DIRITTO PENALE
E UOMO
Criminal Law and Human Condition

Riflessione

I decreti “sicurezza”, l’immobilismo del parlamento, la supplenza del giudice

The "security" decrees, the immobility of the parliament and the role of substitution exercised by judges*

di Maria Rosaria Donnarumma

Abstract. I decreti “sicurezza” n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019, varati dal governo Movimento 5 Stelle – Lega (in carica dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019) e voluti fortemente dall’allora ministro dell’interno Matteo Salvini, hanno segnato un’ulteriore e grave involuzione della politica italiana dell’immigrazione, e pongono in risalto ancora una volta, di fronte all’immobilismo del parlamento, la supplenza dei giudici.
Supplenza non solo della Corte costituzionale, di cui si esaminano nel presente studio le sentenze n. 194 e n. 195 del 2019 e la recente sentenza n. 186 del 2020, ma anche della magistratura ordinaria che, prima dell’intervento di quest’ultima sentenza, ha cercato di superare l’ostacolo al riconoscimento del diritto dei richiedenti asilo all’iscrizione anagrafica mediante una lettura non rigida dell’articolo 13 del primo decreto “sicurezza”. Si aggiunga l’importantissima sentenza del Tribunale civile di Roma n. 22917 del 2019, riaffermante il principio del non respingimento, nel solco della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo.
C’è da augurarsi che, anche sotto l’impulso delle decisioni dei giudici, la politica italiana e, quindi, il legislatore recuperino una visione più rispettosa dei diritti umani nei confronti del fenomeno migratorio, il che contribuirebbe a restituire all’Italia credibilità e autorevolezza per le sfide da affrontare nell’Unione europea.

Abstract. The "security" decrees no. 113 of 2018 and no. 53 of 2019, that were enacted by the 5 Stars Movement and League Government (in office from 1 June 2018 to 5 September 2019) and strongly supported by the then Minister of the Interior Matteo Salvini , marked a further and serious involution of the Italian immigration policy, and highlight once again, in the face of the inaction of parliament, the role of substitution exercised by judges.

The substitution role was exercised not only by the Constitutional Court, whose judgments no. 194 and no. 195 of 2019 and the recent judgment no. 186 of 2020 are examined in this study, but also by the ordinary judiciary which, before the intervention of this last judgment, tried to overcome the obstacle to the recognition of the right of asylum seekers to register through a non-rigid reading of article 13 of the first "security" decree. Add to this the very important judgment of the Civil Court of Rome no. 22917 of 2019, reaffirming the principle of non-refoulement, in the wake of the jurisprudence of the European Court of Human Rights.
It is hoped that, even under the impulse of the judges' decisions, Italian politics and, therefore, the legislator will recover a more respectful vision of human rights towards the migratory phenomenon, which would restore Italy's credibility and authority for the challenges to be faced in the European Union.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le sentenze della Corte costituzionale n. 194 e n. 195 del 2019 e la tematica della "ridondanza". – 3. La sentenza n. 186 del 2020 e l'illegittimità costituzionale della norma sull'esclusione dall'iscrizione anagrafica. – 4. Il principio del non respingimento. La sentenza del Tribunale civile di Roma n. 22917 del 2019 e la sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo – 5. Considerazioni conclusive. Per un approccio solidale, pragmatico e intelligente alla problematica dell'immigrazione.

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The judgments of the Constitutional Court no. 194 and no. 195 of 2019 and the issue of "redundancy". – 3. The judgment no. 186 of 2020 and the constitutional illegitimacy of the rule on exclusion from registration. – 4. The principle of non-refoulement. The judgment of the Civil Court of Rome no. 22917 of 2019 and the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Hirsi Jamaa and others v. Italy*. – 5. Concluding considerations. For a supportive, pragmatic and intelligent approach to the immigration problem.

1. Introduzione.

A distanza di un anno dalla caduta del governo Movimento 5 Stelle - Lega, nel cui ambito erano stati adottati i decreti "sicurezza e immigrazione"[1], voluti dall'allora ministro dell'interno Matteo Salvini, assistiamo all'immobilismo del legislatore, cui fanno da controcanto, come spesso è oggi dato constatare, il giudice costituzionale[2] e la magistratura ordinaria.

---

* Saggio messo a punto il 15 settembre 2020.

[1] Precisamente il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 ("Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"), convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, e il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 ("Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"), convertito in legge 8 agosto 2019, n. 77.

[2] Per citare un caso recente di supplenza del giudice costituzionale ricordiamo la storica sentenza n. 242 del 25 settembre 2019 sul suicidio medicalmente assistito, alla quale è stato dato ampio spazio su *questa rivista*: cfr., Redazione, *Fine vita: quando non è punibile l'aiuto al suicidio. Depositate le motivazioni sul caso Cappato*, 27 novembre 2019, nonché le successive opinioni pubblicate sul tema del fine vita (*interviste a Massimo Reichlin* – 4 marzo 2020 –, *a Paolo Della Sala e Alessia Palumbo* – 18 dicembre 2019 –, *a Carlo Melzi d'Eril e Giulio Enea Vigevani*, *a Mario Tantalo*, *a Marina Lalatta Costerbosa* –27 novembre 2019). Cfr., in dottrina, M.R. Donnarumma, *Il suicidio medicalmente assistito. Una scelta responsabile della Corte costituzionale di fronte all'immobilismo del parlamento*, in *Giurisprudenza penale*, 2020/1.

Le principali critiche ai decreti concernevano alcuni profili di indiscussa incostituzionalità, nonché l'incoerenza e l'inefficacia, avallata dall'esperienza pratica, rispetto agli obiettivi perseguiti.

L'immobilismo del parlamento, nonostante il cambio della compagine governativa, è tanto più biasimabile in quanto il presidente della Repubblica all'atto della firma, la giurisprudenza di merito, le amministrazioni locali, in particolare i sindaci, gli esperti avevano richiamato l'attenzione sulla necessità di una revisione.

Esamineremo qui di seguito le sentenze della Corte costituzionale n. 194 e n. 195 del 2019, relative in particolare alla tematica della "ridondanza", cioè dell'incidenza (lesione indiretta) della legge statale su competenze delle regioni e degli enti locali, nonché la recente sentenza n. 186 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 (esclusione dei richiedenti asilo dall'iscrizione all'anagrafe) del primo decreto "sicurezza". Ci soffermeremo altresì su una importantissima sentenza pronunciata dal Tribunale civile di Roma il 14 novembre 2019, concernente l'istituto della protezione internazionale e il principio del non respingimento, nel solco della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2. Le sentenze della Corte costituzionale n. 194 e n. 195 del 2019 e la tematica della "ridondanza".

Le sentenze n. 194 e n. 195 del 20 giugno 2019[3] riguardavano giudizi di legittimità costituzionale in via principale, promossi da alcune regioni contro il primo decreto "sicurezza" per asserita lesione indiretta delle competenze proprie e degli enti locali.

Trattasi della tematica della c.d. "ridondanza", inquadrata dettagliatamente dalla giurisprudenza costituzionale. Al riguardo la Corte cita *ex multis* la sentenza n. 198 del 2018 e ribadisce che «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»[4]. Ciò al fine 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»[5].

Nella sentenza n. 194 la Corte esamina innanzi tutto la censura avanzata nei confronti dell'intero decreto alla luce dell'articolo 77 della costituzione (carenza dei presupposti di necessità e urgenza, contenuto eterogeneo del decreto-legge), stante il

[3] Depositate in cancelleria il 24 luglio 2019. Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella *Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte* e nella prima serie speciale della *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, il cui testo fa fede e prevale in caso di divergenze. Sono altresì consultabili sui siti *www.cortecostituzionale.it* e *consulta online*.
[4] Cfr. sent. n. 194/2019, *considerato in diritto*, punto 5.3.
[5] *Ibidem*, punto 5.3.

fatto che un suo accoglimento avrebbe determinato ovviamente l'assorbimento di ogni altra censura.

Disciplinando il decreto materie di indubbia competenza esclusiva dello Stato (cost., art. 10, comma 3, e art. 117, comma 2, *sub a*: diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; art. 117, comma 2, *sub b*: immigrazione), profilo per altro non contestato dalle regioni, la Corte dichiara la questione inammissibile per difetto di adeguata motivazione del vizio di "ridondanza" nei termini enunciati dalla giurisprudenza costituzionale[6].

Lo stesso difetto di motivazione, e quindi di una puntuale esposizione della sussistenza e portata della "ridondanza", la Corte riscontra nell'esame delle altre censure concernenti: *a)* l'articolo 1 del decreto-legge (istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari); *b)* l'articolo 12 (sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo); *c)* l'articolo 13 (iscrizione all'anagrafe).

Per quanto concerne la censura relativa all'articolo 1 del decreto, la Corte ricorda[7] che il sistema di protezione degli stranieri si articola su tre livelli: *1)* il riconoscimento dello *status* di rifugiato, disciplinato dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e da alcune direttive dell'Unione europea in conformità di tale convenzione; *2)* la protezione sussidiaria, regolata dalle direttive europee, accordata allo straniero che non soddisfi le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ma per cui sussistano fondati motivi per ritenere l'esistenza di un "rischio effettivo" ove rientri nel paese di origine; *3)* la protezione umanitaria, rimessa alla facoltà e disciplina interna dei singoli Stati e introdotta per la prima volta in Italia nel 1993[8]. Su quest'ultimo istituto è intervenuta la norma censurata, sostituendo all'istituto generale e atipico del permesso di soggiorno per motivi umanitari, di cui all'articolo 5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), alcune fattispecie speciali di permesso di soggiorno[9].

A parte l'assenza di un'idonea motivazione del vizio di "ridondanza", cui consegue la dichiarazione di inammissibilità della questione, la Corte sottolinea che «l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa», e che comunque, nonostante l'omissione nella norma censurata dell'esplicito riferimento, contenuto nella precedente disposizione, agli «obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano», «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»[10], «compreso il criterio di ragionevolezza intrinseca»[11]. In ogni caso resta «impregiudicata […] ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame»[12].

---

[6] *Ibidem,* punto 5.
[7] *Ibidem*, punto 7.
[8] Precisamente dall'art. 14, comma 3, della legge 30 settembre 1993, n. 388, ai cui sensi è preclusa la possibilità di rifiutare o revocare il permesso di soggiorno ove «ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».
[9] In particolare per casi speciali, cure mediche, calamità, motivi di particolare valore civile.
[10] Cfr. sent. n. 194/2019, *considerato in diritto*, punto 7.8.
[11] *Ibidem*, punto 7.6.
[12] *Ibidem*, punto 7.8.

Passando all'esame delle censure avanzate dalle regioni nei confronti dell'articolo 12 del decreto[13], la Corte sintetizza innanzi tutto la disciplina normativa del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo prima delle modifiche di cui alla disposizione censurata.

Il sistema contemplava tre fasi: una fase iniziale consacrata al soccorso, identificazione e assistenza immediata in centri governativi; una fase di prima accoglienza sempre in centri governativi; una fase di seconda accoglienza in strutture territoriali, i c.d. SPRAR (Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati), gestiti dagli enti locali su base volontaria, previa approvazione di progetti finanziati quasi interamente dal ministero dell'interno.

La nuova normativa non solo elimina gli SPRAR, l'accoglienza essendo assicurata solo dai centri governativi, ma restringe la platea di coloro che possono accedere ai progetti di integrazione e inclusione sociale, riservati ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati, ai titolari di permessi speciali di soggiorno quali definiti dal decreto "sicurezza" in sostituzione, come già detto, del precedente permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Pur non sottovalutando l'importanza di tali profili, la Corte dichiara le questioni inammissibili, stante il difetto di esauriente motivazione, da parte delle regioni, di una lesione indiretta ("ridondanza") delle competenze proprie e degli enti locali. Ciò non toglie – tiene a precisare la Corte – che resti «ovviamente impregiudicata» «ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale».

Per quanto concerne infine la censura nei confronti dell'articolo 13, comma 1, del decreto-legge, disposizione che, modificando la precedente normativa, statuisce che «il permesso di soggiorno […] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica», la Corte rileva[14] che la materia, riconducibile al diritto di asilo e alle anagrafi, è di competenza esclusiva dello Stato e che «le relative funzioni sono esercitate dal sindaco "quale ufficiale di Governo"». Pertanto, non avendo le regioni motivato adeguatamente il vizio di "ridondanza", e «restando impregiudicata ogni altra valutazione della legittimità costituzionale delle disposizioni contestate», le questioni sono inammissibili. Né è, infine, invocabile la violazione del principio di leale collaborazione, trattandosi di materia di competenza esclusiva dello Stato[15].

La sentenza n. 195 concerne le censure avanzate dalle regioni ricorrenti nei confronti degli articoli: *a)* 21, comma 1, lettera *a* (ampliamento dell'elenco dei luoghi per i quali può trovare applicazione il c.d. DASPO urbano, cioè il divieto di accesso in specifiche aree urbane, nel cui ambito possono trovarsi anche dei presidi sanitari); *b)* 21 *bis*, commi 1 e 2 (tutela della sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze di esercizi pubblici); *c)* 28, comma 1 (attivazione di poteri sostitutivi *extra ordinem* dei prefetti).

Per quanto riguarda la prima censura, la Corte adotta un'interpretazione adeguatrice al dettato costituzionale della disposizione impugnata[16], onde la

[13] *Ibidem*, punto 8.
[14] *Ibidem*, punto 9.
[15] *Ibidem*, punto 10.
[16] Cfr. sent. n. 195/2019, *considerato in diritto*, punti 3 a 5.

dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità. Essendo il diritto alla salute un diritto fondamentale, prevalente su qualunque esigenza di decoro urbano e sicurezza pubblica[17], la disposizione contestata va interpretata nel senso che non può essere precluso l'accesso alla struttura sanitaria, né permesso l'allontanamento, ove l'individuo abbia necessità, verificata dal personale del presidio, di prestazioni sanitarie. Una tale interpretazione esclude, quindi, l'invocata violazione degli articoli 32 e 3 della costituzione, nonché l'incidenza sulla competenza concorrente delle regioni in materia di tutela della salute e la conseguente violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

Passando alla seconda censura la Corte ritiene la questione fondata[18]. L'articolo 21 *bis*, comma 1, prevede, ai fini di una più efficace tutela dell'ordine pubblico, la stipula di accordi tra il prefetto e le organizzazioni rappresentative degli esercenti di esercizi pubblici, al fine di individuare misure specifiche di prevenzione, nel rispetto, ai sensi del comma 2, di linee guida nazionali approvate su proposta del ministero dell'interno d'intesa con le suddette organizzazioni, sentita la conferenza Stato-città e autonomie locali.

Pur rientrando l'oggetto di tali linee guida in materia di competenza esclusiva della legislazione statale (cost., art. 117, comma 2, *sub h*), ciò non toglie che vi possa essere una incidenza sulla disciplina del commercio, appartenente alla competenza residuale delle regioni (art. 117, comma 4). Di qui la necessità, onde ricondurre a legittimità costituzionale il comma 2 della norma censurata, di sostituire il riferimento alla conferenza Stato-città e autonomie locali con quello alla conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali.

Per quanto concerne infine la censura della disposizione di cui all'articolo 28, comma 1, del decreto-legge, basata su una presunta lesione, denunciata dalle regioni ricorrenti, dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali territoriali, la Corte[19] ribadisce in via preliminare la legittimazione delle regioni alla denuncia della legge statale, in quanto «la stretta connessione […] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali»[20].

L'articolo 28, comma 1, del decreto-legge ha inserito nell'articolo 143 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), contemplante lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose[21], un nuovo comma 7 *bis*, che introduce un subprocedimento, diretto ad attivare poteri sostitutivi del prefetto, nel caso di insussistenza dei presupposti per lo scioglimento del consiglio interessato o per l'adozione di provvedimenti nei confronti dei dipendenti coinvolti.

Contrariamente all'articolo 135 del citato testo unico, che conferisce al prefetto solo un potere di iniziativa, la disposizione censurata contempla un potere sostitutivo del

[17] Al riguardo la Corte cita l'art. 10, comma 2, del decreto-legge n. 14 del 2017, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città". La disposizione prevede che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette debbano essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto.
[18] Cfr. sent. n. 195/2019, *considerato in diritto*, punti 6 e 7.
[19] *Ibidem*, punti 8 a 16.
[20] Al riguardo la Corte cita le sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004.
[21] Ove emergano – recita testualmente il primo comma – «concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare».

prefetto, caratterizzato da assoluta genericità e latitudine, e attivantesi sulla base di mere «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate».

Quanto precede – afferma testualmente la Corte – «inficia irrimediabilmente la compatibilità di tale potere sostitutivo *extra ordinem*, in primo luogo, con il principio di legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché con l'autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti locali territoriali (art. 5 Cost.)». Per giunta – aggiunge la Corte – «lascia l'esercizio di un potere sostitutivo […], ampiamente discrezionale, al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto, senza alcun coinvolgimento del Governo», contro il dettato dell'articolo 120, comma 2, della costituzione, secondo cui i poteri sostitutivi devono essere esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

Consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 1, del decreto-legge.

Da notare, da ultimo, che in tale sentenza la Corte è meno rigida nel richiedere alle regioni ricorrenti una puntuale motivazione del vizio di "ridondanza".

3. La sentenza n. 186 del 2020 e l'illegittimità costituzionale della norma sull'esclusione dall'iscrizione anagrafica.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13 del primo decreto "sicurezza", già sollevata, come abbiamo visto, in sede di ricorso in via principale dalle regioni, con il conseguente limite di dimostrare la "ridondanza", è ora rimessa alla Corte in via incidentale da alcuni tribunali ordinari[22].

I tribunali, aditi da stranieri richiedenti asilo cui era stata negata l'iscrizione anagrafica, censuravano la disposizione per asserita violazione degli articoli 2, 3, 10, 77, comma 2, 117, comma 1, della costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 2, par. 1[23], del protocollo addizionale n. 4 alla convenzione EDU, nonché all'articolo 14 della stessa convenzione[24] e all'articolo 26 del patto internazionale sui diritti civili e politici[25].

Innanzi tutto la Corte deve esaminare un'interpretazione dell'articolo 13 sostenuta da molti giudici, secondo cui tale disposizione non precluderebbe l'iscrizione anagrafica, stante l'asserita ambiguità letterale della formula adottata: il permesso di soggiorno «non costituisce titolo» per l'iscrizione anagrafica[26].

[22] Cfr. sent. n. 186 del 9 luglio 2020, depositata il 31 luglio 2020.
[23] Sulla libertà di circolazione e di residenza.
[24] Sul divieto di discriminazione.
[25] Sul principio di eguaglianza.
[26] Cfr. sent. n. 186/2020, *considerato in diritto*, punto 2.2.

La Corte contesta una tale interpretazione, smentita dalle relazioni illustrative del decreto-legge e del disegno di legge di conversione[27], dalla logica della disposizione[28] e da una sua lettura sistematica[29].

Ciò chiarito e, quindi, legittimato l'assunto interpretativo dei giudici *a quibus*, la Corte premette l'esame, per motivi logici, della censura alla luce dell'articolo 77, comma 2, della costituzione[30].

Il giudice respinge, prima di affrontare il merito, l'eccezione di inammissibilità della questione, avanzata nell'atto di intervento del presidente del consiglio dei ministri, appellandosi a quanto deciso nella sentenza n. 194 del 2019, poiché – precisa la Corte – nel precedente giudizio essa non è entrata nel merito e, comunque, «una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta».

Nel merito la questione non è fondata, in quanto «il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione»[31], onde «evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale della Corte».

La Corte quindi passa all'esame della questione di legittimità costituzionale, sollevata da tutti i giudici rimettenti in riferimento all'articolo 3 della costituzione[32].

La questione è fondata, sia per la irrazionalità intrinseca della disposizione censurata, sia per la irragionevole disparità di trattamento che essa genera.

---

[27] Testualmente: «In questi documenti si legge, tra l'altro, che il "permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione anagrafica dei residenti" e che "[l]'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente"».

[28] Testualmente: «È inoltre significativo il dato letterale delle disposizioni introdotte con l'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, che puntano a sostituire il riferimento al luogo di residenza con quello al luogo di domicilio e di conseguenza abrogano non solo la disposizione che regola la speciale modalità di iscrizione anagrafica, ma la stessa previsione dell'iscrizione anagrafica (art. 5-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 142 del 2015); modifica, quest'ultima in particolare, che sarebbe priva di senso se la disposizione censurata intendesse solo abrogare la modalità semplificata di iscrizione anagrafica, facendo "riespandere" la modalità ordinaria».

[29] Testualmente: «Anche la lettura sistematica della disposizione censurata conferma questa interpretazione. In particolare, il riferimento, in essa contenuto, all'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998 (che, come detto, prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante "alle medesime condizioni dei cittadini italiani") deve ritenersi operato al fine di dare atto della deroga così introdotta alla previsione della disposizione richiamata. Inoltre, avere previsto che "[i]l permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento […]" (art. 13, comma 1, lettera a, numero 1) si spiega solo considerando che i richiedenti asilo non possono ottenere la carta d'identità che presuppone la residenza anagrafica. Analogamente, le disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, sostituendo il "luogo di residenza" con quello di domicilio come luogo di erogazione dei servizi, confermano l'intento del legislatore di escludere i richiedenti asilo dal riconoscimento giuridico della dimora abituale operato per il tramite dell'iscrizione anagrafica».

[30] Cfr. sent. n. 186/2020, *considerato in diritto*, punto 3.

[31] La Corte cita la sentenza n. 97/2019, nonché in senso simile le sentenze n. 288 e n. 33/2019, n. 137, n. 99 e n. 5/2018.

[32] Cfr. sent. n. 186/2020, *considerato in diritto*, punto 4.

Sotto il primo profilo la Corte rileva che la disposizione contraddice la stessa *ratio* complessiva del decreto-legge, in quanto, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo e, quindi, il monitoraggio da parte dell'autorità pubblica anche ai fini sanitari, diminuisce e non aumenta il livello di sicurezza, ove si considerino anche i tempi lunghi per l'espletamento delle procedure, il che determina un periodo di attesa e soggiorno sul territorio dello Stato dei richiedenti asilo di almeno un anno e mezzo.

Sotto il secondo profilo, pur citando l'articolo 3 della costituzione i soli cittadini, l'interpretazione consolidata di tale articolo è nel senso che il principio di eguaglianza si applica anche agli stranieri, ove è in giuoco il rispetto dei diritti fondamentali[33], e che «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati […] se non in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale»[34].

La norma censurata per giunta, nel discriminare, senza un ragionevole motivo, una particolare categoria di stranieri rispetto alla regola generale che prevede l'iscrizione anagrafica dello straniero regolarmente soggiornante (art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998) e l'equiparazione al cittadino italiano nel godimento dei diritti civili (d.lgs. cit., art. 2, comma 2), lede, con l'impossibilità tra l'altro di ottenere la carta d'identità, la "pari dignità sociale" riconosciuta dall'articolo 3 della costituzione alla persona in quanto tale.

Dalla illegittimità costituzionale della disposizione censurata (art. 13, comma 1, lettera *a*, *sub* 2 del decreto legge) discende l'illegittimità dell'intero articolo 13, stante il fatto che il complesso delle disposizioni in esso contenute «costituisce […] un insieme organico»[35]. Di qui l'illegittimità di disposizioni quali quelle che prevedono la sostituzione del permesso di soggiorno alla carta d'identità come documento di riconoscimento, e l'individuazione del luogo di domicilio, in luogo di quello di residenza, per l'accesso ai servizi erogati ai richiedenti asilo.

Sono assorbite – dichiara infine la Corte – le ulteriori questioni di legittimità costituzionale avanzate dai giudici *a quibus*[36].

4. Il principio del non respingimento. La sentenza del Tribunale civile di Roma n. 22917 del 2019 e la sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nell'ambito di un discorso sui decreti "sicurezza e immigrazione" e sul ruolo di supplenza del giudice non può non essere esaminata l'importantissima sentenza pronunciata dal Tribunale civile di Roma il 14 novembre 2019[37] sul principio del non respingimento, nel solco della giurisprudenza europea.

La causa era stata intentata da quattordici cittadini eritrei contro i ministeri italiani dell'interno, della difesa, degli esteri e la presidenza del consiglio dei ministri, a seguito del

[33] Cfr. sent. n. 120/1967.
[34] Cfr. sent. n. 432/2005.
[35] Cfr. sent. n. 186/2020, *considerato in diritto*, punto 5.
[36] *Ibidem*, punto 6.
[37] Cfr. Trib. Roma, sez. I civ., sent. n. 22917/2019, pubblicata il 28 novembre 2019.

respingimento in Libia, il 1° luglio 2009, da parte della marina militare italiana, che aveva operato il loro salvataggio in acque internazionali trasportandoli a bordo della nave Orione.

Dopo aver respinto alcune eccezioni, sollevate dalle Amministrazioni convenute (difetto di legittimazione ad agire[38], prescrizione del diritto al risarcimento del danno[39]), il Tribunale entra nel merito, esaminando innanzi tutto la normativa vigente al momento della commissione del fatto, quale quella sul riconoscimento della protezione internazionale e sul principio del non respingimento, invocata dalla parte attrice, e il trattato bilaterale di amicizia, partenariato e collaborazione tra Italia e Libia del 30 agosto 2008, invocato dalla parte convenuta[40].

Il primo riferimento normativo è alla convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati, il cui articolo 33 enuncia il principio del non respingimento[41]. Trattasi, secondo la definizione dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, di un «principio fondamentale che non ammette riserve», connesso sia al diritto di asilo, consacrato anche nell'articolo 10 della costituzione italiana, sia al divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti di cui all'articolo 3 della convenzione EDU, il cui protocollo addizionale n. 4 prevede, all'articolo 4, il divieto di espulsioni collettive di stranieri, divieto ribadito nell'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il principio del non respingimento è applicabile ai rifugiati, indipendentemente dal fatto che il loro *status* non sia stato ancora accertato, e va rispettato anche in alto mare, in quanto la presenza della nave in acque internazionali non esenta lo Stato dall'osservanza dei propri obblighi giuridici, non esclusi ovviamente quelli internazionali, contro cui non può invocarsi, nel caso di specie, l'accordo bilaterale con la Libia, né l'ignoranza della violazione sistematica dei diritti fondamentali in Libia e in Eritrea (in caso di *refoulement* "indiretto"), denunciata in diversi ed affidabili rapporti internazionali ad ampia diffusione.

Di qui la conclusione del Tribunale secondo cui «la condotta delle autorità italiane [è] stata posta in essere in contrasto con gli obblighi di diritto interno (di rango costituzionale) e internazionale gravanti sull'Italia e [è] conseguentemente connotata dal crisma dell'antigiuridicità».

A sostegno del proprio assunto il Tribunale richiama, in particolare, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Grande Chambre*, del 23 febbraio 2012 nella causa *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*. Il giudizio, attivato da undici somali e tredici eritrei, respinti in Libia con altri profughi il 6 maggio 2009 da navi italiane, che ne avevano intercettato le imbarcazioni in acque internazionali, si era concluso con la condanna all'unanimità dell'Italia per violazione del principio del non respingimento.

---

[38] La corrispondenza tra gli attori e le persone coinvolte nell'operazione di respingimento essendo stata provata attraverso testimonianze attendibili.
[39] L'eccezione sollevata essendo tardiva e in ogni caso inidonea a paralizzare la pretesa risarcitoria avanzata.
[40] Da notare peraltro che il trattato prevede espressamente, tra i principi generali, il rispetto della legalità internazionale (art. 1) e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (art. 6).
[41] Art. 33, *Divieto d'espulsione e di rinvio al confine*, il cui primo comma recita testualmente: «Nessuno Stato contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

In sintesi, la Corte europea aveva fondato le sue conclusioni sulla seguente normativa: *a)* articolo 1 della convenzione (obbligo degli Stati contraenti di rispettare i diritti dell'uomo). I fatti imputati erano avvenuti sotto la giurisdizione italiana, in quanto la giurisdizione di uno Stato si esercita non solo sul proprio territorio, ma anche fuori di esso poiché, secondo il diritto del mare, in acque internazionali una nave è soggetta alla giurisdizione esclusiva dello Stato di cui batte bandiera; *b)* articolo 3 della convenzione (interdizione della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti). Fonti internazionali affidabili avevano denunciato la violazione dei diritti dell'uomo in Libia, paese per giunta non contraente della convenzione EDU, nonché nei paesi di origine dei ricorrenti. Le autorità italiane non potevano ignorare la situazione, né un accordo bilaterale può prevalere sugli obblighi internazionalmente assunti; *c)* articolo 4 del protocollo addizionale n. 4 alla convenzione (divieto delle espulsioni collettive di stranieri). Chiamata a interpretare per la prima volta un caso di espulsione messo in atto da uno Stato fuori del proprio territorio, la Corte risolve per l'applicabilità della norma in questione, sia su una base testuale, l'assenza, cioè, di alcun riferimento al territorio nazionale nell'articolo 4 del protocollo, sia invocando lo spirito della convenzione e dei suoi *addenda*: protezione effettiva dei diritti dell'uomo; *d)* articolo 13 della convenzione (diritto a un ricorso effettivo). I ricorrenti erano stati privati di ogni via di ricorso effettivo prima che la misura del respingimento fosse attuata.

Alla luce di quanto precede il Tribunale civile di Roma condanna in solido la presidenza del consiglio dei ministri e il ministero della difesa[42] al risarcimento del danno non patrimoniale a ciascuna parte attrice, stimato in via equitativa in euro 15.000, sul modello di quanto fissato dalla Corte europea in situazione analoga nella sentenza del 2012, nonché riconosce il diritto degli attori ad accedere nel territorio italiano, e conseguente obbligo delle autorità di accoglierne la relativa richiesta, «allo scopo di presentare la domanda di riconoscimento della protezione internazionale ovvero di protezione speciale».

Come è evidente, trattasi di una sentenza che ben può qualificarsi storica, pregna di sviluppi ulteriori, soprattutto ove si consideri che l'Italia ha fino ad oggi colpevolmente ignorato la condanna della Corte europea, persistendo nella politica dei respingimenti.

5. Considerazioni conclusive. Per un approccio solidale, pragmatico e intelligente alla problematica dell'immigrazione.

I decreti "sicurezza" s'inseriscono in un processo d'involuzione politica e culturale nei confronti della problematica dell'immigrazione, che purtroppo è dato constatare in Italia e in molteplici altri paesi, deriva aggravata nell'Unione europea dall'assenza di una intelligente gestione della politica di asilo degli stranieri, ancorata tuttora a una normativa anacronistica, quale quella di Dublino[43].

[42] Sono esclusi il ministero dell'interno e il ministero degli esteri, non avendo il Tribunale accertato alcuna responsabilità a loro carico.
[43] La fonte originaria risale alla convenzione firmata a Dublino il 15 giugno 1990 dagli Stati membri delle Comunità europee (entrata in vigore nel 1997), sfociata da ultimo nel regolamento dell'Unione europea n. 604

Concentrando l'attenzione sul caso italiano, il diritto di asilo dello straniero, cui «sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» (art. 10 cost.), è stato spesso ignorato, come confermato dalla "politica dei respingimenti", nonostante la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, e dalla stipula dell'accordo con la Libia, il 2 febbraio 2017, per la gestione dei flussi migratori, accordo rinnovato alla scadenza triennale il 2 febbraio 2020. Ciò ignorando le critiche fondate, avanzate da organismi internazionali[44] ed europei[45], stante la violazione sistematica dei diritti umani nei centri libici di detenzione per migranti, nonché da parte della guardia costiera.

In un tale contesto, implementato dai decreti "sicurezza", il giudice ha svolto un ruolo di supplenza di fronte all'immobilismo del parlamento. Supplenza non solo del giudice costituzionale, ma anche della magistratura ordinaria, la quale, prima che intervenisse la sentenza n. 186 del 2020, appellandosi ad una interpretazione – come ricordato[46] – non rigida dell'articolo 13 del decreto "sicurezza" n. 113/2018, ha per lo più, nel decidere sui ricorsi presentati dai richiedenti asilo, riconosciuto loro il diritto all'iscrizione anagrafica[47]. A ciò si aggiunga, per l'istituto della protezione internazionale e il principio del non respingimento, l'importantissima sentenza n. 22917/2019 del Tribunale civile di Roma.

La problematica dell'immigrazione investe un fenomeno sempre presente nella storia dell'umanità, che va affrontato con pragmatismo e intelligenza.

Ci auguriamo che, anche sotto l'impulso delle decisioni dei giudici, la politica italiana e, quindi, il legislatore recuperino una visione più corretta e rispettosa dei diritti umani nei confronti del fenomeno migratorio. È inoltre necessario che l'Italia ed altri paesi dell'Unione europea si adoperino affinché si superi il "sistema di Dublino", impostato sul criterio del paese di "primo approdo", e si introduca un meccanismo automatico di ricollocamento dei migranti sulla base di quote fisse per ogni Stato membro dell'Unione, prevedendo altresì canali legali di immigrazione, in uno spirito di condivisione e solidarietà[48].

---

del 2013 (altrimenti detto regolamento di Dublino III), che ha sostituito il precedente regolamento n. 343 del 2003.

[44] In senso critico si è espresso il segretario generale delle Nazioni Unite, Antonio Guterres, in un rapporto sulla Libia depositato il 15 gennaio 2020 al Consiglio di sicurezza.

[45] Altrettanto critiche le valutazioni della commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Dunja Mijatovic, che il 31 gennaio 2020 ha invitato l'Italia a sospendere con urgenza le attività di cooperazione con la guardia costiera libica.

[46] Cfr. *supra* par. 3.

[47] Innumerevoli, con rare eccezioni, sono state le pronunce giudiziarie in tal senso. Si veda l'elenco, aggiornato al febbraio 2020, pubblicato dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI).

[48] Apprendiamo, dopo aver messo a punto il presente saggio, che una tale opzione è ormai presente nell'agenda europea, come annunciato dalla presidente della commissione, Ursula von der Leyen, nel suo discorso sullo stato dell'Unione e la costruzione di una Europa più coesa, pronunciato al parlamento europeo il 16 settembre 2020. Ci auguriamo che un tale progetto prevalga, superando vieti e miopi nazionalismi prevalenti in alcuni Stati membri.