

BARI – UNIVERSITA' DEGLI STUDI ALDO MORO
**MASTER – MANAGEMENT DEL FENOMENO MIGRATORIO E DEL
PROCESSO DI INTEGRAZIONE**

Migrazioni internazionali: ordinamento giuridico italiano

La riforma della protezione internazionale

14 settembre 2019

1. Il potere di disciplinare l'immigrazione è una manifestazione essenziale della sovranità dello Stato che comporta il controllo del territorio; secondo la Corte Costituzionale: *“Lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio vanno dunque rispettate, e non eluse [...] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, di tutti coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali”* (Corte Cost. sent. n. 353/1997 e n. 250/2010).

La disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato – sempre secondo la nostra Corte Costituzionale – è *“collegata alla ponderazione di sovrani interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione”* (sent. 148/2008, n. 206/2006 e n. 62/1994 richiamate dalla citata sent. 250/2010; da ultimo, sent. n. 172/2012).

Tale disciplina, connotata da **un'ampia discrezionalità**, include la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenersi e lavorare nel territorio della Repubblica (sent. n. 578/2005) e il c.d. automatismo che caratterizza taluni profili della disciplina del rilascio o del rinnovo del permesso di

soggiorno (sent. n. 148/2008) oppure dell'espulsione (ord.ze n. 463/2005 e n. 146/2002: per una sintesi sent. n. 172/2012 cit.).

Il potere di ammettere o di escludere gli stranieri dal territorio nazionale è conforme al **diritto internazionale consuetudinario**, al quale **l'art. 10, comma 2, della Costituzione** rinvia, perché in questa materia opera in pieno il principio della sovranità territoriale.

Nella sovranità è implicita la piena libertà dello Stato di stabilire la propria politica nel campo dell'immigrazione, permanente o temporanea che sia, e di ordinare a stranieri o a gruppi di stranieri, di abbandonare il proprio territorio (così la Corte europea dei diritti dell'uomo nelle sentenze 28 maggio 1985, § 67, *Abdulaziz e altri c. Regno Unito*; e 21 ottobre 1997, § 42, *Bonjulifa c. Francia*).

La discrezionalità richiamata dalla Corte Costituzionale, prima di essere il frutto della pluralità degli interessi in gioco (la discrezionalità come ponderazione di interessi), è inerente alla idea stessa di sovranità. Gli interessi pubblici influiscono invece sulla determinazione dei flussi e sul contenuto concreto delle politiche sull'immigrazione. La portata dei flussi quale viene determinata annualmente (art. 3, comma 3, del nostro Testo Unico sull'immigrazione del 1998) tiene conto sia delle esigenze del mercato del lavoro (o di certi segmenti del mercato del lavoro), esigenze che gli immigrati siano in grado di soddisfare, sia della capacità di accoglienza del paese (o meglio dei limiti di tale capacità).

Si può anche aggiungere che l'inesistenza di un diritto o di una pretesa tutelata all'ingresso e al soggiorno nel paese, al di fuori delle scelte compiute in tema di flussi migratori, è confermata dall'art. 10, comma 3, della Costituzione: se lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione

italiana ha diritto di asilo in Italia, lo straniero che non si trovi in questa situazione non può vantare tale diritto.

2. Il sistema della protezione dello straniero in Italia è articolato su **tre livelli**: il riconoscimento dello *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria.

Mentre le prime due forme di protezione trovano fonte diretta nelle normative internazionali ed europee, la protezione umanitaria è un istituto riconducibile essenzialmente a previsioni dell'ordinamento interno.

Lo **status di rifugiato** è regolato dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva in Italia con la L. 24 luglio 1954, n. 722, esplicitamente richiamata dalle direttive dell'Unione europea in materia come "*pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati*" (direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante *norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, poi abrogata dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante *norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*).

Tale *status* è riconosciuto a chi si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza o la dimora abituale e non voglia farvi ritorno "*per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale*" (art. 2, lettera d, della direttiva 2011/95/UE che riprende la Convenzione di Ginevra).

La "**protezione sussidiaria**" è regolata dalle citate direttive UE ed è accordata a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, correrebbe "*un rischio effettivo di subire un grave danno*" (art. 2, lettera f, della direttiva 2011/95/UE), con ciò intendendosi la pena di morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, ovvero la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 15 della direttiva 2011/95/UE).

Quanto alla "**protezione umanitaria**", l'art. 6, paragrafo 4, della direttiva 115/2008/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008 (recante *norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*) prevede la possibilità - non già l'obbligo - per gli Stati membri di estendere l'ambito delle forme di protezione tipiche sino a ricomprendere "*motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura*", rilasciando allo scopo un apposito permesso di soggiorno. A detta facoltà, gli Stati membri hanno dato attuazione nei modi più vari (come vedremo in dettaglio alla fine della lezione).

Dunque, lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, specificazione della medesima voce "**protezione internazionale**", sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali: il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione; la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno. Viceversa, la protezione umanitaria è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura.

Col decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. primo decreto sicurezza), il legislatore nazionale è intervenuto solo sull'istituto della protezione umanitaria, senza incidere su quella dovuta in base a obblighi europei e internazionali.

Nell'ordinamento italiano, la protezione umanitaria fu immessa per la prima volta a opera dell'art. 14, comma 3, della L. 30 settembre 1993, n. 388 [*recante Ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del Governo della Repubblica italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i Governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica italiana alla convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei Ministri e Segretari di Stato firmati in occasione della firma della citata convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione summenzionato; c) dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990*] che ha modificato le condizioni di soggiorno degli stranieri regolate dal D.L. 30 dicembre 1989, n. 416 [*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*], convertito, con modificazioni, in L. 28 febbraio 1990, n. 39.

Il citato art. 14 della L. n. 388 del 1993 configurava la protezione umanitaria come ipotesi di deroga al rigetto (e alla revoca) della domanda di permesso di soggiorno, deroga consentita appunto quando ricorressero seri motivi di carattere umanitario. Tale articolo, infatti, prevedeva che un provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno potesse essere adottato quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno applicabili nel territorio di uno degli Stati contraenti, salvo che ricorressero "*seri motivi, in*

particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" (art. 4, comma 12-ter, del D.L. n. 416 del 1989). Questo originario riferimento alle esigenze di carattere umanitario, suscettibili di evitare il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno, è stato testualmente ripreso dall'art. 5, comma 6, della L. 6 marzo 1998, n. 40 (*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), per poi sedimentarsi nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998), il cui testo prevedeva, fino all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno potessero essere adottati quando lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno salva la ricorrenza di *"seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"*. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari era rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione.

A seguito della nuova disciplina della protezione internazionale (a opera del D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, intitolato *"Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta"*), nelle due forme del riconoscimento dello *status* di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria, era altresì previsto che, in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale, le competenti commissioni territoriali trasmettessero gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione, qualora sussistessero *"gravi motivi di carattere umanitario"* (art. 32, comma 3, del D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, intitolato *"Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato"*).

Per completare il quadro normativo immediatamente precedente all'entrata in vigore della disposizione impugnata, occorre ancora menzionare che, accanto al permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6, il t.u. immigrazione prevedeva altresì alcune fattispecie particolari di permesso di soggiorno (per motivi di protezione sociale, ex art. 18; per particolare sfruttamento lavorativo, ex art. 22, comma 12-quater; per le vittime di violenza domestica, ex art. 18-bis), in cui erano comunque evidenti le esigenze di carattere umanitario sottese alle singole fattispecie.

La protezione umanitaria ha ricevuto ampia applicazione nella prassi giurisprudenziale, che ne ha via via precisato i contorni, grazie all'attività interpretativa della giurisprudenza di merito e di legittimità che ha assicurato l'effettività del quadro normativo, ora brevemente descritto, alla luce delle esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione e dagli altri strumenti di tutela europea e internazionale.

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., oltre che alla "protezione complementare" che la normativa europea consente agli Stati membri di riconoscere (anche per motivi umanitari o caritatevoli, alle persone che non possono rivendicare lo *status* di rifugiato e neppure beneficiare della protezione sussidiaria, benché siano minacciate nei propri diritti fondamentali in caso di rinvio nel paese d'origine) e costituisce - anche nelle forme tipizzate di cui al d.l. 113/2018 - un diritto soggettivo riservato alla giurisdizione del giudice ordinario, come statuito dalla Cassazione civile, anche nelle sentenze successive alla riforma, quali le pronunzie 11 dicembre 2018, n. 32177 e n. 32044: *"a) nella specie, la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo - che va annoverato tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 Cost., e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo - e non può essere*

degradato ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore (vedi, per tutte: Cass. SU 9 settembre 2009, n. 19393, n. 19394, n. 19395 e n. 19396 seguite da copiosa giurisprudenza uniforme);

b) va riconosciuta identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo status di rifugiato e del diritto costituzionale di asilo, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali (vedi, per tutte: Cass., SU 16 settembre 2010, n. 19577; Cass., 3 maggio 2010, n. 10636; Cass., 17 febbraio 2011, n. 3898).

13. Dal riconoscimento della suddetta situazione giuridica soggettiva in termini di diritto soggettivo si è desunto che tutti i provvedimenti, assunti dagli organi competenti in materia, hanno natura meramente dichiarativa-accertativa e non costitutiva e anche per questa ragione le controversie in materia rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario

...il permesso di soggiorno per "particolare sfruttamento lavorativo" - di cui si discute nel presente giudizio - è un tipo di permesso di soggiorno per ragioni umanitarie che può essere concesso al lavoratore straniero che, trovandosi in una situazione di particolare sfruttamento lavorativo, abbia presentato denuncia contro il proprio datore di lavoro e cooperi nel procedimento penale instaurato a suo carico. Lo sfruttamento sussiste in presenza di "condizioni lavorative, incluse quelle risultanti da discriminazione di genere e di altro tipo, in cui vi è una palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana" (art. 2, lett. i, direttiva 52/2009/CE, cit.). Il [D.Lgs. n. 286 del 1998](#), art. 22, comma 12-quater (che ne contiene la disciplina) stabilisce che tale titolo di soggiorno è rilasciato dal

Questore "su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica"; il successivo comma 12-quinquies prevede che ha la durata di sei mesi e che può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale.

E' pertanto evidente che - anche prima dell'esplicita norma contenuta nel [D.L. n. 113 del 2018](#) - le controversie relative al suddetto permesso di soggiorno non potevano che essere attribuite al giudice ordinario, così come quelle relative ai permessi di soggiorno di cui al [D.Lgs. n. 286 del 1998](#), artt. [18](#) e [18-bis](#) (citati in atti)".

Inoltre, nella giurisprudenza di legittimità immediatamente anteriore alle modifiche introdotte dal decreto sicurezza, i "seri motivi umanitari" erano tutti accomunati dallo scopo di tutelare situazioni 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 questi termini la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione, come chiaramente riportata nell'ordinanza 12 novembre 2018, n. 28996: "Questa Corte ha di recente chiarito (Cass. 4455/2018) che "in materia di protezione umanitaria, il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui al [D.Lgs. n. 286 del 1998](#), art. [5, comma 6](#), al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato di integrazione sociale in Italia, deve fondarsi su una effettiva valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale, in correlazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza". Questo giudice di legittimità, dopo avere evidenziato la natura residuale di tale forma di tutela, posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia, ha ribadito che "i seri

motivi" richiesti per il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie non sono tipizzati e costituiscono un catalogo "aperto" (Cass. 26566/2013; Cass.S.U. 19393/2009), pur essendo accomunati dallo scopo di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, cioè concernente diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionali. Si è altresì precisato, nella suddetta pronuncia, che l'inserimento sociale e lavorativo dello straniero in Italia, seppure non può costituire il fattore esclusivo legittimante il rilascio del permesso in oggetto, può concorrere a determinare, in un'adeguata valutazione comparativa individuale tra la vita privata e familiare del richiedente in Italia, da un lato, e la situazione oggettiva del Paese d'origine e la condizione soggettiva del richiedente in quel contesto, dall'altro lato, quella situazione di "vulnerabilità personale" meritevole di tutela. Tale condizione di vulnerabilità personale non necessariamente deve derivare "soltanto da una situazione di instabilità politico-sociale che esponga a situazioni di pericolo per l'incolumità personale, anche non rientranti nei parametri del [D.Lgs. n. 251 del 2007](#), art. 14 o a condizioni di compromissione dell'esercizio dei diritti fondamentali riconducibili alle discriminazioni poste a base del diritto al rifugio politico, ma non aventi la peculiarità della persecuzione personale potenziale od effettiva", in quanto "la ratio della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità". Ora, la Corte d'appello ha ritenuto insussistente una situazione di vulnerabilità personale, meritevole di tutela, del richiedente il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, essendosi lo stesso limitato a riferire di una situazione debitoria personale e della propria famiglia."

3. Il Governo italiano ha recentemente adottato una riforma parziale del sistema dell'accoglienza degli immigrati, con il decreto legge n.

113/2018, convertito in legge n. 132/2018, modificando in alcune parti il vigente Testo Unico sull'Immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998); ulteriori modifiche sono state introdotte con il secondo *decreto sicurezza*, il decreto legge 14 giugno 2019 n. 53, convertito in legge 8 agosto 2019 n. 77.

La finalità della riforma è da individuarsi nell'esigenza di affrontare temi delicatissimi per la sicurezza nazionale e il corretto svolgimento del vivere civile e delle relazioni sociali nella Repubblica, al fine di superare i punti critici della normativa vigente che reclamavano un intervento immediato, sia a fronte dell'aggravarsi del fenomeno migratorio sia in relazione all'incremento della violenza e dell'illegalità conseguente ad un flusso migratorio ormai incontrollabile.

Le ragioni di urgenza che hanno spinto alla riforma del sistema vigente sono da individuare: a) nel continuo succedersi di ondate migratorie di extracomunitari che rende molto difficile il loro controllo e la loro distribuzione nei Paesi dell'Unione Europea; b) nella necessità di contrastare il fenomeno dell'immigrazione clandestina e del suo "sfruttamento", strettamente connesso, soprattutto in determinate zone, a quello del lavoro irregolare; c) nel rischio di ingresso nel nostro Paese e nell'Unione Europea di persone incontrollate e incontrollabili, anche affiliate a organizzazioni criminali, terroristiche e integraliste.

3.1 Esaminiamo in dettaglio i punti caratterizzanti della riforma.

L'articolo 1 del decreto legge n. 113 del 2018 è intervenuto a modificare la preesistente disciplina del *permesso di soggiorno per motivi umanitari*, sostituendo la generica definizione normativa di cui al previgente art. 5, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998 ("*gravi motivi di carattere*

umanitario) con la specifica individuazione di “casi speciali” al ricorrere dei quali è possibile accordare tutela alle esigenze di carattere umanitario. La *ratio* di tale intervento legislativo è stata quella di ricondurre l’istituto della protezione umanitaria ad una dimensione coerente con l’originaria finalità della sua introduzione nel nostro ordinamento: inizialmente prevista quale forma di protezione complementare e residuale rispetto alle altre due forme di tutela c.d. “maggiori” – costituite dallo *status* di rifugiato e dalla protezione sussidiaria –, la protezione umanitaria ha finito per rappresentare, di fatto, il beneficio maggiormente riconosciuto nel nostro sistema nazionale.

I dati emersi dai periodici rapporti resi dall’EUROSTAT (l’Ufficio statistico dell’Unione Europea) non lasciano dubbi nel senso della sussistenza, nell’ultimo quinquennio, di un’anomala sproporzione tra i casi di riconoscimento della protezione internazionale e quelli di riconoscimento della protezione umanitaria: *status* di rifugiato 7%; protezione sussidiaria 15%; permessi di soggiorno per motivi umanitari 25%, aumentato al 28% nel 2018.

Ebbene, la ragione di tale “snaturamento” dell’istituto della protezione umanitaria era, senza dubbio, riconducibile alla portata applicativa della previgente disposizione in materia che, congegnata quale “fattispecie aperta” e dai contorni incerti, inevitabilmente favoriva difformità di giudizio dovute alla discrezionale valutazione dei presupposti sia da parte delle Commissioni amministrative territoriali che degli stessi organi giurisdizionali.

Tali innegabili profili di criticità, connaturati al precedente sistema, si sono gradualmente tradotti nel superamento del carattere residuale assegnato dall’ordinamento a tale forma di tutela, con l’attrazione nella sua sfera applicativa di situazioni neppure tutte riconducibili al comune

denominatore della tutela di diritti umani fondamentali **e con inevitabili ricadute anche sul fronte della certezza del diritto e della uguaglianza di trattamento per le persone interessate**: infatti, non solo, si riscontravano difformità di valutazioni da parte delle Commissioni territoriali incaricate del primo esame delle domande di protezione ma, soprattutto, non sussisteva uniformità di giudizio nelle sentenze dell’Autorità Giudiziaria che giudicavano dei provvedimenti assunti dalle Commissioni territoriali.

Il sopraggiunto mutamento degli assetti internazionali e la incontestabile intensificazione del fenomeno migratorio, con una diversa prospettiva di valutazione della protezione umanitaria, hanno, infine, reso fin troppo evidente l’inadeguatezza del previgente sistema, inducendo il Governo ad intervenire con urgenza al fine di ridisegnare la tutela delle esigenze temporanee di carattere umanitario, delimitando *in primis* l’ambito di esercizio della discrezionalità con l’individuazione di ipotesi predeterminate dalla legge, analogamente, peraltro, a quanto accade in altri Paesi europei (un esame della legislazione negli Stati membri dell’Unione europea sarà fatto nel prosieguo della presente lezione).

3.2 In sintesi, per effetto dell'art. 1 del decreto legge n. 113 del 2018, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, che scompare come istituto generale e atipico, viene sostituito dai seguenti permessi di soggiorno: a) permessi di soggiorno per "casi speciali" (ipotesi di cui agli artt. 18, 18-bis e 22, comma 12-quater, del t.u. immigrazione); b) permesso di soggiorno per "cure mediche" (ipotesi di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis); c) permesso di soggiorno per calamità (ipotesi di cui all'art. 20-bis); d) permesso di soggiorno per motivi di particolare valore civile (ipotesi di cui all'art. 42-bis).

I permessi di soggiorno per "casi speciali" (ipotesi di cui agli artt. 18, 18-bis e 22, comma 12-quater, del t.u. immigrazione), sostituiscono i precedenti permessi di soggiorno "per motivi di protezione sociale", "per vittime di violenza domestica" e "per particolare sfruttamento lavorativo", dei quali mantengono sostanzialmente invariata la portata.

In particolare, lo speciale permesso di cui all'art. 18 del t.u. immigrazione è rilasciato dal questore quando siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'organizzazione criminale dedita allo sfruttamento della prostituzione, al fine di consentirgli di sottrarsi alla violenza e a detti condizionamenti nonché di partecipare a un programma di assistenza e integrazione sociale.

Il permesso di cui al successivo art. 18-bis è rilasciato dal questore a fronte di accertate situazioni di violenza o abuso per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza domestica, con ciò intendendosi *"uno o più atti, gravi ovvero non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima"*.

Il permesso di cui all'art. 22, comma 12-quater, è rilasciato dal questore nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

Il permesso di soggiorno per "cure mediche" (di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis) è 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 Servizio sanitario nazionale, 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 (di cui all'art. 20-bis) è 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 (di cui all'art. 42-bis), infine, deve essere 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.

Accanto a dette ipotesi, il legislatore, modificando l'art. 32, comma 3, del D.Lgs. n. 25 del 2008, ha poi introdotto un nuovo permesso di soggiorno per "protezione speciale" per i casi in cui non si accolga la domanda di 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 religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*" (art. 19, comma 1, del t.u. immigrazione), oppure esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura (art. 19, comma 1.1., del t.u. immigrazione).

In sintesi, con il detto art. 1 del D.L. n. 113 del 2018 il legislatore è intervenuto sulle qualifiche che danno titolo ai permessi di soggiorno sul territorio nazionale specificando, in un ventaglio di ipotesi nominate, i "seri motivi di carattere umanitario" prima genericamente enunciati all'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione.

Rimane, dunque, attribuito alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, in sede di esame della domanda di protezione internazionale, il potere e l'obbligo di valutare il quadro di controindicazioni al rimpatrio derivanti dalle predette Convenzioni internazionali firmate e ratificate dall'Italia, quando non si ravvisano i requisiti di inclusione per lo *status* di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria.

La protezione derivante dal divieto di *refoulement* opera naturalmente anche nei confronti di chi ha già ottenuto la protezione internazionale. Infatti, in sede di revoca o cessazione della protezione internazionale già riconosciuta, compete alla Commissione nazionale per il diritto di asilo la stessa valutazione sulla necessità di una "*protezione speciale*".

A conferma del livello di tutela accordato dal legislatore alle nuove ipotesi di permessi di soggiorno per esigenze di carattere umanitario, il decreto-legge n. 113/2018 (art. 1, commi 3 e 5) ha attribuito la competenza per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca di tali permessi, comprese le ipotesi preesistenti relative alle vittime di tratta, di particolare sfruttamento lavorativo e di violenza domestica, alle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale e immigrazione già istituite dal d.l. n. 13/2017 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017) presso i tribunali ordinari, proprio in considerazione della loro riconducibilità ad obblighi costituzionali ed internazionali e della loro natura di diritti soggettivi.

3.3 Si sottolinea che le nuove norme non sono intervenute in tema di permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati e di diritto alla vita privata e familiare che già trovano copertura normativa e autonoma disciplina nel Testo Unico in materia di immigrazione.

Infatti, la disciplina vigente contempla un divieto di espulsione e di respingimento (art. 19, commi 1-bis e 2, d. lgs. n. 286/1998), e il rilascio di un permesso di soggiorno, per minore età o per motivi familiari, a seconda che il minore sia accolto in una struttura dedicata ovvero conviva con un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante a cui è affidato (art. 10 legge n. 47/2017).

Il principio del “*superiore interesse del minore*” informa tutta la legislazione in materia di immigrazione (art. 28, comma 3, d. lgs. n. 286/1998) che contempla percorsi di inclusione e regolamenta, al raggiungimento della maggiore età, la possibilità di prosecuzione di tali percorsi (art. 13 citata legge n. 47/2017) e di conversione del titolo di soggiorno (art. 32, comma 1-bis, d. lgs. n. 286/1998).

Al diritto all’unità familiare, il citato Testo Unico attribuisce debita considerazione, oltre che nella puntuale disciplina dei ricongiungimenti familiari (art. 29), di diretta derivazione europea, anche con una disposizione di carattere generale (art. 5, comma 5) ove si prevede che *“Nell’adottare il provvedimento di rifiuto del rilascio, di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno dello straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare ovvero del familiare ricongiunto, ai sensi dell’articolo 29, si tiene anche conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell’interessato e dell’esistenza di legami familiari e sociali con il suo Paese di origine, nonché, per lo straniero già presente sul territorio nazionale, anche della durata del suo soggiorno nel medesimo territorio nazionale”*. Su quest’ultima disposizione è peraltro intervenuta la Corte Costituzionale (sent. n. 202/2013) specificandone la portata e l’estensione con riguardo anche ai legami familiari instaurati nel territorio nazionale, in applicazione dell’articolo 8 CEDU.

4. Nel secondo decreto sicurezza di cui al d.l. 53/2019 sono stati inseriti, per quel che riguarda la regolamentazione dell'immigrazione, alcuni correttivi e inasprimenti di controlli e sanzioni, con ulteriori modifiche al testo unico del 1998.

All'art. 11 del decreto legislativo n. 286/1998 è stato inserito il comma 1-ter che conferisce al Ministro dell'Interno, nella sua qualità di Autorità nazionale di pubblica sicurezza, il potere di *“limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale ... per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ... [per] violazioni delle leggi di immigrazione vigenti, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare [Montego Bay 1982] ... di concerto con il Ministro della Difesa e con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti”*.

L'esperienza giurisprudenziale creata dalle prime applicazioni di questa disposizione ha mostrato un campo di applicazione e interpretazione molto incerto:

- il caso della nave *See Watch 3* è stato risolto in termini negativi per le pretese dell'armatore e del comandante sia dal Tar Lazio sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno rigettato le istanze urgenti presentate per ottenere la sospensione del divieto di ingresso nelle acque territoriali disposto ai sensi del citato art. 11, comma 1-ter: secondo il Tar (decreto 18 giugno 2019 n. 4038), perché *“le eventuali situazioni emergenziali possono essere risolte con le medesime modalità già praticate a cura delle Autorità competenti dello Stato italiano che ha già provveduto ... allo sbarco delle persone segnalate come vulnerabili; ... visto che il sindacato del giudice amministrativo deve essere limitato alla sola legittimità del provvedimento impugnato secondo i parametri di legge introdotti dal d.l. n. 53/2019 e non può estendersi alla tutela del diritto di asilo o di altri diritti fondamentali, di esclusiva competenza della Giustizia*

ordinaria, trattandosi di diritti soggettivi che, peraltro, non possono essere portati in giudizio da un soggetto terzo, quale è parte ricorrente”; secondo la CEDU (*Décision concernant la mesure provisoire* in data 25 giugno 2019), da un lato, la nave non si trovava sotto la giurisdizione dell’Italia, in quanto in acque internazionali, e – dall’altro lato – le persone che avevano bisogno di un’assistenza medica immediata erano state soccorse (la Corte europea conclude auspicando che le Autorità italiane avrebbero continuato a prestare tutta l’assistenza necessaria alle persone vulnerabili, per la loro età o per le loro condizioni di salute, ancora a bordo); sappiamo che il comandante del natante ha, tuttavia, forzato il blocco ed ha attraccato con la forza nel porto di Lampedusa per sbarcare i naufraghi raccolti in mare ed in condizioni - a suo dire - critiche; è in corso il procedimento penale conseguente a queste iniziative.

- Il caso della nave *Open Arms*, invece, è stato risolto, sempre nella sede cautelare, dallo stesso Tar Lazio in termini favorevoli alla richiesta di provvedimento urgente sospensivo del divieto di ingresso per l’emergenza sanitaria esistente a bordo: con il decreto 14 agosto 2019 n. 5479 il Tribunale amministrativo, ritenendo *“che sicuramente sussiste, alla luce della documentazione prodotta (medical report, relazione psicologica, dichiarazione capo missione), la prospettata situazione di eccezionale gravità ed urgenza”* ha consentito *“l’ingresso della nave Open Arms in acque territoriali italiane e quindi di prestare l’immediata assistenza alle persone soccorse maggiormente bisognevoli, come del resto sembra sia già avvenuto per i casi più critici”*; il successivo reclamo proposto avverso quel decreto dall’Avvocatura dello Stato, per ottenerne la revoca, non ha avuto seguito perché nel frattempo è intervenuto il provvedimento di sequestro del natante da parte dell’Autorità giudiziaria penale, con

conseguente necessità di ingresso in porto e sbarco degli occupanti e cessazione delle esigenze cautelari portate all'esame del Tribunale amministrativo.

- Per il nuovo caso della nave *Viking* - di proprietà dell'ONG *Medici senza frontiere* - che si apprestava ad entrare nel mare territoriale italiano, il problema è stato risolto in anticipo, mediante un accordo di distribuzione dei profughi fra vari Paesi europei, previo sbarco a Malta.
- Il caso del rimorchiatore *Mare Jonio* - della società armatrice italiana *Idra social shipping srl* - si è risolto, quanto ai profili di urgenza, con lo sbarco di tutti i migranti a bordo da parte di motovedette della Guardia costiera e della Guardia di finanza ma la nave è stata sequestrata e si attende l'esito del giudizio di merito dinanzi al Tar Lazio nonché del procedimento penale aperto nei confronti del comandante e dell'armatore; tuttavia, nel caso di specie occorre considerare che il natante batte bandiera italiana e, quindi, venute meno le esigenze di sicurezza nazionale e ordine pubblico, non è possibile vietarne l'attracco nei porti italiani.

Il nuovo comma 6-bis dell'art. 12 del decreto legislativo 286/1998 prevede comunque, salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato, nel caso di violazione dei divieti o limitazioni di cui sopra, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma a carico del comandante e dell'armatore e la confisca del natante, con competenza al Prefetto territorialmente competente.

Il problema dell'azione delle ONG impegnate nel Mediterraneo per il soccorso dei migranti che salpano dalle coste della Libia su imbarcazioni di fortuna, inadeguate ad affrontare la traversata del tratto di mare fino a Malta o Lampedusa ma in grado solo di percorrere le poche miglia che le separano dai confini del mare territoriale libico, al di là del quale sono in

attesa quelle navi, ha implicazioni politiche e di relazioni internazionali molto complesse che non possono essere risolte nelle aule giudiziarie: a parte la considerazione espressa dal Generale Tricarico - già Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica militare - [*“Le regole per il salvataggio in mare non furono scritte per chi parte già naufrago all'imbarco: un conto è trovarsi in difficoltà per imprevisti e un altro è imbarcarsi sapendo che si sarà naufraghi appena lasciata la costa”*], le tensioni sul fronte politico ed internazionale si manifestano - da un lato - sulla necessità di rispettare le disposizioni legislativo di uno Stato estero, ancorché non condivise, da parte dello straniero (e di natanti battenti bandiera di uno Stato estero) e - dall'altro lato - di adempiere correttamente alle prescrizioni dell'Unione europea in materia di prima accoglienza degli immigrati: poiché i regolamenti “Dublino” (in particolare Dublino ter) dispongono che la competenza a ricevere e lavorare le domande di asilo è del primo Paese ove arriva l'immigrato, è chiara la violazione di queste disposizioni allorché gli immigrati si trovino in territorio di uno Stato diverso dall'Italia (qual'è la nave battente bandiera di uno Stato dell'UE che ha effettuato il soccorso in mare) e pretendano di far sbarcare gli immigrati in territorio italiano, così trasferendo all'Italia la competenza della gestione amministrativa degli immigrati sbarcati; oltretutto, la “sfida” al Governo italiano ingaggiata dalle ONG che operano nel Mediterraneo è attuata mediante lo stazionamento per giorni o, addirittura, settimane della nave ai confini delle acque territoriali italiane, quando nello stesso tempo (spesso anche in minor tempo) la nave potrebbe raggiungere il porto dello Stato del quale batte bandiera; in tale situazione, potrebbe legittimamente sorgere il dubbio che i naufraghi siano “usati” come mezzo per portare avanti quella “sfida”, con tutti gli stremi di un “sequestro di persona” ma a

carico dell'armatore e del comandante del natante, non del Governo italiano.

5. Dall'analisi delle modifiche intervenute, appare evidente che la forma di protezione umanitaria che ne è scaturita:

- da un lato, continua a tutelare le esigenze umanitarie discendenti dagli obblighi costituzionali ed internazionali;
- dall'altro, lascia in sostanza immutato il livello di tutela precedentemente garantito con riguardo alle situazioni di vulnerabilità potenzialmente idonee a fondare la richiesta di protezione dello straniero per motivi umanitari, ora tipizzate dal legislatore con un innegabile vantaggio nell'ottica di certezza del diritto.

Questa riforma deve ritenersi pienamente legittima alla luce di un corretto inquadramento della protezione umanitaria nello "statuto" eurounitario e costituzionale.

5.1. Guardando, in primo luogo, al **diritto eurounitario**, deve constatarsi - come già detto - l'assenza di precisi "obblighi comunitari" che impongano allo Stato italiano il riconoscimento di forme di protezione diverse e ulteriori rispetto alle protezioni c.d. "maggiori" costituite dallo *status* di rifugiato e dalla protezione sussidiaria.

Il diritto dell'Unione, infatti, non disciplina la protezione umanitaria ma si limita a prevedere che ai cittadini di paesi terzi e apolidi **possa essere** *"concesso di rimanere nel territorio di uno Stato membro non perché bisognosi di protezione internazionale (rifugio e protezione sussidiaria), ma per motivi caritatevoli o umanitari riconosciuti su base discrezionale"* dai singoli Stati (così il *Considerando* 9 della direttiva n. 2004/83/CE); analogamente, l'art.

6, par. 4 della direttiva 115/2008/UE non impone una tutela per generiche ragioni umanitarie, ma prevede la **mera possibilità** che gli Stati amplino l'ambito delle forme di protezione tipiche estendendolo a "*motivi umanitari, caritatevoli o di altra natura*".

Ne consegue che gli Stati membri, essendo "a monte" liberi (si parla in termini di "possibilità" e non di obbligo) di concedere o meno forme di protezione umanitaria e caritatevole, siano, dunque, perfettamente legittimati a definire "liberamente" l'ambito di estensione di tale forma di protezione **ove riconosciuta**: da qui, la conseguente legittimità di un intervento legislativo volto a "tipizzare" specifiche fattispecie che consentono tale forma di tutela complementare, come infatti accade in altri Stati membri dell'Unione.

Peraltro, la stessa direttiva n. 95/2011/UE chiarisce che è riconosciuta agli Stati membri la "*facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva*" (art. 3).

Di tale facoltà, che avrebbe dunque consentito di allargare le maglie delle protezioni c.d. "maggiori", lo Stato italiano non si è avvalso, avendo preferito introdurre una misura protettiva come quella di cui si discorre che avrebbe dovuto essere, tuttavia, ben diversa e in alcun modo sovrapponibile alle altre.

In tal senso si è, infatti, espressa anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nell'affermare che gli Stati membri possono concedere forme di protezione umanitaria e caritatevole diverse e ulteriori rispetto a quelle riconosciute dalla normativa europea purché non modifichino i

presupposti e l'ambito di applicazione della disciplina derivata dell'Unione (Corte di Giustizia, 9 novembre 2010, caso *Germania c. B. e D.*, C-57/09, C-101/09).

Orbene, lo snaturamento dell'istituto della protezione umanitaria - conseguente al precedente sistema -, ed il ricorso strumentale alle domande di protezione internazionale che ne era derivato, avevano condotto ad una impropria sovrapposizione della tutela umanitaria prevista dal diritto nazionale alle tutele - non a caso definite "maggiori" - previste, quelle sì, dal diritto eurounitario per i rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria, con notevoli incertezze applicative e con una conseguente incompatibilità proprio con le disposizioni del diritto dell'Unione della forma di protezione che ne era scaturita.

Da qui l'assoluta opportunità, proprio ed anche sul fronte del diritto eurounitario, dell'intervenuta riconduzione delle forme di tutela di esigenze di carattere umanitario ad una dimensione compatibile e coerente con il carattere complementare delle stesse; **riconduzione che, stante l'illustrata assenza di vincoli derivanti dal diritto europeo, ben ha potuto legittimamente esplicarsi nel senso scaturito dalla riforma di cui stiamo parlando.**

Inoltre, come già detto, nella direttiva 2013/33/UE è espressamente concessa agli Stati membri la possibilità di prevedere un trattamento differenziato fra immigrati richiedenti asilo e cittadini (*Considerando n. 24*), con possibilità di riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza per prevenire e sanzionare gli abusi, con l'unica condizione di garantire un "*livello di vita dignitoso per tutti i richiedenti*" (*Considerando n. 25*) e fermo restando l'obbligo di garantire a tutte le persone i livelli essenziali di assistenza materiale e sanitaria (art. 17 e 19).

5.2. Con riguardo, invece, allo “**statuto costituzionale**” della protezione umanitaria si osserva, in primo luogo, che una corretta “qualificazione giuridica” del diritto al permesso umanitario non consente di inquadrarlo tra i “diritti soggettivi perfetti” appartenenti al catalogo dei diritti umani immanenti della persona, bensì nell’ambito di un sistema pluralistico di protezione internazionale - non limitato alle protezioni maggiori ma esteso alle ragioni di carattere umanitario - che il nostro ordinamento ha inteso adottare e disciplinare **su base discrezionale**, come già detto, quale una delle forme di attuazione dell’asilo costituzionale, posto che l’art. 10 Costituzione riconosce l’asilo allo straniero cui “sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche” (laddove la protezione umanitaria è riconosciuta nelle situazioni di generica vulnerabilità personale), mentre prevede l’asilo “secondo le condizioni stabilite dalla legge”, condizioni che possono evidentemente mutare nel tempo, essendo al legislatore garantita dalla Costituzione “un’ampia discrezionalità” in materia.

A tal riguardo, la Corte Costituzionale ha più volte precisato di non poter interferire nelle scelte di “*politica nazionale in tema di immigrazione*” che sono riservate al legislatore ordinario, atteso che - come già detto all’inizio di questa lezione - il potere di disciplinare l’immigrazione costituisce “*un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio*”.

Alle questioni di legittimità sollevate dalle regioni ricorrenti contro il primo “decreto sicurezza” ed incentrate sulla violazione delle proprie sfere di competenza legislativa e amministrativa, il Governo ha risposto richiamando i principi più volte sanciti dalla Corte Costituzionale in ordine alle componenti solidaristiche e all’incidenza sul bilancio dello Stato che l’intervento in materia di immigrazione coinvolge:

- nella sentenza n. 250/2010 si legge che: *“per quanto attiene al principio di solidarietà, è giurisprudenza costante di questa Corte ... che, in materia di immigrazione, **‘le ragioni di solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco’** ... In particolare, **‘le ragioni della solidarietà umana non sono di per sé in contrasto con le regole in materia di immigrazione previste in funzione di un ordinato flusso migratorio e di un’adeguata accoglienza ed integrazione degli stranieri’** ... : e ciò nella cornice di ‘un quadro normativo che vede regolati in modo diverso - anche a livello costituzionale (art. 10, terzo comma, Cost.) - l’ingresso e la permanenza degli stranieri nel Paese, a seconda che si tratti di richiedenti di asilo o rifugiati, ovvero di c.d. ‘migranti economici’ ... In materia il legislatore fruisce, dunque, di ampia discrezionalità nel porre limiti all’accesso degli stranieri nel territorio dello Stato, all’esito di un bilanciamento dei valori che vengono in rilievo ... Le ragioni della solidarietà trovano, in questo senso, espressione ... nell’applicabilità allo straniero irregolare, della normativa sul soccorso al rifugiato e la protezione internazionale”.*

In queste statuizioni è il riconoscimento della legittimità della riforma sull’immigrazione attuata con il decreto 113, basata sulla sostituzione del residuale istituto della protezione umanitaria con l’indicazione specifica dei casi di protezione riconoscibili al di fuori di quelle ineludibili dell’asilo e della protezione sussidiaria, e sulla contestuale esclusione della rilevanza *ex se* delle motivazioni meramente “economiche” della richiesta di protezione del migrante (come, del resto, auspicato con forza da molti Stati membri dell’Unione all’atto del rifiuto di ricevere quote dei migranti approdati in Italia).

- nella sentenza n. 4/2013 - emessa nei confronti di una legge della Regione Calabria per il sostegno degli immigrati non autosufficienti - si legge che: “è consentito attuare una disciplina differenziata per l’accesso a

prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche da destinare al maggior onere conseguente, ... nel rispetto del principio di ragionevolezza".

Ancora un riconoscimento della legittimità dell'intervento normativo che ha limitato il riconoscimento della protezione umanitaria residuale, a fronte della necessità di razionalizzare l'utilizzo delle limitate risorse finanziarie disponibili.

- nella sentenza n. 232/2001 la Corte ha sottolineato, inoltre, che la legittima previsione di limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale riduce il rischio che lo straniero cerchi "di aggirare le norme in materia di ingresso e soggiorno, con evidente sacrificio degli altri valori costituzionali"; proprio ciò che il Legislatore del 2018 ha voluto perseguire, regolamentare in maniera dettagliata un istituto ormai privo di contorni uniformi e precisi, foriero di una inaccettabile disparità di trattamento e di abusi.

Sulla limitatezza delle risorse finanziarie (dato, purtroppo, di comune conoscenza) che possono giustificare una restrizione dell'assistenza, anche sanitaria, e delle misure di accoglienza e di inclusione dello straniero, al di là del livello minimo essenziale che il Legislatore non ha mai inteso porre in discussione, la giurisprudenza della Corte è pacifica, anche in riferimento al criterio di collegamento con la presenza "non episodica" dello straniero nel territorio nazionale:

- le sentenze n. 172 e n. 40 del 2013 hanno ribadito che "è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata" e che è "priva di

giustificazione la previsione di un regime restrittivo ... nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico”.

Sono quindi legittime - secondo il Governo italiano - tutte le prescrizioni del “decreto sicurezza” che intendono collegare alla presenza regolare e non episodica nel territorio, nazionale o regionale, la possibilità di fruizione dei livelli di assistenza e accoglienza ulteriori rispetto a quelli essenziali; è parimenti legittima la sostituzione del criterio di collegamento della residenza con quello del domicilio per l’iscrizione all’anagrafe dei migranti in attesa del riconoscimento del loro status, attesa la iniziale precarietà della sua presenza nel territorio.

6. La compatibilità con il sistema generale della tutela dei migranti quale derivante dai principi fondamentali dell’uomo, come recepiti dalle costituzioni dei Paesi moderni, dalle Convenzioni internazionali e dal Trattato dell’Unione Europea, è stata contestata - come già anticipato - da alcune Regioni italiane che hanno impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale il decreto legge 113, assumendo che lo Stato costringerebbe le legislazioni regionali ad attuare precetti contrari alla Costituzione.

Infatti, secondo il sistema costituzionale delineato dall’art. 117 della Costituzione italiana, la potestà legislativa primaria spetta allo Stato ma le Regioni hanno competenza ad adottare la legislazione di completamento, nell’ambito dei principi generali dettati dalle leggi statali.

Si è posto, quindi, un delicato problema di rapporti fra lo Stato e le Autonomie locali e di un corretto rapporto fra i rispettivi livelli di competenza legislativa Stato/Regione.

Questa indubbia interferenza, tuttavia, sulla cui enfattizzazione si basavano le contestazioni delle regioni ricorrenti, ha subito mostrato i suoi limiti e la sua strumentalizzazione a fini più “politici” che giuridici.

Come la Corte Costituzionale ha più volte affermato: “...secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, **fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni»** (sentenza n. 134 del 2010). L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).” (Corte Cost. 299/2010).

Peraltro, le Regioni devono esercitare le loro competenze normative con ragionevolezza e tenendo conto delle limitate risorse finanziarie a disposizione; la Corte Costituzionale ha sempre ribadito che le Regioni possono determinare la platea dei beneficiari delle prestazioni volte a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita ma, nel farlo, devono uniformarsi al principio secondo cui «le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza » (sentenze nn. 222, 133, 4 e 2 del 2013; 40 del 2011; 432 del 2005).

In più occasioni la Corte di legittimità ha osservato che è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili (tra le altre: sentenza n. 133 del 2013) e la residenza costituisce «*un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio*» (sentenza n. 432 del 2005), ma la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza, in quanto l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* (sentenze nn. 172, 133 e 2 del 2013; 40 del 2011 e 432 del 2005), altrimenti si realizza una discriminazione, in danno anche dei cittadini "regolari".

Essenziale è la funzione del Testo unico del 1998 che non è stato abrogato dal dl 113/2018 ma solo emendato in alcuni aspetti: il d.lgs. 286/1998 detta «*principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione*» e questi principi fondamentali restano tali, anche se emendati/modificati successivamente, come più volte avvenuto fino al dl. 113/2018, con tutto quel che ne consegue [*il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), con il quale lo Stato ha disciplinato la materia dell'immigrazione, ha, tra l'altro, attribuito alle Regioni le competenze di seguito indicate, prevedendo, altresì, forme di cooperazione tra lo Stato e le Regioni medesime. ... Da tali disposizioni, nonché da altre contenute nel d.lgs. n. 286 del 1998 - come l'art. 38 e l'art. 40 - risulta che in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una*

serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze. Ciò tenuto conto del fatto che l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni.” - Corte Cost. n. 156/2006] e fermo restando che **“la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, ... il loro diritto di chiedere asilo ... restano affidati alla sola legge statale”** (così chiaramente la Corte Costituzionale nella sentenza n. 300/2005 al termine di un dettagliato esame dei rapporti fra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni configurato dal detto Testo unico).

9. Le sentenze della Corte Costituzionale del 24 luglio 2019 n. 194 e 195.

Con le due decisioni la Corte ha sostanzialmente confermato la legittimità del primo “decreto sicurezza” sotto tutti i profili censurati dalle regioni.

9.1 Con la sentenza n. 194 la Corte, in accoglimento delle eccezioni sollevate dall’Avvocatura Generale dello Stato, ha deciso che:

“7.6.- Non vi è alcun dubbio che tale intervento sia esercizio di competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.

Come osservato dalle stesse ricorrenti, viene innanzitutto in rilievo la materia "immigrazione", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost. Essa infatti comprende, come la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito, non solo gli "aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale" (sentenza n. 2 del 2013, così come sentenze n. 61

del 2011, n. 299 del 2010 e n. 134 del 2010), ma, ed è ciò che qui rileva, le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (sentenza n. 156 del 2006).

Questa Corte ha anche più volte precisato che il legislatore statale gode di "ampia" discrezionalità nella disciplina di detta materia (sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013 e n. 172 del 2012), dato che essa è "collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici" (tra le molte, sentenze n. 172 del 2012 e n. 250 del 2010); e che, pur disponendo di tale ampia discrezionalità, il legislatore naturalmente resta sempre tenuto al rispetto degli obblighi internazionali, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., e costituzionali (sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012 e n. 245 del 2011), compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca (tra le altre, sentenza n. 172 del 2012).

Le medesime disposizioni impugnate, peraltro, sono anche espressione della competenza legislativa statale in materia di "diritto di asilo", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che nell'ordinamento costituzionale italiano copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla citata Convenzione di Ginevra. Per la definizione del contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'art. 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il "diritto d'asilo nel territorio della Repubblica" come diritto fondamentale dello straniero "al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana".

A favore di un inquadramento delle disposizioni impugnate nella materia "diritto di asilo" depone la consolidata giurisprudenza di legittimità che, in riferimento alla disciplina previgente, aveva ritenuto che il diritto di asilo costituzionale ex art. 10, terzo comma, Cost. avesse ricevuto integrale attuazione grazie al concorso dei tre istituti concernenti la protezione dei migranti: la tutela dei rifugiati, la protezione sussidiaria di origine europea e la protezione umanitaria (tra le molte, Corte di Cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 maggio 2019, n. 13082; sezione sesta civile, ordinanza 19 aprile 2019, n. 11110; sezione sesta civile, ordinanza 4 agosto

2016, n. 16362). Di conseguenza, ogni intervento legislativo che, indipendentemente dal suo contenuto, incida, come quello oggetto delle presenti questioni di costituzionalità, sull'uno o sull'altro dei tre istituti che danno vita nel loro complesso alla disciplina dell'asilo costituzionale deve per ciò stesso essere ascritto alla materia denominata "diritto di asilo", di esclusiva competenza dello Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost."

In forza di queste ragioni, la Corte ha rigettato le censure delle regioni ricorrenti, negando anche la ricorrenza di una lesione indiretta delle loro prerogative e competenze costituzionalmente garantite; riportiamo ancora per esteso le argomentazioni della sentenza n. 194:

"Il vizio di incostituzionalità della legge statale lamentato dalle ricorrenti consisterebbe in una illegittima restrizione dei titoli di soggiorno e nella conseguente illegittima esclusione di una quota di persone dal novero della popolazione regolarmente residente sul territorio e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni (e dagli enti locali). Tutte le censure danno per certo che l'effetto concreto delle disposizioni impugnate sia quello di ridurre il numero dei titolari di un regolare permesso di soggiorno. Tuttavia tale motivazione non è sufficiente a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali, alla luce del dato normativo come sopra illustrato. Gli argomenti addotti 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 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.

In questo senso, del resto, si è espresso, in sede di emanazione del decreto impugnato, il Presidente della Repubblica il quale, nella lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri il 4 ottobre 2018, ha sottolineato che "restano "fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia".
Anche la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione conferma che l'intervento legislativo si muove nel solco tracciato dagli obblighi costituzionali e internazionali della Repubblica, da esso, appunto, in nessun modo menomati.

La doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili. Diversamente questa Corte potrà essere adita in via incidentale, restando oovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame.

Dato quindi il carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni, così come prospettate dalle ricorrenti, non può dirsi dimostrato l'illegittimo condizionamento indiretto delle competenze regionali denunciato nei ricorsi.

7.9.- Va ricordato, infine, che, anche qualora le norme statali impugnate producessero l'effetto di escludere una parte delle persone che in precedenza avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali, non sarebbe comunque impedito oggi alle Regioni di continuare a offrire alle medesime persone le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di "immigrazione" e "diritto di asilo" (in particolare le sentenze n. 61 e del 2011 e n. 269 del 2010) Le Regioni, del resto, non offrono elementi concreti "in relazione all'entità della compressione finanziaria" (sentenza n. 79 del 2018) che potrebbe derivare da scelte di questo tipo."

Da qui la decisione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi degli articoli 1, 12 e 13 del decreto legge 113/2018.

9.2 Come ho appena accennato, il ricorso delle regioni aveva avuto riguardo non solo alla disposizione generale dell'art. 1 (testé esaminata) ma, anche, ad altre disposizioni di dettaglio che avevano coordinato alla nuova disciplina la regolamentazione dell'accoglienza dei migranti ed il loro trattamento.

L'art. 12 del D.L. n. 113 del 2018, è stato censurato nelle parti in cui ha escluso la possibilità che la rete ex SPRAR eroghi i servizi di accoglienza ai soggetti che hanno formulato richiesta di protezione internazionale, ma sono ancora in attesa del pronunciamento dell'autorità amministrativa sulla richiesta medesima. Le regioni ricorrenti ritenevano che la disposizione comportasse una lesione indiretta delle attribuzioni legislative regionali in materia di "tutela della salute", "tutela del lavoro", "istruzione", "formazione professionale", "governo del territorio", con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, "assistenza sociale", nonché delle relative funzioni amministrative, che gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., riconoscono alla Regione, nonché una lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. e una lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost.,

anche in relazione agli artt. 114 e 117, sesto comma, Cost., riconosce in favore dei Comuni, in riferimento alle indicate materie di competenza legislativa regionale.

Prima delle modifiche apportate dal decreto sicurezza, l'accoglienza dei richiedenti asilo - all'esito di un percorso evolutivo caratterizzato dalla necessità di gestire "in emergenza" afflussi massicci di cittadini stranieri sul territorio nazionale - era imperniata, in forza delle previsioni del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*), su un sistema articolato in più fasi e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), istituito dall'art. 1-septies del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416 (*Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*), convertito, con modificazioni, in L. 28 febbraio 1990, n. 39, e successivamente modificato dalla L. 30 luglio 2002, n. 189 (*Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*).

Una fase iniziale, dedicata al soccorso, all'assistenza immediata e all'identificazione, si svolgeva nell'ambito di centri governativi situati in corrispondenza dei luoghi maggiormente interessati dagli afflussi (art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 142 del 2015). A essa seguiva una fase di prima accoglienza, riservata alla verbalizzazione della domanda di protezione e all'avvio della procedura di esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute del cittadino straniero: pure tale fase si svolgeva in centri governativi (art. 9 del D.Lgs. n. 142 del 2015), anche istituiti in via straordinaria (art. 11 del D.Lgs. n. 142 del 2015). La procedura contemplava, infine, il passaggio alla fase di cosiddetta seconda accoglienza: gli stranieri che

avessero formalizzato la domanda di asilo e fossero privi di mezzi di sussistenza adeguati, venivano avviati (ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 142 del 2015) nelle strutture territoriali che costituivano il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (SPRAR), previsto dall'art. 1-sexies del D.L. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato. Tale sistema era affidato agli enti locali, aderenti a esso su base volontaria, previa approvazione di progetti finanziati quasi per intero dal Ministero dell'interno e finalizzati all'inclusione ed integrazione sociale dei soggetti ospitati, grazie ad attività e servizi la cui erogazione era comunque limitata nel tempo, anche per la scarsità dei posti a disposizione rispetto ai soggetti in accoglienza.

L'art. 12 del D.L. n. 113 del 2018 modifica tale sistema, con un complesso reticolo di innovazioni incidenti sia sul D.L. n. 416 del 1989 sia sul D.Lgs. n. 142 del 2015.

In linea generale, può affermarsi che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di riservare i progetti di integrazione e inclusione sociale, attivati nell'ambito della cosiddetta seconda fase del sistema di accoglienza territoriale previsto dall'articolo 1-sexies del D.L. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato, esclusivamente ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno individuati dal cosiddetto decreto sicurezza, che hanno sostituito, come si è visto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

L'accoglienza dei richiedenti asilo, invece, è assicurata esclusivamente dai centri governativi attivati ai sensi degli articoli 9 e 11 del D.Lgs. n. 142 del 2015.

Il comma 1 dell'art. 12 interviene sull'art. 1-sexies del D.L. n. 416 del 1989, modificandone, in particolare, il primo comma, nel senso di restringere la platea di coloro che possono accedere ai servizi territoriali locali (cosiddetti di

seconda accoglienza), ora limitata agli stranieri che abbiano un titolo tendenzialmente stabile e definitivo a permanere sul territorio dello Stato.

Viene riformulato anche il comma 2 dell'art. 1-sexies del citato D.L. n. 416 del 1989, che disciplina il finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali: la nuova disposizione stabilisce, in particolare, che, con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata (che si specifica debba esprimersi entro trenta giorni) sono definiti i criteri e le modalità per la presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti di accoglienza; sempre con decreto del Ministro dell'interno si provvede poi all'ammissione al finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali, nei limiti delle risorse disponibili del FNPSA.

Si provvede, inoltre, a ridenominare lo SPRAR in "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati" (SIPROIMI).

Il comma 2 dell'art. 12 del D.L. n. 113 del 2018 interviene invece sul D.Lgs. n. 142 del 2015, in modo da ristrutturare l'impianto complessivo del sistema di accoglienza, nel senso di espungere i frammenti normativi che facevano riferimento ai richiedenti asilo in relazione alle strutture ex SPRAR, alle quali tali soggetti non hanno più accesso.

Viene eliminata, sempre rispetto ai richiedenti asilo, la distinzione tra la fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture governative e la fase di seconda accoglienza nelle strutture gestite dagli enti locali, alle quali ultime i richiedenti protezione internazionale non hanno più accesso.

Viene, quindi, riformulato l'art. 14 del D.Lgs. n. 142 del 2015, sin dalla sua rubrica, che non è più dedicata alla disciplina del "*Sistema di accoglienza territoriale*", ma alle "*Modalità di accesso al sistema di accoglienza*". Vengono puntualmente abrogate le parti concernenti l'ex SPRAR e, all'esito delle modifiche introdotte, la disposizione prevede che il richiedente che ha

formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata al sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con questi ultimi, alle misure di accoglienza disciplinate dal medesimo decreto (ossia a quelle garantite dai centri governativi di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11).

Dell'art. 22 del D.Lgs. n. 142 del 2015, che disciplina il lavoro e la formazione professionale per i richiedenti asilo, viene abrogato il comma 3, che prevedeva, per questi ultimi, la possibilità di frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale nell'ambito del servizio territoriale di accoglienza.

Infine, ed analogamente, l'art. 22-bis del D.Lgs. n. 142 del 2015, che disciplina la partecipazione ad attività di utilità sociale, viene novellato, con la sostituzione nei commi 1 e 3 dell'espressione "richiedenti protezione internazionale" con l'espressione "titolari di protezione internazionale".

I commi 5, 5-bis e 6 dell'art. 12 del D.L. n. 113 del 2018 contengono disposizioni transitorie, dedicate a coloro che fossero già accolti nell'ambito del sistema SPRAR alla data di entrata in vigore del cosiddetto decreto sicurezza.

Nel caso dei richiedenti asilo (comma 5) si prevede che essi rimangano nel sistema ex SPRAR fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso già finanziato. Viene ribadita la continuità dell'accoglienza per i neo maggiorenni richiedenti asilo (comma 5-bis) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. Infine, quanto ai titolari di protezione umanitaria (comma 6), si prevede che essi restino all'interno dell'ex SPRAR fino alla scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.

Tutte le censure di incostituzionalità sono state rigettate.

Secondo la Corte Costituzionale: *“l'intervento normativo di cui si ragiona deve essere inquadrato soprattutto nelle materie "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. Con ogni evidenza, la disposizione censurata disciplina, infatti, il trattamento di coloro che - una volta fatto ingresso nel territorio dello Stato - richiedono all'Italia protezione internazionale.*

8.4.- La riconducibilità dell'art. 12 del D.L. n. 113 del 2018 a materie comunque attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato esclude anche in questo caso la configurabilità di violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione.

Vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 2 del 2013), in linea di principio, è riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, in relazione ad ambiti materiali - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Come si è chiarito, tuttavia, si è nel caso di specie al cospetto di un intervento normativo pienamente ascrivibile all'esercizio di plurime competenze esclusive statali, come, del resto, riconosciuto dalle stesse Regioni ricorrenti.

Ne consegue che le censure mosse nei confronti dell'art. 12 prospettano, a ben vedere, lesioni indirette di competenza, in conseguenza della violazione di parametri estranei al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

... Ciò posto, tutte le questioni sollevate sono inammissibili, come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali.

Secondo la già menzionata giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 145 del 2016; in senso analogo, successivamente, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018), le questioni

sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali "sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale - legislativa, amministrativa o finanziaria - incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese (ex plurimis, sentenze n. 83 e n. 65 del 2016, n. 251 e n. 89 del 2015); e, in secondo luogo, la Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata (ex plurimis, sentenze n. 220 e n. 219 del 2013). Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni - nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie - a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto".

Pertanto, come pure già detto, affinché una censura siffatta sia ammissibile, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, occorre che venga enunciata e adeguatamente argomentata la compressione degli spazi di autonomia pur sempre spettanti alle Regioni nell'ambito del complesso fenomeno di governo dell'immigrazione.

Negli odierni giudizi, le Regioni ricorrenti hanno prospettato, come effetto delle disposizioni impuginate, la lesione indiretta delle proprie competenze (e di quelle degli enti locali), in particolare in relazione a una determinata categoria di soggetti, costituita dai richiedenti asilo, oggi esclusi dal sistema territoriale di accoglienza. Esse asseriscono che l'esercizio di tali competenze, in relazione a tale categoria di soggetti, sarebbe del tutto "impedito", ovvero "condizionato" - nel senso che sarebbe loro imposto di esercitare le suddette funzioni in modo costituzionalmente illegittimo, con lesione di parametri appunto non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali - oppure, ancora, "aggravato" sul piano finanziario.

Tuttavia, la motivazione che esse adducono a sostegno delle censure non appare adeguata, alla luce dello stesso dato normativo come in precedenza illustrato.

Come sottolineato anche dalla difesa statale, a seguito dell'entrata in vigore della disposizione impugnata, il sistema territoriale di accoglienza resta, infatti, sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l'ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali.

Oggetto di modifica risulta essere la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale. Va da sé che questo dato è tutt'altro che secondario o irrilevante, poiché, ora, i richiedenti asilo non accedono, alle stesse condizioni precedenti, alla seconda fase del sistema di accoglienza. Su questo aspetto, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale resta ovviamente impregiudicata. Quel che in questa sede rileva è 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, nelle (più sopra indicate) materie di competenza concorrente o residuale, 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.

Restano pienamente in vigore, infatti, tutte le norme del D.Lgs. n. 286 del 1998 che consentono, ed anzi auspicano, interventi siffatti in favore dei cittadini stranieri in genere.

L'art. 3, comma 5, del D.Lgs. n. 286 del 1998, ad esempio, 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.

L'art. 40 del medesimo decreto, ancora, dispone che le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati a ospitare, anche in strutture per ospitare cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono appunto i richiedenti asilo) per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza; in tali centri di accoglienza le Regioni provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti.

Il successivo art. 42, dal canto suo, prevede che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, 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 al positivo inserimento nella società italiana degli stranieri medesimi, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli extracomunitari regolarmente soggiornanti.

È ben vero che Regioni e Comuni, se riterranno di intervenire, dovranno reperire ulteriori risorse. Da un lato, tuttavia, ciò non sorprende, poiché si tratterebbe del necessario ricorso al potere di spesa, sulla base di scelte di priorità di natura politica compiute in ambito regionale; dall'altro, non possono che corrispondentemente sottrarsi alle censure regionali le pertinenti scelte di priorità di spesa compiute dal legislatore statale, in settori di sua esclusiva competenza.

In ogni caso, anche ad ammettere che scelte statali di questa natura possano incidere negativamente sulle Regioni, la motivazione dei ricorsi non raggiunge la soglia che

consente l'accesso allo scrutinio di merito. Anche sotto questo specifico profilo, infatti, la motivazione che nei ricorsi dovrebbe giustificare la ridondanza, in termini di lesione dell'autonomia finanziaria presidiata dall'art. 119 Cost., non assurge al livello di completezza sufficiente a superare la soglia dell'ammissibilità.

Questa Corte, ancora di recente (sentenza n. 79 del 2018), ha ritenuto ben possibile motivare anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost. la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Tuttavia, ha ritenuto necessario che, in questi casi, la Regione ricorrente "argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale". Ha perciò dichiarato inammissibili questioni promosse attraverso censure che lamentavano effetti negativi sulle finanze regionali meramente "generici e congetturali", poiché ciò rendeva solo astrattamente configurata e del tutto immotivata in concreto la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Stante l'assenza, in ciascuno dei ricorsi, di idonee considerazioni in materia, tali affermazioni sono agevolmente estensibili anche agli odierni giudizi, sicché le questioni promosse nei confronti dell'art. 12 del D.L. n. 113 del 2018 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sull'asserita lesione indiretta delle competenze delle Regioni e degli enti locali."

9.3 Anche l'art. 13 del d.l. 113/2018 è stato censurato dalle regioni.

La norma apporta una serie di modifiche agli artt. 4 e 5 del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (*Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*), e ne abroga l'art. 5-bis.

In particolare, l'art. 13 si compone di un solo comma, che è articolato, al suo interno, in tre lettere (a, b e c). La lettera a) modifica l'art. 4 del D.Lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni (contraddistinte dai numeri 1 e 2): con la prima (che non è stata oggetto di impugnazione) è aggiunto il seguente periodo al comma 1 del citato art. 4: "Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445." (numero 1); con la seconda (che è stata impugnata da tutte le Regioni ricorrenti) è inserito, dopo il comma 1 del citato D.Lgs. n. 142 del 2015 art. 4, il comma 1-bis del seguente tenore: "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286." (numero 2).

La lettera b) modifica l'art. 5 del D.Lgs. n. 142 del 2015 e reca due disposizioni: con la prima è così sostituito il comma 3 del citato D.Lgs. n. 142 del 2015 art. 5: "L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2." (numero 1); con la seconda è così modificato il comma 4 del citato D.Lgs. n. 142 del 2015 art. 5: "le parole "un luogo di residenza" sono sostituite dalle seguenti: "un luogo di domicilio"" (numero 2).

Infine, la lettera c) dispone l'abrogazione dell'art. 5-bis del D.Lgs. n. 142 del 2015, che disciplinava le modalità di iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale.

Le regioni ritenevano che la modifica normativa fosse in contrasto con i principi costituzionali ed internazionali (art. 2, comma 1, del Protocollo aggiuntivo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e art. 12, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici), sottolineando, come la residenza rappresenti il principale criterio di collegamento tra cittadino e territorio, con rilevanti

implicazioni sulla platea dei potenziali beneficiari di misure socio-assistenziali, nonché di quelle rivolte a favorire l'autonomia del cittadino e paventando che, in mancanza di residenza anagrafica, l'immigrato non avrebbe accesso agli istituti di tutela dei suoi diritti fondamentali (salute, istruzione, lavoro, ecc.), a nulla valendo il semplice domicilio, con conseguente lesione della sfera di competenza legislativa regionale e della sfera di competenza amministrativa dei Comuni; inoltre, l'iscrizione anagrafica sarebbe il presupposto per l'accesso all'assistenza sociale, per la concessione di sussidi o agevolazioni previste dalla legislazione statale e regionale basate sulle condizioni di reddito verificate mediante l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e presupposto per ottenere l'ISEE sarebbe la residenza anagrafica e non il domicilio.

Anche questa censura è stata rigettata dalla Corte Costituzionale, la quale ha osservato quanto segue:

"9.2.- Dal contenuto sopra descritto delle disposizioni recate dall'art. 13 del D.L. n. 113 del 2018, e in particolare di quelle fatte oggetto di impugnazione, emerge con chiarezza che le stesse devono essere lette congiuntamente, costituendo, ciascuna, un frammento di un quadro normativo unitario per ratio e per contenuto, come confermato dal fatto che le lettere a), b) e c) del comma 1 del citato D.L. n. 113 del 2018 art. 13 incidono su tre disposizioni (a loro volta consecutive) del D.Lgs. n. 142 del 2015 (artt. 4, 5 e 5-bis).

Altrettanto chiaramente risulta che le stesse disposizioni vanno ricondotte agli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato relativi a "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) e alle "anagrafi" (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.). Argomenti decisivi in tal senso sono: la sedes materiae (D.Lgs. n. 142 del 2015, relativo, tra l'altro, all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) in cui si inseriscono le disposizioni impuginate; lo specifico tenore letterale dell'art. 13, comma

1, lettera a), numero 2), che richiama la disciplina dell'iscrizione anagrafica; l'interpretazione sistematica del Capo II del Titolo I del D.L. n. 113 del 2018, recante "Disposizioni in materia di protezione internazionale", oltre che dello stesso Titolo I, recante "Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione". D'altra parte, che le norme impugnate siano da ricondurre a tali competenze legislative statali non è negato dalle ricorrenti (ed è anzi espressamente riconosciuto nel ricorso dell'Emilia Romagna).

Nemmeno è rinvenibile una incidenza delle stesse disposizioni sulle competenze amministrative proprie dei Comuni, posto che i servizi gestiti dai Comuni in materia di anagrafe restano pur sempre "servizi di competenza statale" (così la rubrica dell'art. 14 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali") e le relative funzioni sono esercitate dal sindaco "quale ufficiale di Governo".

Ciò nondimeno, le ricorrenti ritengono 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 quelle degli enti locali e su questo presupposto ne lamentano l'illegittimità in relazione agli artt. 2, 3, 5, 10, terzo comma, 32, 34, 35 e 97 Cost., oltre che alle norme del diritto dell'Unione europea e ai trattati internazionali richiamati sopra.

Le Regioni ricorrenti fondano, dunque, la loro legittimazione a ricorrere sulla ricaduta indiretta, su ambiti in cui le stesse hanno competenza, di una normativa, quella concernente le modalità di iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, riconducibile a materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tale ricaduta si collegherebbe all'inevitabile condizionamento che le disposizioni censurate

produrrebbero sulla platea dei destinatari dei servizi previsti dalla normativa regionale a favore dei residenti (dai quali dovrebbero essere esclusi i richiedenti asilo).

La motivazione svolta dalle ricorrenti si snoda, quindi, attraverso un doppio passaggio argomentativo: il primo è volto a rappresentare una ricaduta indiretta della normativa impugnata sulle competenze regionali in materia di salute, istruzione, formazione professionale, servizi e politiche sociali; il secondo a dimostrare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze.

Con riferimento a tale profilo dei gravami regionali - e ribadita l'impossibilità di ascrivere le disposizioni censurate ad ambiti materiali rimessi in tutto o in parte alle Regioni - si deve richiamare quanto osservato supra con riferimento alle impugnazioni già esaminate, e cioè che, in astratto, non può escludersi che, nei casi in cui sussista una lesione ancorché mediata delle loro attribuzioni costituzionali, le Regioni siano legittimate a contestare norme statali per violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze. Come più volte ricordato, questa Corte ha, infatti, variamente configurato le forme e i modi della "ridondanza" sulle competenze regionali di questioni aventi a oggetto una normativa statale, giungendo a ritenere ammissibili anche questioni promosse avverso disposizioni riconducibili ad ambiti materiali riservati allo Stato (tra le più recenti, sentenze n. 139, 73 e 17 del 2018, n. 170 del 2017).

In questi casi, tuttavia, come già precisato sopra, grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali.

Questo necessario passaggio argomentativo risulta carente nei ricorsi introduttivi del presente giudizio, che si limitano 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.

Né a tali fini risulta decisivo il fatto (ripetutamente messo in evidenza nei ricorsi) che numerose leggi delle Regioni ricorrenti prevedono l'erogazione di servizi a favore dei residenti, dando con ciò rilievo al requisito della residenza. Sebbene si tratti di normativa emanata nell'esercizio delle competenze legislative regionali in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e politiche sociali, resta indimostrata la ridondanza su tali attribuzioni delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali, come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale.

Da quanto precede deriva un difetto di motivazione sulla ridondanza delle prospettate censure sulle competenze regionali e degli enti locali, con la conseguenza che, restando impregiudicata ogni altra valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni contestate, le stesse censure non superano il vaglio dell'ammissibilità.

Le questioni promosse devono essere, quindi, dichiarate inammissibili.”

La disposizione dell'art. 13 d.l. 113/2018 è stata oggetto anche di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, chiamata a pronunziarsi in sede cautelare su ricorsi di stranieri che richiedevano l'iscrizione all'anagrafe quali residenti in un determinato comune.

La disposizione tornerà al vaglio della Corte Costituzionale in seguito alle ordinanze di rimessione del Tribunale di Ancona (29 luglio 2019) e del Tribunale di Milano (1 agosto 2019) i quali hanno invece ritenuto che la norma effettivamente precluda l'iscrizione, ma che tale divieto possa essere in contrasto con numerose norme costituzionali e in primo luogo con l'art. 3 della Costituzione italiana perché sarebbe irragionevole riservare al solo richiedente asilo un diverso trattamento, stante il suo pieno titolo di soggiornare sul territorio nazionale, senza che possa essergli attribuita quella specifica condizione di “precarietà” (diversa e ulteriore rispetto a quella di qualsiasi altro titolo di soggiorno) che secondo il Ministero giustifica il diverso trattamento.

In queste ordinanze è stato osservato che non è possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, stante la sua chiarezza letterale e la sua altrettanto chiara *ratio*, così riportando nella corretta sede la discussione sulla legittimità del citato articolo che altri Tribunali avevo inteso risolvere in sede interpretativa, giungendo a “disapplicare” la norma sulla base di un “forzato” richiamo della disciplina generale sui servizi di anagrafe.

Si legge nei provvedimenti del Tribunale di Bologna del 2 maggio 2019 (in termini con altri, del Tribunale di Firenze, di Lecce, di Parma ecc., ma contraddetti dai Tribunali di Trento e Genova) che una interpretazione dell’art. 13 DL 113/18 “costituzionalmente orientata” sarebbe ipotizzabile nel senso che l’affermazione ivi contenuta secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo” per l’iscrizione anagrafica avrebbe soltanto l’effetto di far venire meno il “regime speciale” introdotto dall’art. 8 DL. 17/2/17 n.13 conv. in L. 13/4/17 n. 46 (secondo il quale i richiedenti asilo venivano iscritti all’anagrafe sulla base della dichiarazione del titolare della struttura ospitante) e riportare il richiedente al regime ordinario: quello cioè della verifica della dimora abituale, come previsto anche per il cittadino italiano, al quale lo straniero regolarmente soggiornante è parificato ai sensi dell’art. 6, comma 7, TU immigrazione; sia il Tribunale di Firenze che quello di Bologna hanno, inoltre, ritenuto inammissibile il reclamo del Ministero dell’Interno contro la decisione del Tribunale che aveva affermato il diritto del richiedente asilo all’iscrizione anagrafica (il Ministero aveva lamentato di non essere stato coinvolto nelle cause ritenendo di essere parte necessaria).

Si legge, al contrario, nelle due ordinanze del Tribunale di Trento 11/06/2019 e 15/06/2019 che la norma contestata *“si configura quale norma speciale e successiva, rispetto al testo normativo dettato dall’art. 6 comma 7 del D. lgs .n. 286/1998, norma la prima che expressis verbis esclude i richiedenti asilo dalla registrazione anagrafica tra la popolazione residente, senza comunque ledere i diritti*

fondamentali di detti soggetti e l'accesso dei medesimi ai servizi...La chiarezza del testo letterale della norma in esame esclude, a parere di questo Giudice, la possibilità per l'interprete di avallare l'interpretazione estensiva suggerita da parte ricorrente e non si presta ad interpretazioni in senso costituzionalmente orientato".

Vero è, infatti, che il terzo comma rispettivamente dell'art. 2 del protocollo aggiuntivo n. 4 alla Convenzione EDU e l'omologo 3° comma dell'art. 12 del Patto internazionale dei diritti civili e politici consentono agli Stati di limitare per legge sia il diritto di circolazione che quello di scegliere liberamente la propria residenza.

L'art. 2 del protocollo aggiuntivo CEDU cit., va infatti letto integralmente e non limitato al primo comma, essendo necessario anche leggervi il terzo: *"3. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui".* Le stesse limitazioni prevede il terzo comma dell'art. 12 del citato Patto.

Ed invero è noto che la Convenzione EDU garantisce il diritto di emigrare, ma non quello di immigrare, salvaguardando, invece, con tutte le esposte deroghe, le legislazioni interne degli Stati contraenti specificamente finalizzate, per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico, a disciplinare il fenomeno, avendo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ripetutamente affermato l'insussistenza di violazioni alla Convenzione nel caso di restrizioni, da parte delle legislazioni nazionali, di diritti nei confronti di soggetti anche in attesa di esame della domanda di asilo (si veda il caso *Paramanathan v. Germany*, n° 12068/86; oppure *Omwenyike v. Germany*, n° 44294/04).

Come la Corte Costituzionale ha chiarito, laddove non viene in gioco un bisogno primario dell'individuo, è ben possibile richiedere da parte del

Legislatore, statale e regionale, requisiti supplementari rispetto a quello anagrafico: *“le politiche sociali delle regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza...”* (sent. n. 222/2013), quindi ben si può prendere in considerazione - dopo il dl 113 - un radicamento territoriale diverso dalla residenza (quale il domicilio), nessun rilievo costituzionale ponendosi riconoscere alla indicazione della “residenza” contenuta nel Testo Unico del 1998.

Non ci resta che attendere il nuovo pronunziamento della Corte Costituzionale.

9.4 L'altra sentenza della Corte, la n. 195, pronunzia l'incostituzionalità di alcune disposizioni specifiche del “decreto sicurezza” che non riguardano direttamente la disciplina dell'immigrazione.

Si tratta: a) dell'art. 21-bis, commi 1 e 2, del D.L. n. 113 del 2018 in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., per quanto concerne, come competenza legislativa residuale, la materia del commercio, nella parte in cui - al fine di rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra l'autorità di pubblica sicurezza e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali - prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali.

b) dell'art. 28, comma 1, del D.L. n. 113 del 2018, disposizione questa che ha inserito il comma 7-bis nell'art. 143 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile, per l'ampiezza

del potere prefettizio sostitutivo, previsto dalla disposizione censurata [in caso emergano "*situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati*"] che comporta la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

Le due disposizioni effettivamente erano formulate in termini contrastanti con i parametri costituzionali invocati e, pertanto, giustamente sono state dichiarate illegittime.

Tutte le altre disposizioni del "decreto sicurezza" censurate singolarmente sono state, invece, giudicate legittime.

Possiamo concludere, quindi, nel senso che l'intero impianto, generale e di dettaglio, della riforma della disciplina dell'immigrazione nel nostro Paese ha trovato l'avallo della Corte Costituzionale.

10. Gli orientamenti del nuovo Governo.

Il nuovo Governo cd. Conte-bis, retto da una maggioranza diversa da quella che aveva approvato la riforma della quale abbiamo testé discusso e, soprattutto, da una coalizione senza la Lega ed il suo *leader* Salvini (il "padre" della riforma), ha inserito nel suo programma anche una revisione dei "decreti sicurezza" per coordinarli con le raccomandazioni del Capo dello Stato espresse in occasione della firma di quei testi di legge.

Sostanzialmente, il Pres. Mattarella aveva raccomandato al Parlamento ed al Governo di rispettare – in sede di attuazione delle nuove disposizioni – i principi generali internazionali e costituzionali in materia di soccorso in mare dei naufraghi e di accoglienza dei profughi e dei perseguitati per ragioni di politica, razza, sesso, religione.

Non si conoscono nel dettaglio i profili sui quali si incentrerà l'intervento di modifica della riforma, anche se possiamo ipotizzare che si partirà dalla modifica della normativa sulle limitazioni e divieti per i natanti all'ingresso nel mare territoriale, particolarmente inaspriti dal secondo decreto.

Per ora possiamo solo riferire che il Governo ha impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale alcune disposizioni della Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019 n. 9, il cui art. 45 abroga l'articolo 17 della Legge Regionale 31/2015 recante *"Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate"*.

Secondo il Governo, tale abrogazione si pone in contrasto con l'art 117, comma 2, lettere a) e b) della Costituzione in relazione all'art. 3, comma 5, e 40 del DLgvo 286 del 25 luglio 1998.

Infatti, l'abrogazione dell'art 17 della Legge Regionale n 31/2015 - già adottato in attuazione dell'articolo 40 del decreto legislativo 286/1998 rubricato *"Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione"* - comporta che le modalità di accesso, accoglienza ed inserimento abitativo delle persone straniere non trovano più una disciplina normativa regionale.

L'abrogazione, disposta con la norma impugnata, lascia, infatti, un vuoto normativo nella legislazione regionale quanto alla disciplina relativa all'accesso di cittadini stranieri ed alla idonea soluzione abitativa non essendo previsto nell'ordinamento regionale uno strumento alternativo rispetto al *"Programma annuale"* individuato dall'abrogato articolo 17, lett a) b) c), per promuovere le forme di intervento a favore delle persone straniere.

L'art 45 impugnato contrasterebbe, pertanto, con il D.Lgs. 286/1998, ai sensi del cui art. 3, comma 5: *"le regioni adottano i 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 quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona".

Il T.U. sull'immigrazione detta disposizioni che costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento perché: *"4. Nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, attribuisce compiti significativi alle Regioni e agli enti locali nell'ambito delle politiche e degli interventi sociali da destinare agli immigrati"* (art. 1, comma 4, DLgvo 286/1998).

Secondo il Governo, le disposizioni di cui al DLgvo 386/1998 sono espressione di competenza esclusiva dello Stato sicché l'abrogazione della norma regionale che disciplinava l'accesso e l'accoglienza a fini abitativi nell'ambito della Regione si pone in contrasto con gli articoli 3, comma 5, e 40 del medesimo decreto e viola, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), della Costituzione che riservano alla competenza statale le materie di *"condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea"* e di *"immigrazione"*.

In realtà trattasi, come abbiamo visto, di questioni inerenti la suddivisione della competenza legislativa fra Stato e regione ma, nel merito, la legge regionale affronta proprio la materia dell'accoglienza degli immigrati e del diritto all'abitazione, oggetto dell'intervento restrittivo dei decreti sicurezza.

11. La protezione umanitaria negli altri Stati Membri dell'Unione Europea.

La posizione geografica particolare dell'Italia, che costituisce la frontiera meridionale dell'Unione, con una collocazione di vicinanza particolare verso i Paesi del Nord-Africa dai quali maggiore è il flusso migratorio, impone che della questione sull'accoglienza dei migranti siano investite direttamente le Istituzioni europee e gli altri Stati membri: l'accoglienza, il riconoscimento dello *status* di rifugiato e dei diritti connessi (compreso quello di cittadinanza), la gestione dei flussi migratori e l'espansione degli stessi in tutta l'Unione costituiscono, evidentemente, problemi che non possono essere lasciati sulle spalle dell'Italia ed a carico delle sue strutture sociali, con un impegno enorme di risorse, amministrative ed economiche, che l'Italia da sola non può e non deve affrontare.

Per garantire una tendenziale uniformità di trattamento del fenomeno migratorio, l'Unione europea ha emanato le direttive alle quali ogni Stato membro si è riferito in sede di regolazione del fenomeno migratorio ma in termini non univoci, da un lato, interpretando non uniformemente le disposizioni comunitarie e, dall'altro lato, sfruttando con modalità divergenti i margini di discrezionalità concessi dalle direttive.

Per queste ragioni, nel caso la Corte Costituzionale non ritenesse di dover dichiarare inammissibili le censure di incostituzionalità proposte contro le disposizioni normative nazionali, dovrebbe rimettere le relative questioni alla Corte di Giustizia UE al fine di conseguire una corretta ed univoca interpretazione delle direttive e dei principi europei in materia.

11.1 Ci sembra molto utile, pertanto, confrontare la legislazione nazionale con quella di altri Stati membri dell'Unione e/o del Consiglio d'Europa, ai fini della verifica della legittimità della nuova disciplina di cui al dl 113,

anche in relazione ai Trattati UE e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, quale istituto residuale che si aggiunge a quelli principali della protezione internazionale, senza limitazioni nella individuazione delle ragioni del "disagio personale" del migrante, senza tipizzazione dei casi rilevanti, oggetto della riforma italiana, si rinviene nella legislazione della Lettonia (con validità di cinque anni), della Lituania (con termine di un anno) e della Repubblica Ceca; è, invece, previsto per casi specifici dalla legislazione tedesca, spagnola, francese, slovacca, greca e britannica, che adottano un sistema molto simile a quello regolato dal decreto legge 113 (cioè con la previsione di cause particolari di concessione, più o meno ampie a seconda degli Stati), da quella belga (che riserva alla facoltà discrezionale degli organi nazionali ogni decisione, senza che possa configurarsi un vero e proprio diritto del migrante alla protezione), da quella polacca (che attribuisce rilevanza decisiva alle ragioni di sicurezza nazionale e di ordine pubblico), ma è molto limitato nella legislazione svedese e ungherese (dove la protezione umanitaria è concessa con criteri molto restrittivi e in casi limitati) ed è inesistente nelle leggi della Croazia, della Danimarca, dell'Estonia e del Portogallo.

Uno degli obiettivi che gli Stati membri dell'Unione devono perseguire è la armonizzazione delle legislazioni nazionali nella materia ed in tal senso, come già rilevato, si è mossa la recente riforma, per avvicinarsi agli *standard* europei e poter garantire una efficiente regolazione dei flussi migratori ed una corretta loro distribuzione fra gli Stati.

11.2 Le diverse discipline in dettaglio.

FRANCIA: L'ordinamento francese non contempla, in linea di massima, la concessione del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

È però previsto:

- il rilascio di una carta della durata di un anno, che può assumere la forma di una carta di soggiorno temporanea "vita privata e familiare" ("*carte de séjour temporaire "vie privée et familiale"*")
- o di una carta di soggiorno "lavoratore salariato o temporaneo" ("*carte de séjour "salarié" ou "travailleur temporaire"*")

per comprovate ragioni umanitarie o motivi eccezionali legati a profili inerenti, rispettivamente, alla vita privata e familiare (anzianità di soggiorno in Francia, legami privati e familiari, bambini che frequentano la scuola francese) o al lavoro (anzianità di soggiorno e di lavoro in Francia).

La carta può essere, inoltre, rilasciata nel caso in cui il richiedente dimostri di aver reso importanti servizi alla collettività nei settori culturali, sportivi, associativi, civici o economici. Il titolo non viene concesso qualora il richiedente rappresenti un pericolo per l'ordine pubblico o che viva in Francia in una situazione di poligamia.

GERMANIA: La Legge (del 2004, da ultimo modificata nel 2018) in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale costituisce la principale base giuridica in materia di ingresso, allontanamento e soggiorno di cittadini stranieri in Germania, è applicabile anche ai rifugiati e ai richiedenti asilo nella misura in cui la normativa sul procedimento di asilo non preveda norme speciali. Il § 60 AufenthG stabilisce, peraltro, il divieto di espulsione o di allontanamento dei richiedenti asilo e dei rifugiati cui sia stato riconosciuto il diritto al soggiorno.

L'Aufenthaltsgesetz prevede, accanto alle quattro forme di protezione - diritto di asilo, status di rifugiato, protezione sussidiaria, divieto di espulsione - che

vengono accertate dall'Ufficio federale per l'immigrazione e i rifugiati (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF), diversi altri titoli di soggiorno a tempo determinato riconducibili a ragioni di tipo umanitario.

In particolare, alle supreme autorità dei Länder e al Ministero federale dell'interno è data la possibilità di riconoscere agli stranieri in cerca di protezione uno *status* temporaneo che prescinde dal riconoscimento del diritto di asilo. È inoltre previsto che le autorità per gli stranieri, nei casi gravi e nell'ambito della regolarizzazione di stranieri in cerca di protezione con l'obbligo di lasciare la Germania, possano concedere permessi di soggiorno di carattere umanitario a tempo determinato. La disciplina in materia è contenuta nel capitolo 2, sezione 5 (§§ 22-26), dell'Aufenthaltsgesetz, rubricata "*Soggiorno per motivi di diritto internazionale, umanitari e politici*", e riguarda, in particolare, i seguenti casi:

- Ammissione dall'estero: ad uno straniero può essere rilasciato un permesso di soggiorno per ragioni di diritto internazionale o per urgenti motivi umanitari. Secondo la giurisprudenza intervenuta in materia e l'opinione della dottrina:
 - lo straniero deve soggiornare ancora all'estero;
 - la concessione del permesso per motivi umanitari è indicata per singoli casi concreti e deve rimanere limitata a situazioni eccezionali;
 - lo straniero deve trovarsi in una condizione particolare che richieda necessariamente un intervento e che giustifichi la sua ammissione rispetto ad altri stranieri che versano in situazioni paragonabili;
 - lo straniero deve inoltre fare affidamento sull'aiuto dello Stato tedesco o avere uno speciale rapporto con esso;

- date le circostanze, deve ritenersi indispensabile un'immediata ammissione in Germania;
- il soggiorno è consentito fintanto che sussistono le ragioni per l'ammissione;
- Ammissione per motivi umanitari da parte della Federazione e dei Länder: la suprema autorità di un Land, per ragioni di diritto internazionale o motivi umanitari oppure per la salvaguardia di interessi politici della Repubblica federale tedesca, può disporre che agli stranieri provenienti da determinati Stati o a determinati gruppi di stranieri venga rilasciato un permesso di soggiorno.
- Resettlement (reinsediamento o trasferimento di stranieri in cerca di protezione)
- Permesso di soggiorno per i casi gravi (Härtefälle): i Länder possono istituire con decreto una Commissione per i casi gravi (Härtefallkommission), che può rivolgere alla suprema autorità del Land determinate richieste o proposte relative a casi singoli di particolare rilevanza umanitaria. L'autorità del Land può quindi decidere di concedere ad uno straniero il permesso di soggiorno anche se non sono soddisfatte le condizioni generali richieste. Ulteriori criteri su cui può basarsi il riconoscimento di un "caso grave" sono la durata del soggiorno, l'integrazione economica e sociale e le vicissitudini personali dello straniero. La c.d. norma relativa ai casi gravi presuppone comunque che lo straniero risieda in Germania, che abbia il dovere di lasciare il paese non appena ciò diventi possibile e non abbia commesso reati. Col tempo sono state istituite Commissioni *per i casi gravi in tutti i Länder*.
- Protezione temporanea (vorübergehender Schutz): concessa ai sensi del § 24 AufenthG, in attuazione della Direttiva 2001/55/CE, del 20 luglio

- 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;
- Permesso di soggiorno ai sensi del § 25, comma 4 AufenthG: ad uno straniero non ancora soggetto all'obbligo esecutivo di lasciare la Germania può essere rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo, fintanto che urgenti motivi umanitari o personali oppure interessi pubblici rilevanti rendano provvisoriamente necessaria la sua presenza nel territorio federale. A differenza del § 22 AufenthG, questa disposizione è applicabile a stranieri che già risiedano in Germania. Urgenti motivi umanitari e personali sono considerati un trattamento medico necessario e non procrastinabile, la cura e assistenza di familiari gravemente malati o l'imminente conclusione di una formazione scolastica o professionale. Il permesso di soggiorno può anche essere prorogato qualora, a causa di determinate circostanze afferenti al singolo caso, l'abbandono del territorio federale risultasse di particolare gravità per lo straniero;
 - Permesso di soggiorno ai sensi del § 25, comma 4a AufenthG: ad uno straniero che sia vittima di un reato punibile ai sensi dei §§ 232-233a del Codice penale - cioè traffico di esseri umani, prostituzione forzata, sfruttamento dei lavoratori, sfruttamento con ricorso alla privazione della libertà - è concesso un permesso di soggiorno a tempo determinato, se la sua presenza nel territorio federale sia ritenuta opportuna dalla procura o dal tribunale penale ai fini del processo relativo a tale reato, poiché senza le sue informazioni risulterebbe difficile l'accertamento dei fatti. Lo straniero deve pertanto aver interrotto qualsiasi contatto con le persone accusate di aver commesso il

- reato e deve essersi dichiarato disponibile a testimoniare. Il permesso di soggiorno può essere prorogato dopo la conclusione del processo, qualora motivi umanitari o personali oppure interessi pubblici rendano necessaria la presenza dello straniero nel territorio federale. Sussistono ragioni umanitarie, ad esempio, se lo straniero interessato non ha più mezzi di sostentamento nel Paese di origine o se si ritiene che possa subire svantaggi, esclusioni o ritorsioni a causa della sua collaborazione nel procedimento penale;
- Stato di tolleranza (Duldung) di lungo periodo e non attribuibile allo straniero: allo straniero obbligato a lasciare la Germania, ma al quale sia impossibile giuridicamente e oggettivamente il rientro nel Paese di origine e non sia prevedibile nel futuro il venir meno di tali impedimenti alla partenza, viene accordato uno speciale permesso di residenza ovvero una sorta di soggiorno "tollerato" (§ 25, comma 5 AufenthG). Il permesso di soggiorno va rilasciato se l'espulsione è sospesa da 18 mesi e può essere concesso soltanto se lo straniero non sia impedito a partire per sua colpa. In particolare, è imputabile allo straniero la resa di false informazioni o l'inganno circa la sua identità o nazionalità, nonché il mancato soddisfacimento dei requisiti volti ragionevolmente a rimuovere gli ostacoli alla partenza. In capo ad uno straniero, la cui permanenza in Germania sia "tollerata", continua infatti a sussistere l'obbligo di lasciare il territorio federale anche se il permesso speciale di residenza viene prorogato per parecchi anni. Con il venir meno dell'ostacolo all'espulsione, il permesso è immediatamente revocato e lo straniero è obbligato a partire. Il § 60a, comma 2 AufenthG stabilisce, tra l'altro, che un permesso di soggiorno "tollerato" può essere concesso allo straniero se motivi urgenti umanitari o personali o

rilevanti interessi pubblici rendano ulteriormente necessaria la sua presenza temporanea nel territorio federale.

REGNO UNITO: Il trattamento degli stranieri richiedenti asilo e il riconoscimento della condizione di rifugiato sono disciplinati dalla legislazione del Regno Unito in attuazione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati (e del successivo Protocollo del 1967).

I principali testi normativi di riferimento in materia sono costituiti dal *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, dall'*Asylum and Immigration Appeals Act 1993*, mentre, nella normativa secondaria, dalle *Refugee and Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations 2006* e dalle *Immigration Rules*, costantemente aggiornate.

Le *Immigration Rules*, in particolare, dispongono (par. 34) che la domanda dello straniero richiedente asilo possa essere accolta a condizione del riconoscimento della sua qualità di rifugiato (sulla base dei requisiti stabiliti dalla Convenzione del 1951), e qualora non sussistano ragionevoli motivi di ritenere che il suo ingresso nel territorio nazionale rappresenti un pericolo per la sicurezza del Regno Unito, valutate anche le condanne penali eventualmente già riportate dal soggetto per gravi reati.

Inoltre, in sede di esame della richiesta di asilo deve valutarsi se l'eventuale diniego (che dà luogo all'ordine di espulsione da eseguirsi immediatamente oppure allo spirare del termine di un permesso di soggiorno) possa comportare, in violazione della Convenzione di Ginevra, il ritorno del soggetto in un paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero messe a rischio per motivi di discriminazione su base razziale, religiosa, di nazionalità oppure relative alle opinioni o all'appartenenza a gruppi sociali particolari.

In casi determinati può essere concessa allo straniero la protezione umanitaria
(HP -

humanitarian protection, introdotta nel 2003 e disciplinata dalle Immigration Rules, parr. 339C-339N), qualora nel paese di origine la sua vita o incolumità corrano rischi gravi e concreti per motivi non contemplati dalla Convenzione, e lo Stato di accoglienza non possa offrire protezione su tale base.

Le motivazioni ricorrenti per la concessione della protezione umanitaria sono quelle

tipizzate dagli art. 2 e 3 della Carta EDU e costituite, in particolare:

- dalla condanna alla pena capitale irrogata nei confronti dello straniero nel suo paese di provenienza o del rischio di uccisione (*unlawful killing*), in violazione del diritto alla vita;
- dal rischio di trattamenti disumani e degradanti, ancorché non integrino la fattispecie della persecuzione prevista dalla Convenzione del 1951;
- dalle condizioni di detenzione, rilevanti quando la sproporzione della pena o il regime carcerario si traducano in trattamenti disumani;
- dalla situazione di violenza generalizzata o indiscriminata;
- dalle gravi condizioni umanitarie in cui versi il paese di origine.

Per contro, la protezione umanitaria è generalmente esclusa in relazione a motivi riferiti alle condizioni di salute del richiedente. Come confermato anche dalla Corte EDU in alcune pronunce, la protezione in via sussidiaria presuppone, infatti, la sussistenza di un pericolo a cui il richiedente sia esposto in conseguenza della condotta di un terzo, non essendo sufficiente per il riconoscimento di questa tutela la situazione di vulnerabilità determinata da una patologia in combinazione con la generica aggravante che per il relativo decorso è costituita dal ritorno e dalla cura nel paese di origine.

La protezione umanitaria è altresì esclusa nei casi in cui vi sia ragionevole motivo di ritenere che il richiedente abbia in precedenza commesso o istigato gravi crimini, ovvero che la sua presenza nel Regno Unito possa costituire un

pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico (con riferimento, ad esempio, a reati a sfondo sessuale o a fenomeni di estremismo ideologico).

Per altro verso, allo straniero che non abbia titolo all'asilo né alla protezione umanitaria possono essere rilasciati, su base discrezionale ed eccezionalmente, permessi di soggiorno temporanei, nella forma rispettivamente del *Discretionary leave* o del *Leave to remain*.

Mentre il *Leave to remain* è il risultato della concessione di un visto di ingresso nel Regno Unito emesso secondo le ordinarie procedure, nel caso del *Discretionary leave* (DL), il permesso è rilasciato - per una durata generalmente non superiore ai 30 mesi - sulla base di una valutazione della condizione individuale del soggetto interessato, specie in relazione al suo stato di salute.

Il rilascio del DL è in tale ipotesi motivato perlopiù "*on compassionate grounds*", con

esclusione di altre ragioni correlate alla tutela della vita privata e familiare (ex art. 8 CEDU).

La definizione dei "*motivi compassionevoli*" e l'applicazione di tale criterio valutativo in sede di rilascio del DL sono state oggetto di un'articolata giurisprudenza, con particolare riferimento ai vincoli derivanti al Regno Unito dal rispetto dei diritti dell'uomo e al divieto di trattamenti disumani o degradanti (art. 3 CEDU), *assegnando residuale rilevanza alla vita privata e familiare nel solo caso in cui la tutela del diritto corrispondente abbia rilievo nella valutazione complessiva dell'integrità psico-fisica della persona interessata e del trattamento per essa necessario.*

Ipotesi ulteriori per l'emissione del DL sono quelle concernenti la condizione di schiavitù, di lavoro forzato oppure del traffico di esseri umani di cui la persona sia stata vittima ai sensi della Convenzione del 2007 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, avendo perciò titolo a beneficiare delle misure di tutela previste dal Modern Slavery Act 2015, una volta che tale condizione sia

stata accertata dall'organismo preposto all'individuazione di tali casi di sfruttamento (il NRM - National Referral Mechanism).

Il DL non è concesso in presenza di una richiesta di asilo presentata dalla persona interessata in un altro Stato membro.

Una diversa e residuale fattispecie di permesso temporaneo di soggiorno, distinta dalla protezione umanitaria, è quella del *restricted leave*, prevista per lo straniero escluso dall'asilo e dal riconoscimento dello status di rifugiato in ragione della sua precedente condotta criminosa, la cui espulsione comporterebbe tuttavia una violazione dei diritti dell'uomo enunciati dalla CEDU.

SPAGNA: Accanto alla protezione sussidiaria e al diritto d'asilo, l'ordinamento spagnolo riconosce anche un'autorizzazione di residenza temporanea per ragioni umanitarie.

L'inizio della procedura dei tre istituti è comune, mediante la presentazione di una domanda da parte dello straniero non comunitario o apolide che chiede protezione presso gli uffici competenti. Se la decisione è favorevole, si aprono i tre canali di protezione internazionale:

- a) concessione di asilo (autorizzazione permanente);
- b) protezione sussidiaria (autorizzazione soggetta a revisione ogni cinque anni);
- c) autorizzazione di residenza temporanea per ragioni umanitarie.

Quest'ultima autorizzazione può essere concessa:

- agli stranieri vittime dei reati di cui agli artt. 311-315, 511 primo comma e 512

(delitti contro i diritti dei lavoratori) del codice penale;

- agli stranieri vittime dei reati in cui abbia concorso l'aggravante di commissione per motivi razzisti, antisemiti o altra classe di

- discriminazione di cui all'art. 22.4 del codice penale (ideologia, religione o credenze della vittima, etnia, razza o nazione di appartenenza, sesso, orientamento o identità sessuale, ragioni di genere, malattia o disabilità);
- agli stranieri vittime dei reati per atti violenti commessi in ambito familiare, a condizione che una sentenza definitiva abbia stabilito la condizione di vittima di tali reati;
 - agli stranieri che dimostrino di avere una malattia sopravvenuta di carattere grave che richiede assistenza sanitaria specializzata, non accessibile nel loro paese di origine, che se interrotta o non ricevuta comporta un grave rischio per la salute o addirittura per la vita stessa. Per dimostrare la necessità di una simile assistenza è richiesto un rapporto clinico rilasciato dall'autorità sanitaria competente. Il rinnovo di questo tipo di autorizzazione è limitato al tempo minimo necessario per completare il trattamento;
 - agli stranieri in grado di provare che il loro trasferimento al paese di origine o provenienza, al fine di richiedere un visto adeguato, rappresenta un pericolo per la propria sicurezza o per quella della loro famiglia, e che soddisfano i requisiti per un'autorizzazione temporanea di residenza o di residenza e lavoro.

Il richiedente deve trovarsi nelle seguenti condizioni:

- a) non essere cittadino di uno Stato dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo o della Svizzera, o familiare di cittadini di questi paesi;
- b) non avere precedenti penali in Spagna e nei precedenti paesi di residenza per reati previsti dall'ordinamento giuridico spagnolo;
- c) non avere il divieto di ingresso in Spagna e non essere stato respinto nello

spazio territoriale dei paesi con cui la Spagna ha firmato un accordo in tal senso;

d) non trovarsi, a seconda del caso, entro il termine di impegno di non ritorno in Spagna che lo straniero ha assunto per il ritorno volontario nel proprio paese di origine.

L'autorizzazione concessa è valida per un anno. Ad eccezione dei minori sottoposti a

trattamenti medici, che possono prolungare l'autorizzazione per il tempo minimo necessario per completare il trattamento, i titolari, al termine della validità dell'autorizzazione, possono richiedere l'autorizzazione di residenza o di residenza e lavoro.

BELGIO: Sono presenti due istituti che consentono la possibilità di soggiornare in Belgio per ragioni umanitarie:

1) Visto concesso su basi umanitarie a coloro che risiedono all'estero: viene concesso dalle ambasciate del Belgio a quegli stranieri che non avrebbero i requisiti per immigrare secondo le normali procedure nel paese. Il visto umanitario non è un diritto del migrante ma una scelta discrezionale compiuta dall'amministrazione e viene concessa normalmente a:

- coloro che abbiano stretti legami con un cittadino belga o uno straniero legalmente risiedente in Belgio;
- coloro che siano tutori di un minore residente in Belgio o che avrebbe i requisiti per essere ammesso legalmente nel paese;
- ai minori stranieri non accompagnati che non possono chiedere il ricongiungimento con la famiglia.

Tale visto può essere concesso anche a discrezione del segretario di Stato per l'asilo e le migrazioni. Normalmente ciò viene fatto per categorie particolarmente vulnerabili di persone con parenti che vivono in Belgio.

2) Permesso di soggiorno concesso su basi umanitarie: lo straniero che pur non avendo titolo per soggiornare in Belgio è in possesso di un documento di identità (ad esempio passaporto riconosciuto a livello internazionale, un documento di viaggio equivalente o una carta d'identità nazionale) può presentare domanda per ottenere un permesso di soggiorno per circostanze eccezionali.

CROAZIA: Nell'ordinamento croato non è possibile ottenere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Ai sensi dell'AITP, largamente traspositivo nell'ordinamento interno di fonti comunitarie, si prevede infatti che ai richiedenti protezione internazionale possa essere garantito o il diritto di asilo o la protezione sussidiaria.

DANIMARCA: La possibilità di ottenere un permesso di soggiorno è riservata a casi eccezionali con particolare riferimento a motivi di salute.

Il ministero dell'interno giudica senza possibilità di appello sulla concessione di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Nel caso in cui la richiesta sia motivata in relazione allo stato di salute del richiedente è compito del ministero verificare che le cure di cui necessita lo straniero non possano essere reperite anche nel suo paese di origine.

La durata di un eventuale permesso è variabile e rinnovabile alla scadenza.

ESTONIA: Nell'ordinamento estone non è possibile ottenere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Ai sensi dell'AGIPA, largamente traspositivo nell'ordinamento interno di fonti comunitarie, si prevede infatti che ai richiedenti asilo possa essere conferito o lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria.

FINLANDIA: In seguito a modifiche legislative operate nel 2016 non è più possibile ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il servizio immigrazione finlandese dopo aver verificato che un richiedente asilo non ha i requisiti né per poter ottenere lo *status* di rifugiato né la protezione sussidiaria valuta se concedere un permesso di soggiorno temporaneo per altri motivi, nel caso in cui per ragioni di forza maggiore o concernenti lo stato di salute del richiedente asilo o per ragioni pratiche, sia temporaneamente impossibile il rientro nel paese di residenza abituale.

È possibile concedere un permesso di soggiorno per ragioni compassionevoli sulla base delle condizioni di salute (manifesta irragionevolezza di un eventuale diniego) del richiedente asilo oppure tenendo in considerazione la situazione che lo stesso dovrebbe affrontare nel caso in cui tornasse nel paese di origine.

GRECIA: In Grecia un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie può essere rilasciato dal ministero degli interni agli stranieri presenti sul territorio greco solo se:

- lo straniero è vittima di traffico di esseri umani come segnalato dal PM competente;
- vittime o testimoni essenziali di crimini commessi dalla criminalità organizzata o organizzazioni terroristiche;
- vittime di violenza familiare/domestica;
- vittime di lavoro forzato, lavoro minorile o comunque impiegati in lavori particolarmente gravosi senza le adeguate tutele;
- gravi motivi di salute, nel caso i motivi di salute siano imputabili a malattie infettive è necessario il nulla osta del ministero della salute;
- genitori di un minore con cittadinanza greca.

Il segretario generale dell'amministrazione decentrata territorialmente competente può, poi, concedere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie agli stranieri che intendano viaggiare in Grecia dal loro paese di residenza e siano:

- maggiorenni nati in Grecia o che hanno frequentato entro i 21 anni, almeno 6 anni di scuola in Grecia;
- minorenni che frequentano scuole finanziate da autorità greche;
- vittime di infortuni sul lavoro, o altre forme di infortunio, le cui posizioni giuridiche sono disciplinate dal diritto greco, per il tempo necessario a ricevere le cure;
- minori affidati da una corte greca o di un paese terzo ad una famiglia greca o di un paese terzo legalmente residente in Grecia che abbiano fatto domanda di adozione del minore davanti alle autorità greche;
- maggiorenni con rilevanti e debilitanti problemi di salute o minorenni che necessitino di particolari misure protettive.

LETTONIA: La protezione umanitaria ha carattere residuale e può essere concessa su autorizzazione del Capo ufficio per gli affari di cittadinanza e immigrazione per un periodo di non più di cinque anni.

Un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza della Corte suprema ha stabilito che il riconoscimento dei motivi di carattere umanitario che stanno alla base dell'erogazione del permesso di soggiorno, deve avvenire sulla base di circostanze eccezionali connesse al grave pregiudizio che l'individuo potrebbe ricevere nel caso in cui gli fosse negata la possibilità di rimanere sul territorio lettone.

Un tipico caso di concessione di permessi per ragioni umanitarie si ha in presenza di individui gravemente malati con parenti stretti residenti in Lettonia.

LITUANIA: Un permesso di soggiorno con validità non superiore all'anno può essere concesso allo straniero che per ragioni umanitarie non può abbandonare il paese. Le ragioni umanitarie sono connesse:

- allo stato di salute dell'individuo,
- cause di forza maggiore,
- o al pregiudizio per i suoi diritti fondamentali nel caso in cui tornasse nel suo paese di origine.

La decisione è assunta dal dipartimento migrazioni del ministero dell'interno.

POLONIA: L'autorità competente a conferire la protezione internazionale per ragioni umanitarie è la polizia di frontiera. In caso di conferimento del permesso allo straniero concessa la possibilità di richiedere un apposito documento (carta di residenza) con validità di due anni, tale documento dà diritto a cercare un regolare lavoro.

La possibilità per uno straniero di rimanere nel paese per ragioni umanitarie è subordinata al verificarsi di una delle seguenti circostanze:

1) Lo straniero può essere rimpatriato solamente in uno Stato in cui vi sia la fondata

possibilità che, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo esso possa:

- ricevere una minaccia al proprio diritto alla vita, libertà o sicurezza personale
- subire tortura o trattamenti inumani o degradanti
- essere costretto al lavoro forzato;
- essere privato del diritto ad un giusto processo davanti ad un giudice precostituito per legge.

2) Lo straniero può essere rimpatriato solamente in uno Stato in cui vi sia la fondata possibilità che venga violato il rispetto della sua vita privata o familiare secondo la definizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

3) Lo straniero può essere rimpatriato solamente in uno Stato in cui vi sia la fondata possibilità in cui si verifichi una violazione dei diritti dei bambini dal quale derivino pregiudizi al suo sviluppo psicofisico. Per la definizione dei diritti del bambino si fa riferimento alla definizione data dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convention on the Rights of the Child), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

La possibilità per uno straniero di rimanere nel paese per ragioni umanitarie non è concessa nel caso in cui il richiedente:

- abbia commesso crimini contro la pace, crimini contro l'umanità o crimini di guerra;
- abbia effettuato azioni contrarie al preambolo e ai primi due articoli della carta delle Nazioni Unite;
- abbia commesso un crimine in territorio polacco o abbia commesso azioni all'estero che sono considerate crimini secondo la legge polacca;
- sia una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico;

PORTOGALLO: Ad un richiedente asilo può essere conferito solamente lo *status* di rifugiato o essere concessa la protezione sussidiaria. Non risulta sussistente un permesso di soggiorno per i richiedenti asilo conferito per ragioni diverse dai due casi sopra indicati.

REPUBBLICA CECA: Può essere garantita protezione umanitaria nei casi in cui pur non essendo presenti le condizioni per riconoscere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria siano comunque presenti ragioni di particolare interesse.

Nel momento in cui le ragioni che hanno portato al riconoscimento di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie cessano, in mancanza di altri motivi, il permesso di soggiorno viene ritirato.

SLOVACCHIA: In Slovacchia sono presenti due istituti che permettono ad uno straniero di rimanere nel paese per ragioni umanitarie:

1) Il richiedente asilo che non presenti i requisiti per ottenere la protezione umanitaria o sussidiaria può ricevere asilo per ragioni umanitarie a discrezione del ministro dell'interno.

2) Un permesso di soggiorno per motivi umanitari (c.d. soggiorno tollerato) può essere concesso, dal competente dipartimento di polizia per un periodo di 180 giorni, solo in un numero tassativo di casi:

- ai minori trovati in territorio slovacco;
- agli stranieri che pur in assenza di un valido documento riescano a provare la loro identità e vogliano ricongiungersi con la famiglia residente legalmente in territorio slovacco. Ciò non deve arrecare un danno alla sicurezza dello Stato;
- alle vittime di traffico di esseri umani;
- in presenza di particolari obbligazioni internazionali in capo alla Slovacchia;
- ai testimoni essenziali in processi penali o vittime di lavoro forzato o particolarmente provante nel paese di origine.

SVEZIA: Le possibilità che ad uno straniero sia conferita la possibilità di soggiornare in Svezia per ragioni umanitarie sono molto limitate.

La valutazione delle ragioni umanitarie sono basate sul principio di eccezionale gravità della situazione. Nel compiere tale valutazione si tengono conto:

- dello stato di salute dello straniero,
- dei suoi legami con la Svezia,
- e della situazione nel paese di origine.

Secondo una consolidata giurisprudenza (si veda ad esempio il giudizio MIG 2007:15 della Corte d'appello sulle migrazioni) tali criteri devono essere applicati in modo restrittivo.

Per quanto riguarda i bambini il principio che sta alla base dell'erogazione della protezione umanitaria è la sussistenza di gravi circostanze (un criterio meno rigido rispetto a quello impiegato con gli adulti).

Il permesso di soggiorno garantito a queste condizioni ha una validità di 13 mesi e può essere rinnovato per due anni, se lo straniero ottiene nel frattempo un lavoro regolare il permesso diventa permanente.

UNGHERIA: Ai sensi dell'articolo 29 della legge sull'immigrazione un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie deve essere concesso a:

- apolidi trovati in territorio ungherese;
- persone con lo *status* di rifugiato;
- ai richiedenti asilo;
- ai minori stranieri non accompagnati e agli stranieri nati in Ungheria private del proprio tutore;
- agli stranieri che abbiano collaborato ad indagini penali con le autorità ungheresi fornendo un contributo significativo alla loro soluzione. In

- questo caso devono essere presenti ragioni di sicurezza nazionale che giustificano il conferimento del permesso;
- su iniziativa di un tribunale nei confronti degli stranieri che erano occupate in condizioni di lavoro inumane oppure nei minori che erano occupati in violazioni delle leggi sul lavoro minorile.

Giuseppe Albenzio
Vice Avvocato Generale dello Stato