qualche modo di “chiudere il sistema” relativo alla disciplina dei permessi di soggiorno, posto che la condizione di inespellibilità avrebbe causato un cortocircuito altrimenti insanabile, data la concorrente condizione di irregolarità.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari era entrato a far parte della più ampia materia asilo e protezione internazionale poiché le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, incardinate presso le Prefetture, erano state rivestite della competenza a valutare la sussistenza dei presupposti per il rilascio di questo tipo di permesso di soggiorno. La protezione umanitaria era entrata così appieno nella procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, definendo una “terza forma di protezione internazionale” alternativa e subordinata allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria. Qualora, nell’ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale non fosse stata accolta la domanda di asilo, ovvero qualora non sussistevano le condizioni per il riconoscimento né dello *status* di rifugiato né, in via subordinata, della protezione sussidiaria, le Commissioni Territoriali avviavano una terza valutazione in merito alla sussistenza o meno dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. In caso di valutazione positiva, le Commissioni Territoriali trasmettevano gli atti della procedura amministrativa al questore, il quale procedeva così al rilascio del suddetto permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La lettera della normativa antecedente al decreto sicurezza e immigrazione non eliminava comunque la piena discrezionalità del questore nella decisione circa il rilascio o meno del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sia nel caso lo straniero avesse fatto richiesta direttamente all’Autorità di pubblica sicurezza, sia qualora la richiesta veniva trasmessa per il tramite di una valutazione positiva di una Commissione Territoriale. Le

1 Si vedano, in particolare, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 1/2019, pp. 1-39; C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il d. 113/2018?*, in *Questione Giustizia*, Rubrica Diritti senza confini; ASGI, *Il regime intertemporale nell’ambito della protezione umanitaria ai tempi del d.l. 113/2018*, www.asgi.it, 15 ottobre 2018; F. CURI (a cura di), *Il Decreto Salvini Immigrazione e sicurezza. Commento al d.l. 4 ottobre 2018, n.113, conv. con mod. in legge 1 dicembre 2018, n. 132*, Pisa: Pacini Editore, 2019; D. BELLUCCO, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all’abrogazione dei motivi umanitari e sull’art. 1, D.L. 113/2018*, in www.asgi.it; A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2018.

2 Sul tema della protezione sussidiaria si rimanda a N. MORANDI E P. BONETTI, *La protezione sussidiaria*, in www.asgi.it, aggiornata al 11 marzo 2012; S. ALBANO, *La protezione sussidiaria tra minaccia individuale e pericolo generalizzato*, in *Questione Giustizia*, fasc. 2/2018.

questure, tuttavia, avevano adottato una prassi che aveva rimesso in via pressoché esclusiva alle Commissioni Territoriali la decisione sul riconoscimento dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. In altre parole, si era consolidata da un lato l'idea che il questore dovesse adeguarsi automaticamente alla decisione presa dalla Commissione Territoriale, e dall'altro che il questore potesse rilasciare il permesso di soggiorno esclusivamente sulla base della documentazione trasmessa da quest'ultima e non anche, come previsto invece dalla normativa, sulla base di una richiesta presentata direttamente in questura.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari era caratterizzato da estrema "generalità" e "atipicità", posto che il legislatore non aveva precisato i limiti dei "seri motivi umanitari" e degli "obblighi costituzionali o internazionali" cogenti per lo Stato italiano³. La valutazione dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ha fortemente risentito della discrezionalità non solo dei funzionari istruttori delle Commissioni Territoriali, ma anche dei Tribunali, "*con orientamenti talvolta acrobatici, talvolta eccessivamente restrittivi*"⁴. In tal senso, si è finiti col ricondurre alla protezione umanitaria una serie di criteri valutativi che di volta in volta hanno dato corpo ai generici richiami dell'art. 5, comma 6 TUI. Tuttavia, ciò è avvenuto tramite azioni non coordinate che hanno generato non poche asimmetrie, lasciando impregiudicato il carattere atipico della protezione umanitaria. La Corte di Cassazione, come ha ricordato lo stesso giudice costituzionale nella sentenza qui oggetto di commento, ha cercato di fornire gli strumenti necessari a delimitare i contorni della protezione umanitaria. Il giudice di legittimità ha avuto però piuttosto il merito di incardinare la protezione umanitaria nel più ampio sistema asilo: "*Secondo la Corte di Cassazione, in particolare, il permesso di soggiorno per motivi umanitari si collega al diritto di asilo costituzionale, di cui all'art. 10, terzo comma, Cost.*". Per il giudice di legittimità, il permesso di soggiorno per motivi umanitari aveva assunto una duplice valenza di chiusura: non solo nei confronti della disciplina relativa ai permessi di soggiorno, ma anche in relazione all'art. 10, comma 3 della Costituzione italiana, che trovava così, insieme ai due istituti del rifugio e della protezione sussidiaria, piena attuazione.

Tuttavia, come tra l'altro accennato nella sentenza in commento, nella valutazione relativa ai criteri per la rilevazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria, il giudice di legittimità si è limitato a fare considerazioni più generali dal valore sostanzialmente tautologico, rimettendo i "seri motivi umanitari" e gli "obblighi costituzionali e internazionali" cogenti per lo Stato italiano alla tutela di "*vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza concernente la salvaguardia di diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale*".

In tal modo, la Corte di Cassazione non ha mai superato il problema dell'atipicità propria della protezione umanitaria, ritenendo invero che le valutazioni per la rilevazione dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari dovevano essere tutte finalizzate alla individuazione della sussistenza o meno di una condizione di "vulnerabilità" che incidesse su un "*nucleo di diritti ineliminabile*" del richiedente. Così, ad esempio, l'integrazione dello straniero nel tessuto socio-economico italiano, non bastava di per sé, secondo la Corte di legittimità, a stabilire i presupposti per il rilascio del

³ Si veda N. MORANDI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, D.lgs. n. 286/98*, in www.asgi.it, aggiornato a giugno 2017.

⁴ Così C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale*, in *Questione Giustizia*, 2018.

permesso di soggiorno per motivi umanitari: in quel caso, la protezione umanitaria sarebbe stata riconosciuta solo se in una valutazione successiva alla constatazione dell'avvenuta integrazione, fosse emerso che proprio l'elemento dell'integrazione socio-lavorativa consentiva allo straniero di affrancarsi da una condizione di vulnerabilità (Corte di Cassazione, sent. n. 4455/2018)⁵. Sul punto, tra l'altro, la Corte di legittimità si è ripetuta più volte anche dopo l'abrogazione della protezione umanitaria, nelle cause pendenti relative proprio alle richieste di protezione umanitaria fondate sul presupposto della integrazione socio-lavorativa del richiedente. La Corte ha anzi ammesso la pretesa dell'integrazione socio-lavorativa quale presupposto fondativo della vulnerabilità dalla quale discernere il riconoscimento della protezione umanitaria solo in pochissime occasioni corredate tra l'altro da prove documentali quantitativamente e qualitativamente rilevanti, tutte tra l'altro relative alle condizioni di lavoro e alla conoscenza della lingua italiana da parte dello straniero (si vedano sul punto, *ex plurimis*, Cassazione civ. n. 103 del 2019; n. 14821 del 2019; n. 14828 del 2019; n. 15066 del 2019; n. 15069 del 2019).

L'art. 1 del decreto sicurezza e immigrazione ha introdotto nell'ordinamento italiano nuove fattispecie tipizzate, ovvero nuove tipologie di permessi di soggiorno, i cc.dd. "casi speciali", che sostituiscono così interamente la precedente normativa in materia di protezione umanitaria. Si tenga conto che nel novero dei "casi speciali" rientrano tre tipologie di permessi di soggiorno che già preesistevano al decreto sicurezza e immigrazione, e quattro tipologie di permessi di soggiorno invece create *ex novo*. La Corte Costituzionale elenca tutti questi nuovi "speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario" nel considerando 7.5, mettendo in luce che gli istituti preesistenti alla riforma non sono cambiati nella sostanza, ma sono soltanto stati rimessi sotto il cappello dei "casi speciali". I permessi di soggiorno preesistenti al decreto-legge e ora rimessi ai "casi speciali" sono quelli *ex art. 18 TUI* (permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale), *18-bis TUI* (per vittime di violenza domestica) e *art. 22, comma 12-quater TUI* (per particolare sfruttamento lavorativo).

I permessi di soggiorno introdotti invece dal legislatore *ex novo* sono quelli per "cure mediche", introdotto con l'art. 19, comma 2, lettera *d-bis TUI*, rilasciato dal questore agli stranieri che versino in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione proveniente da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il SSN, e tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi in caso di rientro nel paese di origine o di provenienza; il permesso di soggiorno "per calamità", introdotto con l'art. *20-bis TUI*, rilasciato dal questore quando il paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza; il permesso di soggiorno per "atti di particolare valore civile", introdotto con l'art. *42-bis TUI*, che è autorizzato dal Ministro dell'Interno, su proposta del prefetto competente, ed è rilasciato nei casi in cui lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile; infine, in via residuale, il permesso di soggiorno per "protezione speciale", rilasciato nei casi in cui non si accolga la protezione internazionale dello straniero e al contempo ne sia vietata l'espulsione o il respingimento, nell'eventualità che questi possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di

⁵ Sulla sentenza della Corte di Cassazione si vedano C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale*, in *Questione Giustizia*, 2018; E. CASTRONUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 3.2018; R. SIMONE, *Nota a Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455*, in *Il foro italiano*, 2018; G. CONTI, *Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria*, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, fasc. II, 2018.

religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero che questi possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione ai sensi dell'art. 19, comma 1 TUI, ovvero qualora esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 TUI.

Alcuna dottrina ha messo in evidenza che i quattro nuovi permessi di soggiorno presentano elementi innovativi che anziché restringere il campo della protezione umanitaria, sono potenzialmente in grado di espanderlo⁶. In altre parole, la tipizzazione voluta dal legislatore non avrebbe valenza restrittiva, ma piuttosto tenderebbe a espandere ulteriormente le garanzie per gli stranieri in stato di vulnerabilità, non solo perché le nuove categorie di permesso di soggiorno allargano il senso di alcuni concetti (come il concetto di "calamità"), già peraltro protetti altrove nell'ambito dello stesso TUI, ma anche perché la stessa "protezione speciale" sarebbe in grado di per sé a replicare nella sostanza le garanzie dapprima concentrate nel permesso di soggiorno per motivi umanitari e finanche a riconnettere nel novero delle esigenze di carattere umanitario nuove e diverse fattispecie invece prima non contemplabili tramite un'interpretazione finanche estensiva dell'allora vigente art. 5, comma 6 TUI.

Sul fronte delle innovazioni, si tenga conto che il nuovo permesso di soggiorno per cure mediche va distinto dal permesso di soggiorno di cui all'art. 36 TUI, che è rilasciato a chi arriva in territorio italiano per sottoporsi a terapie o a interventi chirurgici (che paga di tasca propria) e che è valido solo per il tempo necessario alla definizione del trattamento terapeutico. Una circolare della Direzione centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere del Ministero dell'Interno (N.400/A/2018/12.214.18.2) del 18 ottobre 2018 ha specificato per l'appunto che il nuovo permesso di soggiorno è contrassegnato dal nuovo codice motivo CURME, distinto pertanto dal codice motivo SALUT proprio del permesso di soggiorno dell'art. 36 TUI.

Allo stesso modo, il permesso di soggiorno per calamità sembra definire una garanzia ulteriore a chi si trovi in condizioni di vulnerabilità determinate da situazioni di calamità, e ciò non solo perché il legislatore omette di definire tali "calamità". Non specificando che si tratta solo di "calamità naturali", il legislatore lascia aperte ipotesi interpretative molto ampie che vanno ad abbracciare una platea di fattispecie potenzialmente molto vasta. La procedura relativa al rilascio di detto permesso è rimessa poi interamente al questore e si differenzia pertanto dalla procedura per il rilascio del permesso per protezione temporanea di cui all'art. 20, comma 1 TUI, che pur sempre si fonda sul presupposto della esistenza di una situazione di calamità. Tuttavia, la norma dell'art. 20, comma 1 TUI, anche da un punto di vista procedurale, appare priva delle garanzie, soprattutto giurisdizionali, di cui invece è stata rivestita la norma relativa al nuovo tipo di permesso di soggiorno di cui all'art. 20-bis TUI.

Il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile si differenzia poi dalle altre tipologie di permesso di soggiorno poiché non attiene a una specifica condizione di vulnerabilità, ma segue invece criteri meritori che sono valutati discrezionalmente dal Ministro dell'Interno sulla base di una proposta del prefetto. Si tratta pertanto di un istituto innovativo che inserisce nell'alveo della protezione per esigenze di carattere umanitario anche presupposti di natura meritoria non peraltro nuovi in materia di immigrazione e cittadinanza⁷. Per la definizione degli atti di particolare valore civile bisogna rinviare all'art. 3 della legge n. 13 del 1958, secondo cui le ricompense al valor civile sono concesse a coloro che compiono atti di eccezionale coraggio che manifestano preclara virtù civica, esponendo consapevolmente la propria vita in pericolo al fine di salvare persone esposte

⁶ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 1/2019, pp. 26 ss.

a un pericolo grave e imminente, impedire o diminuire il danno di un grave disastro pubblico o privato, ristabilire l'ordine pubblico nel caso sia stato gravemente turbato, mantenere forza alla legge, arrestare o partecipare all'arresto di malfattori, far progredire la scienza o semplicemente per bene dell'umanità, tenere alti il nome e il prestigio della Patria. I limiti di applicazione della norma sembrano dunque già ben delineati dal legislatore per quanto concerne almeno questo tipo di permesso di soggiorno.

L'elemento di continuità con il passato è rappresentato tuttavia dal permesso di soggiorno per "protezione speciale", rilasciato dal questore qualora lo straniero si trovi in condizione di inespellibilità per il rischio di persecuzione ai sensi dell'art. 19 comma 1 TUI o per il rischio di essere sottoposto a tortura ai sensi dell'art. 19, comma 1.1 TUI. È già stato sottolineato in dottrina che, nonostante la diversa denominazione, il nuovo permesso di soggiorno per protezione speciale sembra potersi sovrapporre al vecchio permesso di soggiorno per motivi umanitari⁸. Il rimando all'art. 19, comma 1 TUI fornisce infatti una base di applicazione dell'istituto in parola piuttosto ampia e non dissimile nel contenuto da quella disposta dal vecchio testo dell'art. 5, comma 6 TUI. L'articolo in questione infatti, da un lato fa riferimento, pur non pedissequamente, al principio di *non refoulement* di derivazione pattizia, ma dall'altro ne allarga gli orizzonti in maniera piuttosto virtuosa, andando ad incidere su elementi protetti costituzionalmente (si pensi ad esempio al rimando alle "condizioni personali e sociali" che di fatto rinvia all'art. 2 della Costituzione italiana), fornendo così un usbergo ulteriore che supera tra l'altro di gran lunga le garanzie proprie dell'istituto del rifugio. L'art. 19 comma 1 TUI non incontra infatti le limitazioni proprie del rifugio, a partire dalle cause di esclusione, né le cause di esclusione relative alla protezione sussidiaria, pertanto il livello di garanzia non può che essere considerato superiore non solo in relazione alle tipologie di fattispecie che ad esso si riconnettono, ma anche ai modi di accesso e di mantenimento delle garanzie ivi prescritte.

Le Regioni ricorrenti hanno lamentato che con l'abrogazione della protezione umanitaria verrebbe condizionato l'esercizio di numerose competenze legislative regionali sia concorrenti che residuali, in particolare le competenze in materia di assistenza sociale, tutela della salute, formazione e politiche attive del lavoro, istruzione ed edilizia residenziale pubblica. A parere delle ricorrente, la novella normativa restringerebbe illegittimamente la platea delle persone regolarmente soggiornanti sul territorio e con essa anche quella dei destinatari delle prestazioni sociali garantite dalle Regioni, costringendo queste ultime, al pari degli enti locali, a esercitare le loro competenze in contrasto con la Costituzione (considerando 7.7).

La Corte non ha ritenuto ammissibile le censure promosse dalle Regioni ricorrenti per mancanza di una adeguata argomentazione circa la violazione indiretta delle competenze regionali summenzionate. Secondo il giudice delle leggi, infatti, "*gli argomenti adottati dalle ricorrenti si basano sull'assunto indimostrato che il passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico, per «seri motivi di carattere umanitario», a una serie di «casi speciali», comporti di per sé una restrizione della protezione complementare contraria a Costituzione. Invero, l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale*

⁷ La mente non può non andare all'art. 9, comma 2 della legge 91 del 1992 sulla cittadinanza, che dispone la possibilità di concessione della cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

⁸ Così A. MASARACCHIA, *La protezione sociale sostituisce il permesso per motivi umanitari*, in Guida al Diritto, fasc. XLV, 2018.

che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno. In proposito, è appena il caso di osservare che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'esplicito riferimento agli «obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» precedentemente contenuto nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione» (considerando 7.7).

Pertanto, da un lato la Corte non solo riferisce che in merito all'ammissibilità, ovvero in merito alla valutazione circa la violazione indiretta del criterio di riparto competenziale, i ricorsi sono privi di motivazione argomentata, ma riferisce altresì che la tesi proposta dalle ricorrenti è indimostrabile, posto che bisogna attendere ancora l'effettiva applicazione dei nuovi istituti adottati dal decreto-legge per poter fornire un giudizio di legittimità costituzionale. Dall'altro lato, la Corte ribadisce, anche richiamando la lettera che il Presidente della Repubblica ha indirizzato al Presidente del Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2018, che restano fermi gli obblighi di carattere costituzionale e internazionale dello Stato, pur se non espressamente richiamati dal testo normativo. A sostegno di ciò, valga anche la considerazione che la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, richiamata sempre in sentenza, conferma che l'intervento legislativo si muove nel solco tracciato dagli obblighi costituzionali e internazionali della Repubblica.

Per tale motivo, la Corte ritiene che *“la doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rilevare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili”*, confermando la tesi di chi aveva ritenuto che l'omissione letterale degli obblighi costituzionali e internazionali lasciasse comunque immutata la portata cogente di tali norme per il nostro ordinamento. In altre parole, le esigenze umanitarie dapprima garantite dall'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari *“risultano tuttora catafratte”*⁹, anche in assenza di una norma scritta che ne specifichi le basi costituzionali, e pertanto laddove verrà sollevata questione di legittimità costituzionale, anche in via incidentale, sulle norme introdotte dal decreto sicurezza e immigrazione, gli obblighi costituzionali e internazionali dapprima richiamati formalmente dall'art. 5, comma 6 TUI, saranno invece estrapolati direttamente dal blocco di costituzionalità in cui sono intrinsecamente iscritti.

In relazione all'argomentazione addotta dalle ricorrenti secondo cui la nuova normativa potrebbe produrre l'effetto di escludere una parte delle persone che in precedenza avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali, la Corte aggiunge che comunque le Regioni possono continuare a offrire le medesime prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali. In altre parole, alle Regioni non è impedito erogare prestazioni anche a favore di stranieri in posizione di irregolarità e questo *“possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno”*, regole che rimangono nella disponibilità del legislatore nazionale, poiché ricomprese nell'alveo della competenza relativa alla materia dell'immigrazione e del diritto di asilo.

La Corte costituzionale pertanto conclude che lo Stato è pienamente competente per quanto riguarda la disciplina dei permessi di soggiorno e che le Regioni non possono lamentare un conflitto di competenza se non attraverso la dimostrazione argomentata di una ridondanza della disciplina nazionale sulle competenze a esse riservate o concorrenti,

⁹ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. n. 1/2019, p. 16.

cosa che le Regioni omettono di fare nel caso di specie, lamentando solo gli effetti intrinseci della riforma (ovvero il fatto che la platea dei beneficiari di protezione umanitaria con la nuova normativa viene ad essere ridotta e progressivamente annullata o rimpiazzata dai beneficiari dei nuovi permessi di soggiorno per casi speciali¹⁰) ed elencando, senza alcuna connessione motivata o argomentata, una serie di competenze secondo esse direttamente riconnesse alla materia riservata allo Stato.

3. Le disposizioni in materia di accoglienza e l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Le altre due norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sono quelle contenute negli artt. 12 e 13 del decreto sicurezza e immigrazione, relative rispettivamente all'accoglienza dei richiedenti asilo e all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo.

Come noto, prima della novella legislativa, il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo italiano, disciplinato dal d.lgs. 142 del 2015, era suddiviso in tre grandi fasi: la prima, dedicata al soccorso, all'assistenza immediata e alle procedure preliminari di identificazione dello straniero, che si svolgeva nell'ambito di centri governativi situati nei luoghi di sbarco o comunque nei luoghi interessati dai maggiori afflussi (nel tempo, la denominazione di tali centri è stata ripetutamente cambiata). A questa fase preliminare e temporalmente molto limitata seguiva la c.d. fase di "prima accoglienza", che era incentrata nella formalizzazione della domanda di asilo tramite compilazione del Modulo C3 presso le questure e all'avvio della procedura di esame della stessa domanda. Tale fase di prima accoglienza veniva svolta in centri governativi anche istituiti in via straordinaria (i cc.dd. CAS). La procedura di accoglienza prevedeva infine la c.d. fase di "seconda accoglienza" riservata a coloro che avevano già formalizzato la domanda di asilo e che fossero privi di mezzi di sussistenza adeguata. Tale fase era rimessa a strutture territoriali che nell'insieme formavano il cosiddetto Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (SPRAR). Lo SPRAR era dunque gestito dagli enti locali che vi aderivano su base volontaria previa approvazione dei progetti di integrazione e accoglienza che erano finanziati per la quasi totalità dal Ministero dell'Interno.

Il decreto immigrazione e sicurezza ha modificato in parte il sistema SPRAR, ora rinominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati). Al SIPROIMI possono dunque accedere solo coloro che sono in possesso di una qualche forma di protezione internazionale e non anche più i richiedenti asilo. Sono ricompresi tuttavia anche coloro i quali otterranno i cc.dd. permessi di soggiorno per casi speciali. I richiedenti asilo potranno essere accolti invece esclusivamente nei centri governativi di prima accoglienza.

Non avendo più accesso alla c.d. fase di seconda accoglienza, ovvero non potendo essere immessi nel sistema SIPROIMI, i richiedenti asilo (non i titolari di protezione internazionale) non possono più avere accesso al lavoro, alla formazione professionale e alla partecipazione ad attività di utilità sociale nell'ambito di un progetto previsto dal programma di un centro di accoglienza gestito a livello territoriale.

¹⁰ Si tenga conto che i possessori di un permesso di soggiorno per motivi umanitari valido fino al 5 ottobre 2018 potevano fare richiesta di rinnovo, prima di tale data, per ottenere nuovamente un permesso per motivi umanitari, mentre i possessori di permesso per motivi umanitari con scadenza oltre il 5 ottobre 2018 possono tuttora fare richiesta di conversione a permesso per "casi speciali", previa nuova audizione presso la Commissione Territoriale competente. Così anche il Tribunale di Roma nell'ordinanza del 28/05/2019.

Le ricorrenti Regioni hanno sostenuto che la materia disciplinata rientri nella categoria “immigrazione” di cui all’art. 117, comma 2, lettera b), Cost., di competenza esclusiva statale. Tuttavia, secondo la Corte, *“l’intervento normativo di cui si ragiona deve essere inquadrato soprattutto nelle materia «diritto d’asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea» contemplate dall’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., sempre di competenza esclusiva statale”*, posto che la disposizione dell’art. 12 si riferisce al trattamento di coloro che richiedono la protezione internazionale in Italia (considerando 8.3).

È pur vero, riconosce la Corte, che alle Regioni e alle Province autonome, con riguardo al fenomeno dell’immigrazione, in relazione a determinati ambiti materiali, sono riconosciute competenze che vanno dall’assistenza sociale all’istruzione, dalla salute all’abitazione. Tuttavia, come riconosciuto dalla stesse ricorrenti, non si ravvisa una violazione diretta del riparto di competenze, quanto piuttosto la possibilità di una violazione indiretta che fa riferimento a parametri estranei al Titolo V, Parte II della Costituzione, in particolare l’art. 77, gli art. 3 e 97, l’art. 2 sulla tutela ai diritti fondamentali delle persone, gli artt. 4 e 35 sul diritto al lavoro, nonché gli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento al rispetto degli obblighi internazionali ed europei, e in relazione a diversi parametri interposti, costituiti da norme della CEDU e da norme di diritto dell’UE.

Tuttavia, anche in questo caso, il giudice delle leggi ha ritenuto che tutte le questione sollevate siano inammissibili per difetto di motivazione sull’asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali. Per la Corte, è necessario che le ricorrenti enuncino in maniera *“adeguata e argomentata la compressione degli spazi di autonomia pur sempre spettanti alle Regioni nell’ambito del complesso fenomeno di governo dell’immigrazione”*. La difesa statale ha messo in luce che del sistema di accoglienza non cambia nulla dal punto di vista strutturale, e oggetto di modifica è soltanto la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell’accoglienza a livello territoriale. La Corte mette in rilievo poi che *“nessuna delle norme impugnate importa obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo – al di fuori del sistema territoriale di accoglienza – le proprie attribuzioni legislative o amministrative [...] ovvero tali da costringerli a esercitare dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di parametri costituzionali non attinenti al riparto delle competenze statali o regionali”* (considerando 8.5).

Anche in questo caso, il contenuto delle norme abrogate dal decreto-legge non è di fatto completamente annullato dall’ordinamento, stavolta sia sul piano legislativo che sul piano costituzionale. La Corte richiama infatti l’art. 3, comma 5 TUI, che non è stato affatto toccato dalla riforma, e che autorizza Regioni, Province e Comuni, nell’ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, ad adottare provvedimenti concorrenti al perseguimento dell’obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all’alloggio, alla lingua, all’integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana. Lo stesso art. 40 TUI dispone che le Regioni possano predisporre centri di accoglienza per stranieri che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza, mentre l’art. 42 dispone che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell’ambito delle proprie competenze, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l’altro, all’effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile all’inserimento sociale, alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli

extracomunitari regolarmente soggiornanti. Si tratta di disposizioni che di fatto danno attuazione al dettato dell'art. 2 della Costituzione che dunque non può essere ritenuto come parametro per la rilevazione della illegittimità costituzionale invocata dalle Regioni.

Sul piano finanziario, la Corte ammette che le Regioni e i Comuni dovranno comunque reperire ulteriori fondi per implementare questo tipo di interventi, ma la scelta legislativa statale non è direttamente riconnessa ai poteri di spesa delle Regioni che sono invece esercitati in linea con scelte di priorità di natura politica compiute in ambito regionale. La Corte ritiene poi che, anche ammesso che la novella incida negativamente sulle scelte delle Regioni, in termini di lesione dell'autonomia finanziaria, la ridondanza avanzata dalle ricorrenti non assurge al livello di completezza sufficiente a superare la soglia di ammissibilità. Anche in questo caso, la Corte pertanto non ritiene sufficienti le argomentazioni addotte in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e pertanto ritiene non ammissibili i ricorsi.

Le ricorrenti infine impugnano l'art. 13 del decreto immigrazione e sicurezza, relativo all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, in particolare la seconda disposizione della lettera a) che prescrive che "il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica". Le ricorrenti impugnano infine la lettera b) dell'art. 13, sia nella prima che nella seconda disposizione, nonché la lettera c) che abroga l'art. 5-bis del d.lgs. 142 del 2015.

La Corte mette subito in chiaro che non vi è nessuna incidenza di tali disposizioni sulle competenze amministrative proprie dei Comuni, posto che in materia di anagrafe il Sindaco esercita le funzioni ad esso assegnate "quale ufficiale di Governo". Le ricorrenti lamentano tuttavia che, *"anche volendo escludere la sussistenza di una violazione diretta delle competenze regionali e degli enti locali, le norme impugnate – in ragione del fatto che la legislazione regionale e quella statale prevedono la residenza come presupposto per l'accesso e il godimento di taluni servizi erogati dalle Regioni e dagli enti locali – comportino una indiretta lesione delle loro competenze e di quelli degli enti locali e su questo presupposto ne lamentano l'illegittimità in relazione all'art. 77 Cost., [nonché] agli artt. 2, 3, 5, 10 terzo comma, 32, 34, 35 e 97 Cost."*

Anche in questo caso le Regioni lamentano una ricaduta indiretta sulla loro competenza, argomentando che le disposizioni censurate escluderebbero i richiedenti asilo dalla platea dei destinatari dei servizi previsti dalla normativa regionale a favore dei residenti. L'argomentazione delle ricorrenti è duplice: da un lato verrebbero indirettamente lese le competenze regionali in materia di salute, istruzione, formazione professionale servizi e politiche sociali; dall'altro, le disposizioni censurate violerebbero parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenza, in particolare gli artt. 5 e 120 Cost.

Le motivazioni eccepite dalle ricorrenti sono state ritenute inammissibili dalla Corte poiché anche in questo caso vi è difetto di motivazione: le Regioni si limitano infatti a *"postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte"*.

Sul fronte del principio di leale cooperazione invocato dalle Regioni laddove sono stati richiamati gli artt. 5 e 120 della Costituzione, la Corte si limita a mettere in chiaro che in base alla sua stessa giurisprudenza, *"il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali"*, mentre nel caso di specie, *"il legislatore statale ha invece esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello*

straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato”.

4. Conclusioni

La sentenza della Corte Costituzionale n. 194/2019 mette in chiaro che il legislatore statale ha agito nell'ambito delle proprie competenze, pertanto è difficile per le Regioni e le Province Autonome sollevare un conflitto di competenza sia diretto che indiretto, posta anche, se non soprattutto, in quest'ultimo caso, la necessità per le ricorrenti di fornire alla Corte adeguate motivazioni che dimostrino l'effettiva ridondanza sulle proprie competenze. Si è visto anzi che nessuna Regione è stata in grado, per ciascuna delle disposizioni censurate, di fornire una motivazione almeno sufficientemente argomentata e tale dunque da poter essere valutata dalla Corte ai fini della rilevazione della ridondanza. Lo sforzo richiesto alle Regioni appare ancor più complesso se si tiene conto del fatto che le norme impugnate non hanno trovato sino ad ora una applicazione tale da poter fornire una valutazione non meramente astratta. Insomma, i ricorsi sono stati avanzati in maniera frettolosa, sulla base di una *ratio* puramente teorica priva di argomentazione giuridica e che la Corte ritiene non sufficientemente sviluppata per poter fornire un giudizio di costituzionalità.

Tuttavia, l'aver deciso per l'inammissibilità dei ricorsi in via principale, non preclude di fatto che in via incidentale possano emergere diversi profili di incostituzionalità del suddetto decreto legge nella parte relativa alla disciplina della protezione internazionale. La stessa Corte pone subito dei paletti di partenza, ribadendo che tanto nei confronti dell'art. 1, quanto nei confronti dell'art. 12 del decreto sicurezza e immigrazione, operano quegli stessi principi costituzionali, anche di derivazione internazionalistica, che l'articolo 1 in particolare ha rimosso letteralmente dal TUI. In altre parole, per quanto concerne l'art. 1, ciò che è stato abrogato è il permesso di soggiorno per motivi umanitari più che la "protezione umanitaria" in sé, posto che i principi garantistici di fondo di tale forma di protezione permangono, permanendo le norme costituzionali che ne sono a fondamento ed allargandosi anzi la platea dei presupposti per il riconoscimento di tale forma di protezione che pure viene ad espletarsi attraverso nuove forme documentali, ovvero attraverso nuovi titoli di soggiorno tipizzati. Per quanto attiene l'art. 12, invece, la Corte ritiene che al di là del dato strutturale, rimangono ferme tanto le norme di rango legislativo che consentono alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali di promuovere o svolgere attività riconnesse all'accoglienza e all'integrazione degli stranieri, indipendentemente dal loro *status* (richiedenti, titolari o meno), quanto le norme costituzionali che si pongono a fondamento di tali provvedimenti legislativi.

La Corte pone in essere pertanto una sorta di instradamento che deve valere sia per le amministrazioni che per i Tribunali, di fatto fornendo una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate che deve essere necessariamente seguita nell'applicazione delle norme medesime, pena il rischio di violazione del dettato costituzionale.

** Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparate (Sapienza – Università di Roma)