

Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019 *

di Alessio Rauti*

(29 febbraio 2020)

SOMMARIO.- 1. Premessa.- 2. Il decreto sicurezza fra vizi di forma e principio di leale collaborazione.- 3. Il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Un problematico *de profundis* per il criterio della residenza?- 4. L'abolizione del permesso umanitario e la premessa maggiore della ridondanza. Qualche critica su un *non liquet*.- 5. Conclusioni.

1. Premessa

Con la recente sentenza costituzionale n. 194 del 2019 – così come nella coeva pronuncia n. 195 – la Consulta decide sui ricorsi sollevati da diverse Regioni contro alcuni articoli del “Decreto sicurezza” (n. 113/2018, conv. in l. n. 132/2018)¹. La decisione pone rilevanti questioni sostanziali e processuali, consentendo fra l'altro di operare alcuni sintetici riferimenti a talune interpretazioni minoritarie avanzate in dottrina e in giurisprudenza. In particolar modo, prenderò in considerazione: 1) il rapporto fra il ricorso al decreto legge e il diritto dell'immigrazione, proponendo alcune considerazioni generali unitamente ad altre più strettamente riguardanti la pronuncia; 2) la

* Testo rivisto della relazione svolta alla tavola rotonda sul tema “Immigrazione e decreti sicurezza: quali limiti nella Costituzione?” (Università di Torino, 4 ottobre 2019).

¹ Segnatamente, la sentenza n. 194 è pronunciata a seguito dei ricorsi presentati da ben sette Regioni – Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Sardegna e Umbria – sebbene Sardegna e Basilicata abbiano in seguito presentato rinuncia, accolta dal Governo. Si segnala anche il ricorso della Regione Piemonte (n. 19/2019), che presenta anche censure su altre disposizioni del decreto (ad esempio, in tema di revoca della cittadinanza), ma ancora non deciso dalla Corte.

questione del divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo ed il suo rapporto con le competenze regionali e comunali; 3) il singolare utilizzo dello schema processuale della ridondanza per la decisione sulla censura regionale riguardante la sostituzione del permesso umanitario con nuove fattispecie di permessi “tipici”.

2. Il decreto sicurezza fra vizi di forma e principio di leale collaborazione

Fra le argomentazioni presenti nei ricorsi delle sette Regioni, in quelli della Regione Umbria (§ 1.4) e dell’Emilia Romagna emerge la questione relativa ai vizi formali del decreto legge, sindacato dunque nella sua interezza². Oltre all’asserita eterogeneità del decreto, si lamenta la presenza al suo interno di norme non direttamente applicabili (ad esempio, in relazione ai titolari di permesso umanitario all’entrata in vigore del decreto, per i quali vale l’ultrattività della precedente disciplina³), la mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza (mancanza di una motivazione) e l’illegittima

² Sulla sussistenza di tali vizi, cfr. A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione”*, in *Costituzionalismo.it*, II/2018, 168 ss.; E. CAVASINO, *Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante*, in *Federalismi.it - Focus Human Rights*, III/2018, 15 s.; M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018*, in *Osservatorio costituzionale*, III/2018, 1 ss. In senso analogo, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2019, 1 ss., lamenta l’assenza nell’incipit del decreto di qualunque indicazione in merito alle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l’adozione.

³ In base alla sent. 22/2012, il decreto legge «entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo». Nel caso di specie, la critica della Corte riguardava disposizioni «recanti (...) discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili, né quantificabili, seppur in via approssimativa». Va tuttavia ricordato che, stando alla sent. 16/2017, «la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un’immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito». Peraltro, la Corte di Cassazione, Sez. I, n. 17717/2018 ha ritenuto infondata la censura di costituzionalità dell’art. 21, comma 1, del d.l. n. 13 del 2017 sollevata in relazione alla violazione dell’art. 77 Cost., considerando che la disposizione transitoria, che differisce di 180 giorni dall’emanazione del decreto l’entrata in vigore di alcune norme «è *connaturata all’esigenza di predisporre un congruo intervallo temporale per consentire alla complessa riforma processuale di entrare a regime*».

realizzazione di una riforma ordinamentale tramite un tipo di fonte a ciò inadatto, in quanto appunto urgente, eccezionale e provvisoria.

Preliminarmente, deve però constatarsi come proprio il decreto legge sia da tempo divenuto la fonte per eccellenza del diritto dell'immigrazione: basti pensare al susseguirsi, in soli tre anni, del decreto Minniti-Orlando del 2017 (n. 13, conv. in n. 46/2017), nonché dei due decreti sicurezza, del 2018 (n. 113, conv. in l. 132/2018) e del 2019 (n. 59, conv. in l. n. 77/2019). Del resto, si ripete da tempo come un mantra che in passato l'immigrazione non è mai stata adeguatamente percepita come fenomeno "strutturale" e quindi ciò spiegherebbe nel corso del tempo la presenza di diversi atti normativi provvisori che fanno fronte ad asserite urgenze, laddove invece il carattere epocale e non occasionale oramai connota i flussi migratori e così sarà anche nel futuro, quale effetto di fattori diversi: le situazioni di povertà endemica, la mancanza di una adeguata stabilità politica nei Paesi di provenienza o di transito, l'effetto del *climate change*, la progressiva desertificazione dell'Africa...

Tuttavia, in questi ultimi anni sembra emergere un fenomeno nuovo, che rende oramai insostenibile tale mantra. L'impressione è che, di fronte all'ormai chiara natura strutturale di tali fenomeni, la frequente adozione di atti legislativi provvisori, come i D.L., abbia *politicamente* una (almeno ulteriore) funzione performativa a scopi di consenso, ovvero che serva anche o soprattutto a mutare il convincimento dell'opinione pubblica, consolidando il timore dell'urgenza e le paure per la sicurezza. In tal modo, con un atto che consente di realizzare tale scopo soprattutto in Governi instabili, di corto respiro e di breve durata, si contribuisce ad imprimere alla situazione un carattere di *urgenza* e di eccezionalità che oramai non possiede. Del resto, è emblematico che si proceda alla doppia riforma dei due decreti sicurezza in presenza di un *trend* di sbarchi assolutamente minimo e comunque non paragonabile al passato. Insomma, benché l'*urgenza* sia un presupposto (giuridico) del D.L., paradossalmente proprio la sua mancanza sembra a volte giustificare la *necessità* (politica). E non si può escludere che col decreto sicurezza l'*urgenza* possa "emergere" anche attraverso l'effetto eventuale di

rendere irregolari migliaia di stranieri, il cui permesso umanitario non venga rinnovato, circostanza però non facilmente quantificabile, poiché condizionata dall'interpretazione della nuova normativa.

Direi, insomma, che siamo di fronte non solo ad un evidente abuso *classico* della decretazione d'urgenza, ma anche ad un nuovo e preoccupante utilizzo improprio della stessa: non è l'urgenza a richiedere il D.L., quanto e piuttosto è il D.L., politicamente orientato, a far apparire urgente ciò che non lo è. Sotto tale aspetto, è anche emblematico il nuovo sistema di accoglienza solo governativa dei richiedenti asilo, i quali è come se fossero congelati in una fase di *prima accoglienza "perenne"*.

Peraltro, per quanto ovviamente il decreto sicurezza non introduca un nuovo testo unico, le novità che esso apporta toccano snodi nevralgici dell'impianto normativo complessivo. Sul punto, dunque, non convince l'affermazione della Corte secondo cui le modifiche al sistema SPRAR (che diventa SIPROIMI) non ne avrebbero alterato i tratti salienti, restringendo solo la relativa platea di soggetti ammissibili (§ 8.5 *Cons. dir.*). Basti pensare, all'opposto, a come viene stravolto il sistema complessivo di accoglienza, avuto riguardo soprattutto alla condizione dei richiedenti asilo, non più ammessi agli SPRAR: per essi viene dunque completamente meno anche la logica dell'integrazione attraverso progetti messi in campo dagli enti locali. A ciò si aggiunga, com'è stato notato, il passaggio precipitoso da un approccio fondato «su un sistema (unico) distinto per fasi di accoglienza ad un sistema di accoglienza (binario) distinto in base allo status dei beneficiari»⁴.

Nel complesso, mi sembra che si tratti molto più di semplici o isolati ritocchi normativi, presentandosi piuttosto il D.L. come il vistoso tentativo di realizzare una riforma che persegue organicamente obiettivi "di sistema" completamente diversi e assai distanti da quelli sottesi al regime normativo

⁴ Così, M. GIOVANNETTI, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2019, secondo cui «Le previsioni normative contenute nell'art. 12 del d.l. 113/2018, convertito con modifiche dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 smontano chirurgicamente l'architettura dell'accoglienza costruita faticosamente in vent'anni» (p. 2).

precedente. Insomma: una riforma *a regime* slegata da una contingenza particolare⁵.

Aggiungo infine un'ulteriore notazione: la Regione Umbria lamentava il fatto che non fosse stato rispettato il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Il fatto che questo non trovasse applicazione per l'esercizio della funzione legislativa non avrebbe fatto venir meno il vizio, a detta della ricorrente, perché il coinvolgimento regionale non era stato previsto nemmeno per i futuri atti di concreta amministrazione applicativi delle astratte previsioni del decreto-legge. Insomma: un conto è la collaborazione *ai fini* dell'esercizio in via d'urgenza della funzione legislativa, altro è che l'atto legislativo in materia di immigrazione preveda o meno adeguate forme di coordinamento amministrativo.

La Corte ritiene invece inammissibile la questione promossa in relazione alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, ricordando come l'art. 118, III c., nella materia immigrazione prevede forme di coordinamento solo in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, ovvero a valle. Quello che chi scrive fa fatica a condividere è l'affermazione successiva secondo cui *in ogni caso* il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto legge e la natura e le caratteristiche di tale atto escludono in radice di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza. A ben vedere, la Corte non risponde alla vera questione, ovvero la prescrizione di *adeguate* forme di coordinamento amministrativo con le Regioni e gli enti locali. Al contrario, l'atto non solo parrebbe creare l'urgenza, ma sarebbe anche capace di bypassare le esigenze di coordinamento o addirittura stravolgere la possibilità o necessità di un coordinamento amministrativo. Peraltro è evidente che il ragionamento della Corte non investe solo il D.L. in quanto tale, estendendosi, per consolidata giurisprudenza, alla legge di conversione: mediante gli emendamenti in sede di conversione si sarebbe potuto rimediare ad eventuali lacune della normativa in tema di leale collaborazione sul versante

⁵ ... che in quanto tale parrebbe incostituzionale: cfr. sent. n. 220/2013 (legge Delrio), ma anche la ricordata sent. n. 22/2012 che riguarda proprio un D.L. mille proroghe.

amministrativo. In tal senso, la funzione della legge di conversione rispetto al decreto legge avrebbe dovuto (e, in generale, dovrebbe) estendersi anche alla finalità *correttiva* di tale fonte *tipica*⁶, funzionale alla stessa legittima stabilizzazione degli effetti dell'atto provvisorio⁷.

Del resto, l'art. 118, III c., Cost., chiama la legge statale a disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni, fra l'altro, proprio in due materie di competenza esclusiva statale, *l'immigrazione* [(art. 117, II c., lett. b)] e *l'ordine pubblico e la sicurezza* [ad esclusione della polizia amministrativa locale: art. 117, II c., lett. h)]. Di più: la coeva sentenza n. 195 dimostra come anche un D.L. – a maggior ragione, a seguito della sua conversione – debba tener adeguatamente conto delle esigenze di coordinamento amministrativo fra lo Stato e le Regioni. In tale decisione, infatti, una delle censure rivolte al decreto sicurezza riguardava la disposizione (in specie l'art. 21 *bis*) diretta a consentire una prevenzione più efficace degli atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle vicinanze degli esercizi pubblici mediante la stipula di accordi sottoscritti fra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti. In particolare, oggetto di doglianza era il secondo comma di tale articolo, secondo cui tali accordi venivano adottati localmente sulla base di linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e *sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali*. Per la Consulta, tale disposizione – relativa, lo ripetiamo, alla materia “ordine pubblico e sicurezza” – può avere una possibile ricaduta sulla materia del commercio, di potestà residuale regionale, la cui disciplina è connessa anche alla regolamentazione dell'attività svolta

⁶ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*³, Torino 2019, 182. La Corte discorre di un presupposto di necessità e di urgenza che riguarda il *tandem* D.L.-legge di conversione riguardato come *un tutto unitario* e coerente, richiedendosi dunque altrettanta coerenza anche per gli emendamenti apportati dal Parlamento, i quali pure devono essere sorretti dai medesimi presupposti di necessità e di urgenza e risultare omogenei rispetto al resto dell'atto (sent. 22/2012). In tema, cfr. Q. CAMERLENGO, *Il decreto legge e le disposizioni “eccentriche” introdotte in sede di conversione*, in *Rass. parl.*, 2011, 91 ss.; N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 419 ss.

⁷ Sulla funzione di stabilizzazione, e non di novazione, svolta dalla legge di conversione, cfr. per tutti la sintesi di R. BIN-G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, 182.

negli esercizi pubblici. Di conseguenza, la mancanza di alcun coinvolgimento della Regione, viola, fra l'altro, anche l'art. 118, III c., Cost., richiedendo una sentenza sostitutiva di illegittimità dell'art. 21-bis, II c., «nella parte in cui prevede “sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali” anziché “sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali”».

Il ragionamento, allora, avrebbe potuto – e dovuto – essere diverso anche nella sentenza n. 194: proprio perché sono necessarie forme di coordinamento, ancorché amministrative, ma che potrebbero in teoria essere pregiudicate da un D.L., sarebbe stata necessaria una lettura combinata degli artt. 77 e 118, III c., Cost., volta a verificare la sussistenza di *circostanze di necessità e di urgenza* e, a maggior ragione, della previsione – anche attraverso emendamenti in fase di legge di conversione – di *adeguate forme di coordinamento amministrativo*.

3. Divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Un problematico de profundis per il criterio della residenza?

Una delle questioni poste dai ricorsi riguarda il “divieto di iscrizione anagrafica” dei richiedenti asilo introdotto dal decreto sicurezza. Sul punto, va innanzitutto ricordato che, mentre per il cittadino italiano l'iscrizione anagrafica è un indice presuntivo della residenza – intesa comunque quale dimora abituale, secondo la definizione codicistica – per gli stranieri si tratta di un requisito che viene richiesto unitamente alla dimora abituale per perfezionare la residenza. Segnatamente, nella scheda anagrafica degli stranieri devono essere indicati anche gli estremi del documento di soggiorno (art. 20, II c., d.P.R. n. 223/1989), mentre la l. n. 91 del 1992 si riferisce in diversi casi alla “residenza legale” ai fini dell'acquisto della cittadinanza⁸.

⁸ In attuazione di tale formula, il d.P.R. n. 572/93 ha richiesto non solo la regolarità del soggiorno (su cui dovrebbe basarsi il carattere *legale* della residenza) ma anche l'iscrizione anagrafica dello straniero (in ciò discostandosi, tuttavia, dall'art. 16 c.c.). La prima condizione – oggetto talvolta di ardite ricostruzioni “destrutturanti” della giurisprudenza di merito – è stata confermata dalla lettura che ne ha dato la Cassazione (I sez. civ., sent. n. 12380 del 17

In considerazione poi di quanto disposto dall'art. 6, VII c., del D.Lgs. n. 286/1998 (T.U. imm.), «Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione»⁹. La disposizione è stata tradizionalmente interpretata nel senso di consentire l'iscrizione anagrafica degli stranieri che possono esibire un valido documento di soggiorno¹⁰, ponendosi dunque problemi diversi ed ulteriori per gli stranieri irregolari (cui tuttavia, almeno in teoria, si sarebbe potuto riconoscere l'iscrizione sia pure in forme *non paritarie* rispetto ai cittadini). Nell'ambito di copertura di tale norma *generale* dovevano ricondursi *tutti* gli stranieri che, a vario titolo, risultano regolarmente soggiornanti nel territorio italiano e quindi, evidentemente, *anche (se non a maggior ragione) i richiedenti asilo*, come tali in possesso di un provvisorio attestato nominativo o di un permesso per richiesta di asilo. Rimaneva dunque irrilevante, a tal fine, che si trattasse della prima domanda di asilo o di una richiesta di rinnovo o che non ricorressero con evidenza i requisiti per ottenere la protezione internazionale, sussidiaria o umanitaria¹¹.

In aggiunta, il D.L. n. 13/2017 (c.d. "Decreto Minniti", convertito con modificazioni nella l. n. 46/2017) ha introdotto l'art. 5-*bis* nel D.Lgs. n. 142/2015, secondo cui il richiedente protezione internazionale ospitato negli appositi Centri deve essere iscritto nell'anagrafe della popolazione residente *ove non iscritto individualmente*. Per un verso, quest'ultimo inciso confermava l'applicabilità dell'art. 6, VII c., T.U. imm. ai richiedenti asilo; per altro verso,

maggio 2017). La suprema Corte ha tuttavia offerto, per così dire, una "via di fuga" rispetto alla seconda condizione (iscrizione anagrafica), ritenendo che «la definizione giuridica di residenza, mutuabile dalle disposizioni processuali sulla notificazione degli atti giudiziari (artt. 138 e ss. codice di rito), si fonda sul criterio dell'effettività, da ritenersi prevalente, ove provata, sulla residenza anagrafica». Si tratta di un importante sforzo interpretativo, potenzialmente in grado di risolvere molti problemi che potranno porsi in futuro.

⁹ Si aggiunge che «In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente». Fuori dai casi di cui al comma 7, «gli stranieri che soggiornano nel territorio dello Stato devono comunicare al questore competente per territorio, entro i quindici giorni successivi, le eventuali variazioni del proprio domicilio abituale» (VIII c.).

¹⁰ ... come ribadito dalla circolare del Ministero dell'Interno del 19 giugno 2003.

¹¹ Analizzo la questione in *Editoriale. Il d.l. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, in *Diritti regionali*, 1/2019.

l'intera disposizione imponeva l'iscrizione nell'anagrafe "ordinaria" e non più in quella della popolazione temporaneamente residente, come invece precedentemente stabilito dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2011, n. 3982.

Su tale quadro normativo, complesso ma chiaro, è intervenuto il "Decreto Salvini", il cui art. 13 non solo abroga espressamente l'art. 5-*bis* del D.Lgs. n. 142 del 2015, ma inserisce nell'art. 4 di tale decreto il comma 1-*bis*, in base al quale «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 *non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica* ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223» (regolamento anagrafico della popolazione residente), «e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» (T.U. imm.)¹². Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 13, il permesso di soggiorno "per richiesta asilo" costituisce documento di identificazione e l'accesso ai servizi previsti dal D.Lgs. n. 142/2015 «e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti» è assicurato nel luogo di domicilio individuato in tale documento di riconoscimento. Laddove, invece, il richiedente sia trattenuto o accolto nei centri o nelle strutture di cui agli artt. 6 (Centro di permanenza per i rimpatri, CPR), 9 (Centro di prima accoglienza) o 11 (Centro di accoglienza straordinaria, CAS) previsti dal decreto legislativo del 2015, si fa riferimento all'indirizzo del centro.

I problemi posti da tale modifica sono messi bene in luce nel ricorso dell'Emilia Romagna¹³, secondo cui nei propri ambiti di competenza [*concorrente* (tutela della salute, istruzione e tutela del lavoro) e *residuale* (assistenza sociale e formazione professionale)] la Regione si troverebbe condizionata, senza il previo rispetto di moduli collaborativi da parte dello Stato, a rispettare e sviluppare le scelte (illegittime) contenute nel decreto, oltre a determinarsi anche una lesione delle funzioni amministrative esercitate dai Comuni. Le novità apportate dall'art. 13 del decreto impedirebbero, infatti, ai richiedenti asilo di fruire di servizi regionali per i quali la residenza

¹² Ci si riferisce al "permesso di soggiorno per richiesta asilo", valido nel territorio nazionale per sei mesi e rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale.

¹³ § 2 del *Cons. dir.*

costituisce presupposto essenziale¹⁴, nonostante la l. n.142/2015 novellata faccia riferimento al domicilio per i servizi previsti dalla legge.

Prima di analizzare la motivazione della Corte sul punto, va innanzitutto dato conto della presenza di una dottrina – a quanto pare, finora minoritaria – secondo cui in realtà, la disposizione *de qua* «non pone alcun esplicito divieto, ma si limita ad escludere che la particolare tipologia di permesso di soggiorno motivata dalla richiesta asilo possa essere documento utile per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema»¹⁵. Segnatamente, secondo tale impostazione, «per i richiedenti la protezione internazionale la regolarità del soggiorno, più che dal permesso di soggiorno che teoricamente potrebbero anche non ritirare o ottenere in ritardo come spesso accade, è comprovata dall'avvio del procedimento volto al riconoscimento della fondatezza della pretesa di protezione e quindi (tralasciando in questo contesto la semplice dichiarazione di volontà) dalla compilazione del c.d. “modello C3”, e/o dalla identificazione effettuata dalla questura nell'occasione. L'uno o entrambi i documenti certificano la regolarità del soggiorno in Italia, assolvendo perfettamente alle condizioni previste dalla legge per l'iscrizione anagrafica»¹⁶.

Tale tesi – che ha l'effetto di neutralizzare l'asserito divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo – ha ricevuto alcune critiche assai condivisibili, a partire dal fatto ch'essa sembra non tener conto di altre norme contenute nel decreto che depongono in senso chiaramente contrario¹⁷. Si potrebbe

¹⁴ Su tale questione v. ora l'ampio lavoro di E. GARGIULO, *L'appartenenza negata: la residenza e i suoi significati, tra ambivalenze interpretative e conflitti politici*, in *Dir. imm. citt.*, 2/2019, 32 ss.

¹⁵ D. CONSOLI-N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione giustizia*, 8 gennaio 2019.

¹⁶ Ma v. pure P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Vecchi e nuovi problemi riguardanti la residenza anagrafica nel diritto dell'immigrazione e dell'asilo*, in *Questione giustizia*, 16 gennaio 2019; E. SANTORO, *In direzione ostinata e contraria. Parere sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo alla luce del Decreto Salvini*, in *L'altro diritto*, gennaio 2019; G. SERRA *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in *Questione giustizia*, marzo 2019. In tema, si vedano pure i documenti prodotti da ASGI (sul sito www.asgi.it).

¹⁷ In tal senso, secondo C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Forum in line di Quad. cost.*, 29 agosto 2019, 1, nt. 3, tale interpretazione «pare non sostenibile per tre ragioni: a) essa priverebbe di senso la previsione del domicilio come criterio di accesso ai servizi; b) la norma secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica” richiama in senso derogatorio

inoltre ricordare l'abnorme circolare n. 8819, emanata nella primavera del 2018 (quindi, diversi mesi prima dell'adozione del decreto sicurezza), con cui il Ministro dell'Interno richiama l'attenzione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sull'elevato numero di permessi umanitari rilasciati e sulle preoccupanti ricadute in termini sociali e di sicurezza, nonché, conseguentemente, sulla necessità di un rigoroso esame sulle condizioni di vulnerabilità dei richiedenti che giustificano l'adozione di tale permesso¹⁸.

Infine, oltre alla stessa relazione illustrativa al decreto, è proprio la lettura sistematica della normativa che rende non percorribile tale lettura ermeneutica, oltre al fatto che la condizione dei richiedenti asilo subisce una profonda *deminutio* sotto molti altri profili (accesso all'ex SPRAR, ai progetti, etc.). Peraltro, tale diversa interpretazione svuoterebbe di senso anche lo stesso art. 13: quale sarebbe infatti lo scopo di impedire semplicemente l'iscrizione anagrafica mediante permesso per richiesta asilo consentendolo invece sulla base della compilazione del modello C3, quando poi gli stessi servizi possono essere fruiti mediante il domicilio indicato sul permesso? A me pare che l'attività interpretativa non possa aggirare questioni reali di costituzionalità, ancor più se ciò genera a sua volta ulteriori problemi di irragionevolezza.

In tema, con due recenti sentenze di merito (del Tribunale di Firenze del 18 marzo 2019, n. 361 e del Tribunale di Bologna del 2 maggio 2019 n. 5022), si è cercato di disinnescare il divieto di iscrizione anagrafica, anche qui attraverso ricostruzioni interpretative che, se pure animate da una spiccata sensibilità dei giudici per la tutela dei diritti fondamentali, si rivelano particolarmente disinvolute e oltremodo fragili sul piano argomentativo, al punto da realizzare lo scopo voluto solo a costo di privare la disposizione *de*

l'art. 6, co. 7, t.u. immigrazione; c) l'art. 13 abroga la norma che prevede l'iscrizione dei richiedenti asilo nell'anagrafe dei residenti».

¹⁸ A tale circolare ha fatto poi seguito una comunicazione di posta elettronica del 16.7.2018 rivolta dalla Presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo ai Presidenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale con la quale, accertato che la circolare del Ministro dell'Interno non avesse ancora trovato applicazione, ne faceva discendere l'imperativa modifica del *trend* a partire dai giorni successivi: sulla vicenda, cfr. ancora M. BENVENUTI, *op. cit.*, 13, nt. 70.

qua di qualsiasi significato¹⁹. Si aggiunga che nelle due pronunzie appena richiamate, i giudici, in sede di istanza cautelare e pur riconoscendo la complessità della questione interpretativa, ritengono di dover procedere ad un'interpretazione costituzionalmente conforme – di fronte, invece, ad una assai chiara volontà legislativa desumibile dal testo legislativo²⁰ – e di richiedere l'iscrizione anagrafica del ricorrente al Comune in causa.

A mio avviso sarebbe stato assai più opportuno, invece, l'accoglimento dell'istanza cautelare *in via interinale*, ovvero *uno actu* con la sollevazione della q.l.c. alla Corte costituzionale. In questi casi, infatti, secondo un filone oramai consolidato della giurisprudenza costituzionale, tale questione è

¹⁹ Segnatamente, secondo il Tribunale di Bologna, la normativa non contiene un divieto esplicito di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, mentre la nuova disposizione secondo cui il permesso per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione non depone in tal senso nella misura in cui, secondo il Collegio, in base alla normativa vigente *nessun permesso di soggiorno è mai stato considerato un titolo di iscrizione*, costituendo semmai prova del regolare soggiorno. Sicché, di tale regolarità il richiedente asilo dovrà come prima dare prova ai sensi del d.P.R. n. 223/1989 dell'art. 6, VII c., del D.Lgs. n. 286/1998 (T.U. imm.). Senonché, in tale ricostruzione la disposizione che ha originato il caso rimane evidentemente "senza senso", non potendosi comprendere quale significato ulteriore possa da essa trarsi una volta ritenuta comunque ammessa l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. In secondo luogo, poi, risulta assai fragile l'ulteriore argomentazione secondo cui il decreto sicurezza non ha abrogato o modificato l'art. 6 del T.U. imm. nella parte in cui stabilisce l'accesso degli stranieri regolari all'iscrizione anagrafica *alle stesse condizioni* previste per i cittadini. Il Tribunale non si avvede, infatti, del chiaro effetto di parziale abrogazione tacita *tra norme* realizzato dal decreto, avendo invece il divieto *de quo implicitamente* – e, a mio avviso, *illegittimamente* – ristretto l'ambito di applicazione della norma generale, non più riferibile anche ai richiedenti asilo.

²⁰ Non sembra infatti condivisibile neppure l'assunto del Tribunale di Firenze secondo cui la disposizione del decreto non consente di individuare nessun divieto esplicito e «neppure in forma implicita, stante l'evidente contrasto con gli stessi principi generali in materia di immigrazione che trattano di iscrizioni anagrafiche e che non sono stati modificati dal decreto sicurezza». Difatti, è chiaro che i principi generali non dovevano essere necessariamente modificati proprio perché rimangono applicabili a tutte le altre categorie di stranieri regolari, mentre lascia stupiti l'affermazione per cui una singola norma non può implicitamente introdurre un divieto perché in contrasto con i principi generali della legge. Sarebbe come dire, per esempio, che – siccome l'art. 1 della l. n. 194/1978 fissa il principio generale di «tutela della vita umana dal suo inizio» per cui «l'interruzione volontaria della gravidanza, di cui alla presente legge, non è mezzo per il controllo delle nascite» – allora dovrebbe interpretarsi il testo nel senso che esclude l'aborto. Inoltre, anche a prescindere dal fatto che in un testo normativo è sempre possibile prevedere "eccezioni" (casi specifici) alle "regole" (in questo caso "principi generali"), la sensazione complessiva è quella di una sorta di rimozione *freudiana* della dimensione del processo costituzionale come sede fisiologica per il controllo sui vizi di incostituzionalità, mentre in questo caso il risultato dell'interpretazione costituzionalmente conforme "a tutti i costi" presenta evidenti criticità, tanto sul versante del rispetto del principio di separazione fra poteri, quanto in ordine ad una "piena" tutela dei diritti fondamentali, visto che interpretazioni ardite affacciate in primo grado possono essere con sufficiente probabilità rovesciate nei gradi successivi, allungando in questo modo l'attesa per la completa garanzia dei diritti in gioco, sempre che qualcuno prima o poi decida di sollevare la q.l.c. alla Corte.

ammessa in quanto il giudice *a quo* non si è spogliato dei suoi poteri decisorii cautelari.

Insomma, letture meno forzate non possono che portare per altra via alla questione di legittimità nel merito della condizione dei richiedenti asilo. Dunque, era interessante analizzare la pronuncia della Corte anche per verificare se eventualmente la Consulta accennasse o addirittura accedesse a tale diversa ricostruzione attraverso una interpretativa di rigetto potenzialmente capace di disinnescare, sotto tale profilo, i ricorsi regionali. Ed invece manca nella motivazione della Corte qualsivoglia riferimento ad essa o, comunque, ad una possibile interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione del decreto. La pronuncia non offre dunque indicazioni chiare, in senso adesivo o contrario alla lettura ermeneutica qui non accolta. Al più, si può ipotizzare che la decisione della Corte di non accennare neppure a questa via apparentemente più semplice è forse un indice del carattere non particolarmente plausibile di quella interpretazione sanante. Di certo, per i giudici costituzionali, il punto decisivo è piuttosto l'evidente mancanza di una incidenza sulle competenze regionali, visto che le Regioni potrebbero comunque modificare le loro leggi, estendendo le prestazioni a quanti hanno il domicilio nel territorio regionale.

Senonché, in teoria è vero che, come sottolinea la Consulta, le Regioni potrebbero anche modificare il criterio di accesso alle prestazioni da esse offerte, abbandonando il requisito della *residenza* e introducendo al suo posto quello del *domicilio*, al fine di consentire la piena fruizione anche ai richiedenti asilo. Sotto questo aspetto, effettivamente, molti dubbi erano stati prospettati sulla dottrina in ordine alla sussistenza dei requisiti della ridondanza.

Non va però dimenticato che l'art. 13 del decreto si riferisce al domicilio come criterio di accesso a *tutti* i servizi erogati sul territorio, a prescindere dal fatto che la loro erogazione sia di competenza dello Stato o delle Regioni. C'è dunque quantomeno un'ambiguità di fondo che potrebbe riflettersi sul piano delle competenze, in cui potrebbe intravedersi anche un pericolo di interferenza indebita da parte dello Stato, tale da richiedere alla Corte di

superare quantomeno la soglia dell'ammissibilità pronunciandosi anche sulla legittimità costituzionale della disposizione implicata.

Peraltro, rimangono senza adeguata soddisfazione alcune ragionevoli esigenze che, se pure forse non decisive, meritano particolare attenzione. Non va infatti dimenticato, come avverte l'Emilia Romagna nel suo ricorso, che la scelta della residenza come criterio per il riconoscimento della fruizione di prestazioni sociali è anche il precipitato di una serie di decisioni della Corte che hanno smontato pezzo a pezzo altri criteri ben più selettivi, come la cittadinanza e la residenza prolungata, individuando nella residenza semplice, a partire dalla sentenza n. 432 del 2005, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio». In particolare, come ricordato da ultimo nella sentenza n. 107 del 2018 «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), 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» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011) (sentenza n. 168 del 2014)»²¹. Dal quadro sinottico appena tratteggiato emerge la necessità di consentire alle Regioni la scelta di un criterio che possa mettere in equilibrio le esigenze di inclusione sociale e quelle di contenimento della spesa pubblica.

²¹ Analoghe considerazioni possono farsi per la tutela antidiscriminatoria offerta dai giudici ordinari. Sul punto, si può ad esempio richiamare l'ord. dell'1 Agosto 2019 con la quale il Tribunale di Bergamo ha ritenuto integrasse una discriminazione indiretta in danno degli stranieri la previsione, da parte della Regione Lombardia, del requisito di 5 anni continuativi di residenza in Lombardia per entrambi i genitori al fine della attribuzione di un bonus famiglia riservato alle famiglie con ISEE inferiore a euro 20.000 e con attestazione di vulnerabilità da parte dei servizi sociali del Comune. In senso analogo, v. anche l'ordinanza del Tribunale di Bergamo del 21 Agosto 2019. Non a caso, il collegio richiama la nutrita serie di decisioni costituzionali che hanno colpito requisiti di residenza prolungata (e in particolare le sentt. nn. 40/2011; 2-133-172-222/2013).

A fronte, invece, della modifica introdotta dal decreto sicurezza e della lettura della Corte, le Regioni si trovano ora davanti ad un bivio problematico: lasciare tutto com'è, creando un'irragionevole disparità a danno dei richiedenti asilo, oppure estendere il beneficio utilizzando *anche* o *solo* il criterio del domicilio, che tuttavia potrebbe essere considerato in modo non manifestamente irragionevole un legame più labile e dunque non sufficiente col territorio regionale. In altri termini: se pure alla luce della giurisprudenza costituzionale – si veda in particolare la ricordata sentenza n. 432 del 2005 – il domicilio potrebbe anche essere in qualche modo un surrogato della residenza (sotto il profilo qui considerato), il vero problema è il “peso” che ad esso viene riconosciuto dalle singole Regioni ai fini del riconoscimento di una situazione di sufficiente radicamento. D'altro canto, utilizzare il criterio del domicilio *solo* per i richiedenti asilo porrebbe non pochi problemi, questa volta di discriminazione speculare a danno degli *altri* stranieri regolari domiciliati ma non residenti nel territorio della Regione.

La questione riguarda, ad esempio, anche il servizio civile regionale, attivato in diverse Regioni. Anche in questo caso, infatti, l'attuale assetto delle legislazioni regionali è una conseguenza della sentenza cost. n. 309 del 2013 che ha ritenuto irragionevole e sproporzionato il requisito della cittadinanza per l'accesso a tale esperienza. Attualmente, tranne qualche sparuta eccezione, il requisito normalmente richiesto non è più la cittadinanza, ma la residenza semplice nel territorio della Regione – ad esempio, in Liguria o, come in Campania, in alternativa anche la residenza in altra Regione italiana ammissibile allo YEI (*Youth Employment Initiative*) – mentre solo alcune Regioni hanno previsto il domicilio come requisito alternativo: senza condizioni (come in Veneto) o legato a motivi di studio o di lavoro (come in Lazio, Toscana e Valle d'Aosta)]²².

²² Fra le leggi regionali in materia (approvate attraverso due ondate: la prima dal 2003 al 2007 e la seconda dal 2012 ad oggi), alcune richiedono ancora obbligatoriamente la cittadinanza, da sola (come in Piemonte: l. reg. n. 7/2015) o insieme alla residenza (in Sardegna: l. reg. n. 10/2007). Si tratta, però, di leggi non ancora attuate/applicate, mentre quella del Friuli Venezia Giulia (n. 11/2007) richiede singolarmente la cittadinanza limitatamente al classico servizio civile regionale, ma non per il “servizio civile *solidale*” riservato ai giovanissimi (16-17 anni), aperto espressamente invece anche ai *non cittadini*

Infine, per quanto riguarda i Comuni, è vero, come afferma la Corte, che i servizi comunali di anagrafe sono pur sempre servizi di competenza statale, ma esistono altri compiti e doveri del sindaco e dell'amministrazione che fanno capo proprio alle competenze amministrative comunali. Si pensi ai compiti connessi all'effettività dell'obbligo scolastico e in particolare al dovere di informativa che grava in capo al Comune ed al Sindaco. Siamo nell'ambito dell'istruzione, in cui il Sindaco non opera come un ufficiale statale. Anzi, la normativa statale prevede compiti di vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico in capo al sindaco o ad un suo delegato del Comune ove hanno la residenza i giovani soggetti all'obbligo [art. 2, I c., lett. a) del D.M. n. 489/2001 "*Regolamento concernente l'integrazione (...) delle norme relative alla vigilanza sull'adempimento dell'obbligo scolastico*"]. Del resto, anche durante l'anno possono iscriversi all'anagrafe stranieri regolari: se fra questi ci sono minori in età scolastica (6-18 anni), il Comune deve assicurarsi che vengano iscritti a scuola. La mancanza della possibilità di iscrizione anagrafica e, quindi, di residenza pone problemi informativi e di vigilanza.

4. *L'abolizione del permesso umanitario e la premessa maggiore della ridondanza. Qualche critica su un non liquet*

L'ultimo aspetto su cui soffermarsi riguarda il modo in cui la Corte ha impiegato lo schema della ridondanza per decidere sulla censura regionale riguardante l'abolizione del permesso umanitario. Difatti, su tale profilo processuale la decisione qui commentata offre importanti conferme *in linea teorica*, ma anche una conclusione che desta qualche perplessità.

Il punto di partenza è senz'altro, come appena ricordato, la soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari operata dall'art. 12 del decreto, ritenuta dalle Regioni in violazione degli artt. 2, 3, 10, II e III c., 11,

italiani. Per approfondimenti sul punto, sia consentito rinviare al nostro *Il servizio civile regionale e provinciale: un "ibrido" interessante*, in corso di stampa.

117, I c., Cost.²³. Al riguardo, da un lato la Corte ritiene che ciascuna delle diverse censure riguardi materie di potestà esclusiva statale – mancando dunque una violazione *diretta* delle competenze legislative regionali – ma, dall'altro lato, essa apre ancora una volta alla possibilità di una lesione *indiretta* di tali competenze. Segnatamente, come si legge nel § 5.3 della sent. 194, per i giudici costituzionali:

«le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite [...] e quando le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (ex multis, sentenza n. 198 del 2018)».

In verità, nel caso di specie, si specifica che di fronte ad un atto a contenuto assai diversificato, come il decreto sicurezza, l'argomentazione delle Regioni deve riguardare le specifiche norme del decreto e l'«idoneità dello stesso a obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali». Com'è stato opportunamente rilevato, non solo in questo modo si afferma la teorica possibilità di una ridondanza anche in materia esclusiva statale – confermata anche dalla successiva sentenza n. 195 – ma non sembra necessaria un'incidenza indiretta in una *materia regionale*, risultando sufficiente che la Regione *sia condizionata/menomata da una legge statale illegittima* nell'esercizio delle proprie competenze legislative²⁴.

²³ Per D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 14 «i ricorsi contro il decreto sicurezza segnano (...) l'approdo ad un livello di scontro nuovo».

²⁴ Cfr. nuovamente C. PADULA, *Le decisioni*, cit., 4 ss.

Ad essere rigorosi, lo schema della ridondanza parrebbe ricalcare la struttura di un classico sillogismo, in cui però la premessa maggiore è l'incostituzionalità delle norme statali per vizi diversi dalla violazione *diretta* di competenze regionali, mentre la premessa minore è data dalla potenziale idoneità di tale norme a *condizionare* l'esercizio di competenze regionali date²⁵. Proprio la premessa minore evidentemente consente di mantenere ancora la natura di "giudizio fra parti" del sindacato in via principale. Non a caso, opportunamente la Consulta ricorda «l'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale»²⁶. In aggiunta, la Corte si premura altresì, almeno sotto tale profilo, di tenere fermo ciò che resta della ben nota *asimmetria* esistente nel giudizio in via d'azione fra Stato e Regioni, oramai limitata alla differenza dei vizi rilevabili. E questo appare necessario proprio perché la ridondanza costituisce un temperamento della ben nota mancanza di una «parità delle armi» nel giudizio in via principale²⁷.

²⁵ Tale articolazione teorica ci sembra più adatta, da un punto di vista meramente logico, al modo in cui la Corte ricostruisce lo schema della ridondanza, dovendosi verificare se l'incostituzionalità per vizi diversi dalla violazione diretta della competenza regionale (il cui accertamento è, dunque, preliminare) *condizioni* la Regione nell'esercizio delle proprie competenze. Tuttavia, dal punto di vista strettamente operativo, per ragioni di economia processuale, potrebbe essere più semplice per la Consulta un'inversione fra i due termini, scegliendo come premessa maggiore o addirittura unica della sua motivazione quella che consente di dichiarare più facilmente l'inammissibilità del ricorso senza neppure pronunciarsi sulla presenza del vizio rilevato. Così, ad esempio, ricordiamo ancora come la decisione sulla censura relativa all'iscrizione anagrafica abbia fatto leva *esclusivamente* sulla presenza di un condizionamento comunque *superabile* da parte delle Regioni mediante la modifica della loro legislazione in materia di accesso dei richiedenti asilo alle prestazioni erogate nel rispettivo territorio.

²⁶ § 5.4 *Cons. dir.* Una tale trasformazione viene invece auspicata, ad esempio, nel ricordato ricorso del Piemonte n. 19/2019 – il cui esame, stranamente, non è avvenuto in modo congiunto a quello delle altre Regioni – in base ad una «concezione evolutiva» del giudizio principale, inteso come «giudizio sulla legittimità sostanziale delle leggi», non limitato alla proposizione di questioni di competenza, che secondo la ricorrente sarebbe già stata avallata dalla Corte sin dalle sentenze nn. 127-244-262-284-287/2016 e 13/2017 (sebbene alcune di tali sentenze riguardino l'impugnazione governativa di una legge regionale). Il punto è sottolineato opportunamente da D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 131, nt. 1.

²⁷ Per la felice formula ripresa nel testo, v. C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e "la parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale. Convegno annuale di giustizia costituzionale*, Torino 2000, 227 ss.

È stato rilevato che tale esigenza «obbliga le Regioni stesse a dare conto, *in maniera puntuale e dettagliata*, della effettiva sussistenza e della portata del “condizionamento” prodotto dalla norma statale impugnata»²⁸. E si tratta forse di un rigore eccessivo da parte della Corte, visto che in tal modo si rischia di determinare una commistione inopportuna fra la decisione *processuale* sull'ammissibilità del ricorso, che dovrebbe riguardare piuttosto il semplice controllo sulla sufficiente argomentazione della Regione, e il giudizio sul merito della questione, ovvero l'accertamento pieno sulla potenziale idoneità dell'atto statale (ove illegittimo) a condizionare le fonti regionali. Oppure, potrebbe affermarsi, al contrario, che proprio la scelta di ammettere lo schema della ridondanza induce legittimamente la Corte ad essere esigente. Ma in questo modo rimane una commistione inopportuna fra profili processuali e profili di merito, oltre al pericolo di ridurre tale apertura dei giudici costituzionali a ben poca cosa.

Comunque sia, mentre in relazione alle altre censure la Corte ritiene dirimente la mancanza di un condizionamento insuperabile sulle Regioni, sulla questione relativa all'abolizione del permesso umanitario sembra invece decisivo nella motivazione della decisione l'esito del giudizio di costituzionalità sulla norma del decreto. Ed il punto che, a mio avviso, merita particolare attenzione è proprio il modo singolare in cui in questo caso la Consulta costruisce e si pronuncia sulla “premessa maggiore”. La domanda centrale riguardava in sostanza se, in conseguenza della predetta sostituzione del permesso umanitario (residual-generale) con altri permessi tipici e circoscritti, fosse comunque garantito il livello di tutela richiesto dagli obblighi internazionali e costituzionali²⁹.

²⁸ Cfr. ancora C. PADULA, *Le decisioni*, cit., 6 ss., che discorre di una evidente accentuazione degli oneri motivazionali delle Regioni, le quali «dovrebbero non solo prospettare la lesione indiretta di competenze, argomentando in maniera sufficiente, ma dovrebbero dare una *dimostrazione positiva* di essa “in concreto”».

²⁹ In tal senso, soppresso il permesso per seri motivi umanitari, rimangono innanzitutto i seguenti permessi, già presenti, che devono presentare la dicitura “casi speciali”:
1) il *permesso di protezione sociale* (art. 18, T.U. imm.) laddove 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'associazione dedita allo sfruttamento della prostituzione; 2) il *permesso per le vittime di violenza domestica* (art. 18-bis) e 3) il *permesso per particolare sfruttamento lavorativo* (di uno straniero irregolare:

Sul punto, la Corte ritiene non possibile un giudizio prognostico sull'effettiva portata della nuova disciplina, che potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisdizionale che verrà formandosi. Al contrario, un sindacato di legittimità costituzionale svolto invece sulle nuove norme in sede di giudizio principale, ovvero prima di valutarne l'impatto applicativo ed all'infuori di uno specifico caso concreto, per il giudice delle leggi sarebbe meramente *ipotetico*, dovendosi dunque dichiarare inammissibile la relativa censura regionale.

Su tale motivazione, assai delicata e certamente centrale nell'argomentazione della Corte, è necessario svolgere alcune considerazioni, anche in considerazione del fatto che, probabilmente, solo in questo caso era forse meno arduo dimostrare la presenza della "premessa minore", ovvero un condizionamento delle Regioni non superabile.

Innanzitutto – benché certo solo l'applicazione concreta di una normativa può palesarne "tutti" gli effetti e quindi permetterne una valutazione "completa" di compatibilità costituzionale – non convince il riferimento al carattere *ipotetico* della questione come causa della sua inammissibilità. Per quanto non via sia un ricorso (statale) preventivo su leggi regionali, il giudizio in via principale rimane comunque, per sua natura, *astratto*, oltre che

art. 22, c. 12-quater), rilasciato dal questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro. A questi si aggiungono poi i permessi introdotti *ex novo* dal decreto sicurezza: *per protezione speciale* (art. 32, c. 3, del D.Lgs. n. 25/2008), rilasciato in presenza dei requisiti di cui all'art. 19, c. 1 oppure c. 1.1, su cui ritornerò più avanti; *per calamità* (art. 20-bis), rilasciato 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, nonché *per cure mediche* (art. 19, c. 2, lett. *d-bis*, diverso dal permesso di cui all'art. 36 che legittima uno straniero ad entrare nel territorio italiano), rilasciato agli stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale. Infine, va menzionato il *permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile*, rilasciato – su autorizzazione del Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto competente – allo straniero che abbia compiuto atti di particolare valore civile, nei casi di cui all'articolo 3, della legge 2 gennaio 1958, n. 13, salvo che ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

disponibile e «tra parti necessarie» o, quantomeno, a ricorrente necessario. Al suo interno, cioè, le disposizioni impugnate vengono giudicate nel loro significato *a prescindere dalla rispettiva applicazione concreta* (e di certo non sono valutate a partire da un caso su cui è chiamato a decidere un giudice). Sicché, una volta che le Regioni ricorrenti abbiano argomentato l'esistenza di un'incidenza indiretta sulle proprie competenze, anche il controllo sulla costituzionalità delle norme oggetto di giudizio *non può essere svolto "come se" la Corte si pronunciasse nell'ambito del giudizio incidentale*. Anzi, nel giudizio in via d'azione, sempre che si applichi lo schema della ridondanza, l'ipoteticità cambia volto e può dirsi eventualmente esistente solo laddove venga a mancare la premessa minore, ovvero il condizionamento sull'esercizio delle competenze regionali o, in senso lato, sulla sfera degli interessi regionali.

In definitiva, è chiaro che la Consulta non è affatto tenuta ad ammettere la ridondanza, proprio alla luce della natura del giudizio in via principale, mentre appare invece davvero singolare rifiutare le conseguenze di tale schema a livello di giudizio astratto di costituzionalità. Innanzitutto, tale scelta accresce le difficoltà definitorie della ridondanza, il suo uso retorico e non lineare, quasi occasionalistico, mentre ci si aspetterebbe una maggiore coerenza soprattutto alla luce della natura di tale istituto, che fuoriesce dai tradizionali confini del giudizio in via d'azione.

Ovviamente, non ignoriamo le difficoltà della Corte di adottare pronunzie di tale portata all'interno di un contesto fortemente connotato da forze populiste e da un'opinione pubblica "allarmata" dalla pretesa urgenza securitaria di atti che anche solo nominalmente blindano il tema dell'immigrazione con quello della sicurezza. Sotto tale aspetto, il giudice delle leggi si muove ovviamente all'interno di una dinamica assai delicata nei rapporti con gli altri poteri dello Stato, specie nei confronti degli organi di indirizzo, cercando di non porre in pericolo la propria legittimazione. Tuttavia, anche l'uso in qualche modo disinvolto delle categorie processuali – anche se di origine pretoria – pone problemi non minori. Basti pensare al fatto che già lo schema della ridondanza è stato giudicato da una dottrina assai critica

come uno dei diversi fattori da cui emerge un vistoso fenomeno di “suprematismo giudiziario”, connotato fra l’altro dall’emergere, specie da ultimo, di pronunzie che, a breve distanza l’una dall’altra, inventano nuovi tipi di sentenze costituzionali o che modulano i propri effetti demolitori in modo difficilmente compatibile con la natura stessa del giudizio incidentale come sindacato ad origine concreta³⁰. In altri termini, l’uso non lineare e coerente della ridondanza può mettere a rischio quella stessa esigenza di legittimazione della Corte che probabilmente è stata all’origine della posizione assunta dai giudici costituzionali su questa specifica censura regionale.

C’è da dire che, certamente, il giudizio richiesto dalle ricorrenti avrebbe condotto la Consulta sul terreno delle valutazioni di ragionevolezza, le quali evidentemente nel giudizio in via incidentale trovano normalmente un comodo punto di osservazione nel caso concreto da cui scaturisce la questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, almeno in linea teorica, non vi sono motivi decisivi per limitare il giudizio di costituzionalità richiesto dallo schema della ridondanza ai soli casi in cui sussistono macroscopici vizi che non richiedono sindacati complessi. Del resto, sono frequenti i casi in cui il giudizio in via principale chiama in causa l’eventuale violazione di diritti fondamentali o il loro livello di tutela. A costo, dunque, di una sintesi che può apparire semplicistica, mi sembra che, delle due, l’una: *o la Corte ammette la ridondanza e dunque il giudizio di costituzionalità, quale premessa maggiore, non può che essere «a tutto campo»³¹, ovvero astratto – sia pure nei limiti in cui esso possa condizionare l’esercizio delle competenze regionali – oppure tale sindacato astratto di costituzionalità non è consentito, nel qual caso però è inapplicabile anche lo schema della ridondanza, pure in presenza di casi macroscopici di incostituzionalità.*

³⁰ Cfr. A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, spec. 262 ss. Per «suprematismo giudiziario» l’autore intende un’attività giurisdizionale lontana dalle forme giuridiche, non oggettiva o non dichiarativa, essenzialmente diretta a creare «realtà» o «forme» nuove rispetto a quelle dell’ordinamento vigente. Una realtà non oggettiva che, però, si pretende di rendere tale attraverso diversi strumenti e, in ultimo, mediante la costruzione di un consenso presso l’opinione pubblica, come fonte di legittimazione politica».

³¹ Secondo la formula utilizzata da E. ROSSI, *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quad. cost.*, 3/2018, 648.

È difficile poi individuare la ragione imperante che secondo la Consulta pare “costringerla” ad attendere la prassi applicativa della disposizione censurata. La questione di fondo è infatti eminentemente interpretativa e dunque, come tale, chiama in causa direttamente l’attività ermeneutica della Corte, che peraltro mediamente vanta una particolare autorevolezza e capacità persuasiva. Il giudice costituzionale avrebbe dunque potuto rilevare l’incostituzionalità della disposizione oppure, ove possibile, offrire un’eventuale interpretazione costituzionalmente conforme, secondo una scelta molto più convincente rispetto a quella di invitare sostanzialmente i giudici ad operare in questa direzione senza impegnarsi direttamente in tale compito. La Consulta si limita infatti a sottolineare che l’interpretazione e l’applicazione dei nuovi istituti dovranno essere 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 del T.U.* Se tale conclusione è senz’altro condivisibile, visto che tali obblighi esistono a prescindere dalla presenza di un loro richiamo in un atto legislativo, lo è molto meno la scelta di attendere i giudici, senza dare una risposta alla domanda centrale: se comunque, le novità apportate dal decreto siano tali da non permettere ai giudici ed agli altri organi coinvolti (commissioni territoriali, questori, etc.) di offrire la tutela alle situazioni di vulnerabilità imposta dall’osservanza dei tali obblighi.

Del resto, va ricordato che «il singolo atto di interpretazione e applicazione limita le potenzialità della fonte giuridica, pur non fissandone il significato per sempre»³². In altri termini, anche nell’ipotesi di un rigetto della questione, l’interpretazione del Tribunale costituzionale avrebbe potuto svolgere una duplice funzione: di “risposta immediata” ai dubbi di costituzionalità di una norma che incide sulla condizione dei richiedenti asilo e comunque di “orientamento” dei giudici per la fase successiva alla decisione.

³² Cfr. R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva “quantistica”*, Milano 2014, 20, secondo cui ogni atto di interpretazione giuridica e di applicazione normativa «produce a sua volta un “dato” (un “precedente”) che dovrà essere tenuto in conto dalle decisioni future come possibile oggetto di osservazione».

Peraltro, nel momento in cui la Corte decide di attendere l'interpretazione dei giudici in fase applicativa, è come se reintroducesse la distinzione – risalente e oramai del tutto superata dall'avvento delle sentenze interpretative – fra il giudice delle leggi come vestale della (sola) Costituzione ed il giudice “comune” come vestale della (sola) legge, che era stata affermata in relazione al giudizio in via incidentale³³. Ed invece, tale scelta dei giudici costituzionali vuole accentuare, *a partire dal giudizio in via d'azione*, la dimensione oramai collaborativa (non solo accentrata) del *giudizio incidentale*³⁴, con un risultato peraltro eccessivamente squilibrato e non ottimale. Al contrario, essi avrebbero dovuto verificare se già *in astratto* la nuova normativa presentasse evidenti vizi di incostituzionalità, mentre oramai il successivo annullamento di tale parte del decreto attraverso una pronuncia adottata in un giudizio in via incidentale realisticamente potrebbe non riuscire a “recuperare” gli stranieri eventualmente divenuti irregolari a seguito dell'impossibilità di “tramutare” il loro permesso umanitario in uno dei nuovi permessi “tipici” previsti dalla nuova normativa.

La Corte avrebbe potuto anche “salvare” la scelta legislativa di sopprimere il permesso umanitario ex art. 5 del T.U. imm.³⁵, ma eventuali, successivi sindacati in via incidentale avrebbero potuto comunque cogliere eventuali disfunzioni emerse in sede applicativa in relazione alla particolarità dei casi concreti. In definitiva, dunque, proprio l'insieme di queste due forme assai diverse di sindacato di costituzionalità avrebbe garantito una tutela

³³ Il riferimento corre al noto discorso pronunciato dal primo Presidente della Corte costituzionale Enrico de Nicola nell'udienza inaugurale del 23 aprile 1956 alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi: «(...) nel solo compito in cui la Corte è legata all'autorità giudiziaria l'una e l'altra devono mirare, con unità di intenti e di azioni, allo stesso scopo: la Corte, vestale della Costituzione; la Magistratura, vestale della legge».

³⁴ Cfr. E. LAMARQUE, *Prove generali di sindacato di costituzionalità accentrato-collaborativo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli 2011, 1843 ss., e, *amplius*, EAD., *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari 2012.

³⁵ Per M. BENVENUTI, *op. cit.*, 21 ss., «Per quanto ciò possa apparire iperbolico alla luce dell'indirizzo politico attualmente predicato, non è dato escludere in tesi che l'operazione disposta con il decreto Salvini, attraverso l'introduzione di quattro speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, possa determinare un ampliamento della protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri in ambiti un tempo riconducibili all'anodino riferimento ai “seri motivi... di carattere umanitario” ex art. 5, co. 6, Testo unico immigrazione e art. 13, co 1, d.p.r. n. 394/1999 ed oggi, invece, scolpiti in formule legislative certamente più ficcanti e puntuali».

completa (per così dire: *astratta* e *concreta*) dei diritti fondamentali incisi dal decreto sicurezza. Non a caso, all'esigenza di tutela dei diritti fondamentali – che in qualche modo tempera la natura del giudizio sulle competenze fra Stato e Regioni – va ricondotta la possibilità per la Corte di sospendere l'esecuzione dell'atto legislativo impugnato entro venti giorni dal deposito del ricorso se ritenga che «possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini»³⁶. Proprio questa disposizione rende difficilmente spiegabile/giustificabile il rifiuto della Corte a giudicare, perché la Consulta può sospendere l'applicazione di una legge al di fuori dell'esistenza di un giudizio concreto.

Infine, la necessità di conoscere le prassi applicative avrebbe quantomeno potuto spingere il giudice delle leggi a valutare, anche attraverso l'uso di procedure istruttorie, l'esistenza di eventuali dati significativi nell'attività svolta dopo l'entrata in vigore del decreto dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Va infatti ricordato che chi era titolare di questo permesso al 5 ottobre 2018, potrebbe chiedere, alla scadenza, un permesso di lavoro, *oppure ritornare di fronte alle Commissioni per essere valutato secondo le nuove norme*. Del resto, proprio in rapporto alla casistica affrontata da tali Commissioni è stato possibile cogliere nel tempo l'utilità di uno strumento flessibile e non tipizzato, come il permesso per motivi umanitari, che rientra, secondo la sentenza n. 4455/2018 della Corte di Cassazione, fra le misure attuative del diritto costituzionale di asilo, il quale richiede dunque uno strumento legislativo agile e flessibile, capace di cogliere dinamiche variabili dell'immigrazione e le variegate ragioni che giustificano la protezione umanitaria. Ragioni, dunque, non preconfezionate e cristallizzate, come invece si è inteso fare con il decreto sicurezza, ma capaci di vantare una vigorosa copertura

³⁶ Art. 35, l. n. 87/1953. Che poi la disposizione appena richiamata si riferisca testualmente ai cittadini non appare un dato insuperabile per ritenerla estesa, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata, anche agli stessi diritti degli stranieri illegittimamente pregiudicati.

costituzionale, cui è corrisposto, da parte della Suprema Corte, il riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo.

Come si è affermato, tali ragioni di tutela delle situazioni non completamente tipizzabili di vulnerabilità che sottendono il diritto di asilo «producono esiti insuperati (...) anche nel momento in cui con il decreto Salvini il corrispondente strumento, e cioè la protezione umanitaria, viene incautamente a mancare»³⁷. Segnatamente, proprio l'esame della *prassi* delle Commissioni territoriali poteva aiutare la Corte a capire se, ad esempio, venisse consolidandosi l'interpretazione estensiva delle nuove fattispecie in modo soddisfacente degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato, che non sono certo venuti meno pur a seguito della cancellazione della disposizione che ne faceva menzione³⁸. Secondo questa lettura ermeneutica, tali seri motivi dovrebbero condurre ad una *prassi* applicativa dei nuovi permessi che in essi intraveda non una tipizzazione ma una «esemplificazione di fattispecie che resteranno comunque aperte», nell'obiettivo di assicurare in ogni caso copertura e soddisfazione alle ragioni imperative della tutela umanitaria.

Ad una prima e sommaria analisi, i lavori delle Commissioni post-decreto³⁹ dimostrano una lettura *estensiva* soprattutto del permesso di *protezione speciale*, considerato dalla dottrina la nuova clausola residuale/generale di protezione umanitaria (legata al *non refoulement*, ma probabilmente attraverso un insieme di fattispecie a più ampia copertura) e in particolare dei presupposti di cui all'art. 19, c. 1.1, del T.U. imm. novellato, cui vengono ricondotte diverse situazioni non immediatamente prevedibili, alla

³⁷ Così, M. BENVENUTI, *op. cit.*, 10.

³⁸ Secondo tale tesi, sostenuta da M. BENVENUTI, *op. cit.*, 16 s., anche dopo il decreto Salvini, il permesso di soggiorno per motivi umanitari dovrà essere rilasciato per tutti gli stranieri che risulteranno, come ieri, «per le più varie ragioni di ordine costituzionale (o internazionale) inespugnabili». In tale senso, «ritenere per avvenuta che la soppressione all'interno di un qualsiasi atto normativo di rango primario o secondario di un qualsivoglia riferimento ad obblighi costituzionali possa comportare la loro evaporazione e, nel caso di specie, una *deminutio* di protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri, sarebbe espressione di infantilismo giuridico, pari a quello di chi, come nell'antica favola orientale, guarda il dito che indica la luna, cioè la legge, e non la luna, cioè la Costituzione».

³⁹ Segnatamente, la mia analisi riguarda la Commissione territoriale di Crotone, Sezione di Reggio Calabria.

luce dell'esistenza nello Stato di origine di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani⁴⁰. Non è da escludere poi una sorta di effetto *boomerang* che induca le Commissioni territoriali a valutare in maniera più intensa le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria⁴¹.

Ovviamente, neppure una lettura "aperta" delle nuove fattispecie riuscirebbe davvero a neutralizzare l'effetto di complessiva precarizzazione della tutela umanitaria realizzata dalle modifiche intervenute: basti pensare

⁴⁰ In base all'art. 19., c. 1.1, «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. *Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani*». Si possono considerare, ad esempio, alcuni orientamenti della sezione di Reggio Calabria – che rientra ormai (insieme a Caserta e Catania) fra quelle chiuse dal decreto del Ministro dell'Interno del 28 giugno 2019 – favorevoli al rilascio del permesso di cui all'art. 19., c. 1.1, T.U. imm. Il primo riguarda gli stranieri affetti da grave patologia, che nel Paese di origine non potrebbero ricevere le cure adeguate, subendo dunque un trattamento inumano. Si deve precisare che la scelta di tale permesso viene, da un lato, giustificata dall'esigenza di garantire in modo più adeguato il diritto alla salute dell'interessato affetto da una patologia cronica, diritto che sarebbe altrimenti violato in caso di espulsione, mentre, dall'altro, lato in tal modo può offrirsi una tutela maggiore anche sotto il profilo temporale rispetto a quella connessa al permesso per cure mediche di cui al comma 2, lett. *d-bis* dello stesso art. 19, rilasciato dal questore in presenza di gravi patologie certificate da struttura sanitaria pubblica italiana o da medico convenzionato unicamente «per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità debitamente certificate, valide solo nel territorio nazionale». Il secondo orientamento riguarda quanti si trovano in una condizione ostativa ad un rientro in patria nel rispetto della propria dignità e dei propri diritti fondamentali, alla luce della propria condizione (ad esempio, di orfani), penalizzante di per sé, e dell'eventuale giovanissima età in cui sono partiti per l'Italia, ritrovandosi peraltro senza più affetti familiari in Patria. In questo caso, diventa decisivo, alla luce anche delle indicazioni della Corte di Cassazione (sent. n. 4455/2018), il raffronto fra l'esistenza di un percorso di integrazione scolastica e sociale avviato in Italia e la condizione in cui si ritroverebbe il richiedente qualora fosse nuovamente immesso in un contesto sociale e politico, quale quello del Paese d'origine «in un contesto sociale, politico, ambientale, quale quello del Paese d'origine, idoneo a costituire significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili». Va inoltre ricordato che alla scadenza del permesso umanitario, si sono affermate due distinte *prassi*: 1) la rilettura del verbale originario alla ricerca di altri elementi che potrebbero condurre al riconoscimento della protezione internazionale o al rilascio di uno dei permessi speciali previsti dal decreto sicurezza, oppure, secondo una prospettiva preferibile, 2) la riconvocazione del richiedente per rivalutare gli elementi della sua situazione, soprattutto ai fini del riconoscimento del permesso di cui al ricordato art. 19, c. 1.1, oppure al c. 1, ovvero ai casi in cui non può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero 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 rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. Si tratta, in particolare, dell'ipotesi in cui esiste il pericolo di persecuzione ma non è comunque possibile riconoscere la protezione internazionale per mancanza di altri indici. Ringrazio la dott.ssa Carla Amadeo per le indicazioni che mi ha gentilmente fornito.

⁴¹ Per M. BENVENUTI, *op. cit.*, 35, «non è impossibile immaginare recupero della funzione di "completa[mento]" propria della protezione sussidiaria, una volta che, di contro, la protezione umanitaria è stata soppressa».

alla breve durata dei nuovi permessi, inferiore rispetto a quella dell'ormai soppresso permesso umanitario ex art. 5 T.U. imm. (tra sei mesi e due anni) o ai relativi presupposti giustificativi. V'è inoltre da sottolineare che non tutti i nuovi permessi consentono di svolgere attività lavorativa e di studio e la conversione in un permesso per motivi di lavoro è normalmente prevista⁴². In aggiunta, i lavori delle Commissioni sembrano pure connotate da prassi applicative non uniformi e, per quanto mi è stato possibile accertare, dimostrano anche la presenza di una percentuale (ancorché non facilmente quantificabile) di stranieri inizialmente titolari di protezione umanitaria la cui condizione, alla scadenza, non consente più il rilascio di altre tipologie di permesso, comprese quelle "per casi speciali".

Senonché, proprio queste ultime considerazioni, insieme a quelle di tutela immediata dei diritti in gioco, avrebbero richiesto un intervento della Corte, delicato ma necessario.

5. Conclusioni

La sentenza qui commentata pone certamente questioni delicate e non facili da decidere in pieno contesto di politica anti-immigrazione (sia pure poco prima di una singolare crisi di governo). Occorre dunque tener conto anche dello sforzo di equilibrio e di prudenza della Corte, specie di fronte a censure regionali rispetto alle quali l'accertamento dei requisiti per lo schema della c.d. ridondanza si poneva certamente meno agevole per i giudici costituzionali.

Nel complesso, però, la posizione della Consulta appare forse un po' troppo prudente e per alcuni versi assai singolare sul versante processuale. Peraltro, i ricorsi regionali ponevano sul tappeto importanti esigenze di integrazione degli stranieri e di fruizione di servizi e diritti sociali, esigenze su cui la Corte ha nel tempo inciso positivamente nel tempo in modo da allargare

⁴² In particolare, non consentono lo svolgimento di attività lavorativa e la conversione in un permesso per motivi di lavoro i permessi per calamità e per cure mediche.

le tutele⁴³. Addirittura, la dottrina ha individuato un «doppio binario» che ha fin qui caratterizzato la giurisprudenza costituzionale, più garantista – ancorché talvolta oscillante – in presenza di requisiti sproporzionati per il godimento delle prestazioni sociali da parte degli stranieri ed invece più timida, pur non mancando pronunzie in senso contrario, per le questioni riguardanti le libertà classiche dei non cittadini⁴⁴.

Di certo, la tutela dei diritti esce significativamente ridimensionata da tale decisione.

Emblematica in tal senso la considerazione della Corte, solo formalmente inappuntabile, secondo cui laddove una consistente parte degli stranieri titolari del permesso umanitario divenisse irregolare a seguito del decreto, questo non inciderebbe sulle competenze delle Regioni che possono erogare prestazioni anche agli stranieri irregolari. Al contrario, specialmente laddove la richiamata tesi dell'«abrogazione apparente» non si consolidasse nella prassi applicativa: a) da un lato risulterebbe assai problematica la qualificazione *oggi* di potenziale irregolarità di una situazione *in origine* considerata invece diritto soggettivo, costituzionalmente fondato (artt. 2 e 10, III c.) e correlato al riconoscimento del permesso umanitario nelle situazioni individuate dalla prassi applicative; b) dall'altro lato, è evidente che proprio l'irregolarità porrebbe un'ipoteca seria sulla fruibilità delle prestazioni regionali da parte di soggetti non iscritti all'anagrafe, privi di una dimora stabile e di un documento valido di soggiorno, impossibilitati a svolgere un lavoro regolare e potenzialmente soggetti all'espulsione.

C'è dunque da augurarsi che il giudice delle leggi possa al più presto ritornare su tali profili in sede di giudizio in via incidentale (ed una questione è già stata sollevata dal Tribunale di Milano in tema di iscrizione anagrafica) oppure, ancora meglio, che – oramai modificata sensibilmente la

⁴³ Ovviamente, nella prospettiva adottata dalla Corte nella sentenza n. 194, le Regioni potrebbero mantenere inalterata la situazione regionali semplicemente modificando il criterio di accesso – non più residenza, ma domicilio (o *anche* domicilio) – ma è evidente che questo è solo *uno dei possibili scenari futuri*, non potendosi escludere, al contrario, una concreta diminuzione della platea degli aventi diritto.

⁴⁴In tal senso, cfr. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 41 ss.

maggioranza di governo – si proceda ad una modifica in sede legislativa quantomeno degli aspetti più controversi del decreto (*melius: dei decreti*) sicurezza.

* Ricercatore universitario in Diritto pubblico e giustizia costituzionale dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria

Forum di Quaderni Costituzionali