



**MANIFESTE ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALI DELLE
NUOVE NORME CONCERNENTI
PERMESSI DI SOGGIORNO PER ESIGENZE UMANITARIE,
PROTEZIONE INTERNAZIONALE,
IMMIGRAZIONE E CITTADINANZA
PREVISTE DAL DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113**

(15 ottobre 2018)

Le presenti note riguardano i profili di **manifesta illegittimità costituzionale di molte norme** previste del 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 gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” nel **titolo I** concernenti la disciplina di casi speciali di rilascio di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario e le materie della protezione internazionale, dell'immigrazione e della cittadinanza italiana.

I rilievi che seguono non esimono però dall'affermare preliminarmente che in ogni caso si ritiene che **non sussistono i casi di straordinaria necessità e urgenza prescritti dall'art. 77 Cost. per l'adozione del decreto-legge**, sia per la vaghezza dei motivi indicati nelle premesse del decreto-legge, sia per l'ampiezza e profondità delle riforme ordinarie che esso apporta, sia per la oggettiva eterogeneità degli argomenti disciplinati (immigrazione, protezione internazionale, cittadinanza, sicurezza, contrasto della corruzione e della criminalità organizzata, organizzazione amministrativa delle autorità nazionali e locali di pubblica sicurezza), sia per la non urgenza di interventi normativi, sia sui temi della protezione internazionale - sulla quale tuttora sono all'esame delle commissioni territoriali domande presentate nel 2016 e alla luce del calo drastico di domande di asilo presentate nel 2018 -, sia sui temi della cittadinanza, sia per la presenza di manifesti vizi di legittimità che minano molte norme del titolo I.

Occorre in ogni caso ricordare che la mancanza dei requisiti costituzionali del decreto-legge è oggi ritenuto dalla Corte costituzionale come **vizio di legittimità costituzionale dell'intero decreto-legge, non sanato neppure dall'approvazione della legge di conversione in legge.**

1. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 1 (Abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario)

Il decreto legge ha come finalità, ritenuta “necessaria ed urgente”, di riorganizzare il sistema di protezione internazionale e di quella umanitaria per raggiungere una “più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale.”

Perciò la Relazione individua la maggiore criticità del sistema attuale nell'alta percentuale di riconoscimento della protezione umanitaria rispetto alla protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria), che dipenderebbe da “una definizione legislativa dell'istituto dai contorni incerti, che lascia ampi margini ad una interpretazione estensiva in contrasto con il fine di tutela temporanea di esigenze di carattere umanitario per il quale l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento”, oltre che nella ritenuta “anomala” sproporzione tra i numeri di riconoscimento delle protezioni tipiche e quella umanitaria, quest'ultima ritenuta residuale, da riconoscere in casi di eccezionale gravità, il che confonde l'eccezionalità delle ipotesi con l'eccezionalità dei numeri degli stranieri che rientrano in quelle ipotesi.

Per eliminare tali incertezze e discrezionalità il decreto legge abroga interamente la previsione normativa ordinaria della protezione umanitaria - l'art. 5, co. 6 d. lgs. n. 286/1998 che consente il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in presenza di motivi umanitari anche derivanti da obblighi costituzionali e internazionali - e introduce queste previsioni:

1) Tipizzazione, nell'ambito del sistema della protezione internazionale, delle ipotesi che danno diritto al riconoscimento da parte delle Commissioni territoriali di forme di tutela diverse dal rifugio politico e dalla protezione sussidiaria, ovverosia per rischio di persecuzione di cui all'art. 19, co. 1 d. lgs. n. 286/98 e per rischio di tortura di cui al comma 1.1. del medesimo articolo, per i quali si prevede che la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale chieda al questore il rilascio di un nuovo permesso di soggiorno per “protezione speciale”, della durata di 1 anno;

2) Introduzione del permesso di soggiorno “per calamità”, nei casi in cui lo straniero non possa rientrare nel Paese di appartenenza a causa di una “situazione di contingente eccezionale calamità”;

3) Introduzione di un nuovo permesso di soggiorno temporaneo “per cure mediche”, nei casi in cui lo straniero versi in “condizioni di salute di eccezionale gravità”;

4) Introduzione di un nuovo permesso di soggiorno “per atti di particolare valore civile”, rilasciabile su indicazione del Ministro dell'interno.

Inoltre, il decreto-legge, nel timore che, anche abrogando l'art. 5 comma 6 d. lgs. n. 286/1998, possano sopravvivere nell'ordinamento forme di tutela che rendano possibile il

rilascio di un permesso per motivi umanitari, cancella la stessa locuzione sostituendola con diverse e plurime denominazioni, quali: “cure mediche”, “protezione speciale”, “casi speciali”, “calamità” e “alto valore civile”.

Poiché il decreto-legge abroga il permesso di soggiorno per motivi umanitari è indispensabile premettere una ricostruzione preliminare della protezione umanitaria e del diritto di asilo al fine di fare meglio comprendere i profili di manifesta illegittimità dell’abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

1.1.La protezione umanitaria in rapporto con gli obblighi costituzionali e gli obblighi internazionali e con gli altri Paesi dell’UE

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, da rilasciarsi allorché “ricorrono seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano” fu previsto nel 1998 nell’art. 5, comma 6 d. lgs. n. 286/1998, anche nell’intento di dare attuazione piena anche agli obblighi costituzionali, tra cui quelli derivanti dal diritto di asilo, e agli obblighi internazionali vigenti per l’Italia.

Si trattava di una norma legislativa di salvaguardia dell’intera disciplina della condizione giuridica del cittadino straniero, di rinvio alla Costituzione, che all’art. 2 riconosce e garantisce, i diritti inviolabili della persona e all’art 10, comma 2 impone allo Stato italiano di disciplinare anche la condizione giuridica dello straniero in conformità alle norme ed ai trattati internazionali (cui corrispondono obblighi internazionali), al comma 3 riconosce il diritto di asilo politico allo straniero al quale nel Paese di appartenenza sia impedito l’effettivo esercizio delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione e il comma 4 ne vieta l’extradizione per reati politici.

Nel rispetto dei diritti e principi costituzionali, inevitabilmente la legge che disciplina la condizione giuridica dello straniero in Italia per ragioni ordinarie – confluito nel testo unico delle leggi sulla condizione giuridica dello straniero e la disciplina dell’immigrazione emanato col d. lgs. n. 286/1998 – non poteva che far salve le ipotesi di ingresso e permanenza a salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone mediante l’art. 5, co. 6 in presenza di obblighi costituzionali ed internazionali, oltre che in presenza di seri motivi di carattere umanitario.

Il permesso di soggiorno umanitario poteva essere richiesto direttamente al Questore, come consente il regolamento di attuazione del testo unico (art.11, comma 1, lett. c-ter) d.p.r. n. 394/1999, ora abrogato dal decreto-legge) al quale era demandato il potere di valutare l’esistenza o meno dei presupposti e in caso di esito negativo l’accertamento era devoluto all’Autorità giudiziaria.

Anche se non diffusissima statisticamente, la norma ebbe concreta applicazione in molte situazioni, non necessariamente all’esito di un contenzioso giudiziale.

Il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari fu collegato soprattutto al diritto di asilo soltanto con la legge n. 189/2002 (c.d. Legge Bossi-Fini), il cui art. 32 introdusse nel d.l. n. 486/1989, conv. nella legge n. 39/1990, l’art. 1-quater, che istituì per la prima volta le commissioni territoriali per la protezione internazionale. Il comma 4 di quell’articolo prevedeva che: “Nell’esaminare la domanda di asilo le commissioni

territoriali valutano per i provvedimenti di cui all'articolo 5, comma 6, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, le conseguenze di un rimpatrio alla luce degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è firmataria e, in particolare, dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848”.

Da quando nel 2004 le Commissioni territoriali iniziarono a funzionare i permessi di soggiorno per motivi umanitari furono rilasciati soprattutto sulla base delle decisioni di quelle commissioni.

Anche nel 2008 nell'attuare la direttiva UE sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale il richiamo all'art. 5, co. 6 d. lgs. n. 286/1998 fu introdotto nell'art. 32 d. lgs. n. 25/2008 come misura residuale rispetto alle forme principali di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria), sia per razionalizzare l'intero trattamento giuridico della persona straniera, sia perché la direttiva UE n. 115 del 2008 (art. 6, § 4) prevede la facoltà che gli Stati membri possano rilasciare un permesso di soggiorno “per motivi umanitari e caritatevoli o di altra natura”, al di fuori dei casi di protezione internazionale previsti dalle norme europee. La Corte di giustizia dell'UE ha confermato questa facoltà, con l'unico limite che i presupposti sostanziali non siano incompatibili con quelli della protezione internazionale.

Nel territorio nazionale, in conseguenza dell'aumento delle richieste di protezione internazionale, dal 2011 in avanti la protezione umanitaria fu maggiormente esplorata, anche sul piano giudiziario, all'interno del solo sistema asilo, per effetto anche della miopia del legislatore, sia italiano che europeo, che ha chiuso di fatto qualsiasi mezzo di ingresso legale per motivi diversi dal bisogno di protezione ed anche per l'errata prassi delle Questure di non esaminare più direttamente le richieste di rilascio del permesso umanitario ex art. 5 comma 6 d. lgs. n. 286/1998, invitando le persone a fare richiesta di riconoscimento della protezione internazionale. Si è trattato di una distorsione, sia politica che giuridica, che ha avuto come conseguenza, tra le altre, l'interpretazione della protezione umanitaria come diritto minore, qualificato come residuale e temporaneo, se non eccezionale, per il quale si sono applicati, per gran parte, gli stessi criteri di riconoscibilità previsti per la protezione internazionale (la credibilità del richiedente, la comparazione con il Paese di origine). Requisiti non necessariamente richiesti dall'art. 5 comma 6 d. lgs. n. 286/1998, che comunque conservava la sua autonomia rispetto al sistema della protezione internazionale.

L'Italia non è isolata nel prevedere forme di protezione umanitaria, che invece sono previste, con modalità diversificate, in 20 su 28 Stati dell'UE, (Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria), come ricorda il Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017 edito dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), da Caritas Italiana, dalla Fondazione ANCI per la ricerca – CITTALIA, dalla Fondazione Migrantes e dal servizio centrale dello Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) in collaborazione con UNHCR.

La comparazione a livello europeo dimostra che sono proprio le decisioni adottate finora dalle Commissioni territoriali italiane ad essere molto più severe di quelle degli altri Stati dell'UE.

Infatti, secondo l'ufficio europeo sull'asilo (EASO) la percentuale media di esiti positivi delle domande di asilo nell'UE a luglio 2018 è pari al 33% nelle decisioni di primo grado (a cui poi si assommano in tutti gli Stati UE le decisioni positive a seguito dei ricorsi giurisdizionali). Tale 33% riguarda la protezione internazionale garantita a livello della UE (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria), a cui si deve aggiungere una media del 10% di casi protezione umanitaria riconosciuti nel 2017 da molti Paesi UE.

Ciò significa che a livello europeo la media degli accoglimenti delle domande (inclusa la protezione umanitaria) è complessivamente del 43% e che complessivamente è rigettato il 57% delle domande. Invece la percentuale delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale adottate in Italia dalle Commissioni territoriali è molto inferiore alla media prevista negli altri Stati UE, tenuto conto che, dai dati forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nel mese di agosto 2018 erano soltanto il 16% (9% status di rifugiato e 7% status di protezione sussidiaria), a cui si aggiungeva il 26% di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

A luglio 2018 il rigetto delle domande in 1° grado nell'UE è del 57% (incluso il 10% di permessi per motivi umanitari), mentre in Italia il tasso complessivo di rigetti è in agosto del 59%, escludendo anche il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari.

Già oggi, dunque, vi è una severità eccessiva delle decisioni adottate dalle Commissioni italiane, le quali preferiscono il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari anziché una delle due forme di protezione internazionale.

Questa eccessiva severità di giudizio delle Commissioni territoriali pare confermata anche dal fatto che circa metà delle decisioni sono poi annullate all'esito dei ricorsi giurisdizionali che riconoscono la protezione internazionale.

Perciò, non si può certo affermare che l'applicazione delle norme (ora abrogate) sul permesso di soggiorno per motivi umanitari sia un quadro allarmante per le esigenze della sicurezza (come si afferma nella relazione al decreto-legge), mentre lo è per l'effettiva attuazione del diritto di asilo in Italia.

In ogni caso il permesso di soggiorno per motivi umanitari consentiva di dare immediata attuazione ad esigenze umanitarie, anche derivanti da obblighi costituzionali (tra cui il diritto di asilo) e da obblighi internazionali, cioè poteva essere usato per finalità diverse l'una dall'altra, ma spesso coincidenti:

- a) dare risposta ad esigenze umanitarie;
- b) dare attuazione al diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. per quegli stranieri ai quali, pur non avendo i presupposti per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria), nel proprio Paese sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche;
- c) dare attuazione ad altri obblighi costituzionali;

d) dare attuazione ad obblighi internazionali vigenti per l'Italia.

1.2 . Profili di manifesta illegittimità costituzionale, internazionale ed europea della abrogazione della protezione umanitaria e della sua sostituzione con diversi tipi di permessi temporanei

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e la sua sostituzione con altri tipi di permessi incide sia sull'attuazione del diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost., sia sull'attuazione di tutti gli obblighi costituzionali e internazionali.

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari derivanti da obblighi costituzionali e internazionali combinata con l'introduzione di nuovi titoli di soggiorno che nel complesso non sostituiscono completamente il permesso abrogato violano la Costituzione e gli obblighi internazionali e ciò comporta una manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost. perché l'ordinamento non prevede (o non prevede più) forme di protezione idonee ad assicurare il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali.

La dottrina e la giurisprudenza affermano che il diritto di asilo comporta un diritto soggettivo all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano, almeno al fine della presentazione della domanda di asilo, riconosciuto allo straniero e all'apolide, al quale nel suo Paese sia effettivamente impedito l'esercizio anche di una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, diritto immediatamente azionabile anche in mancanza delle leggi ordinarie che fissino alcune condizioni per il suo esercizio (Cass. civ. Sez. Un. sent. n. 4674/97) e la giurisprudenza consolidata della Cassazione (contestata da parte della dottrina) ritiene che i tre istituti dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria e del permesso di soggiorno per motivi umanitari attuano in modo completo il diritto di asilo previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. e che perciò non vi sia più alcun margine di residuale diretta applicazione dell'art. 10, comma 3 Cost., in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione (Cass. ord. n. 10686/2012).

Perciò si deve concludere che l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari senza la contestuale introduzione di istituti aventi un'ampiezza complessivamente identica (sia per il tipo di presupposti, sia per il trattamento del titolare) riaprirà lo spazio per azioni giudiziarie destinate a successo per fare accertare il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. non più completamente attuato dal legislatore.

Pertanto il legislatore può anche decidere di frazionare in più istituti distinti il vigente permesso di soggiorno per motivi umanitari, ma per considerare sempre esaurita ogni altro tipo di attuazione del diritto di asilo costituzionalmente garantito anche questa scelta può essere fatta sostituendo questo istituto soltanto con altri titoli di soggiorno che però mantengano complessivamente identica l'area su cui lo stesso permesso si estendeva, con particolare riferimento ai presupposti per il rilascio e al trattamento dei titolari.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dava dunque piena attuazione a norme costituzionali, internazionali ed europee e, pertanto, i vincoli previsti nell'art. 10, comma 2 e nell'art. 117, comma 1 Cost. impediscono al legislatore di abrogare tale istituto sostituendolo con altri che non danno più un'attuazione completa ed esaustiva a tali obblighi. In altri termini, il legislatore non ha la possibilità di ridurre l'ampiezza di tutele che sono già previste dalla legge, qualora queste tutele siano imposte dall'esigenza di dare intera attuazione ad obblighi costituzionali o sovranazionali.

In proposito si ricorda che la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile l'abrogazione (seppur referendaria) di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato (o comunitariamente vincolato), cioè quelle che danno attuazione alle norme costituzionali (o dell'Unione europea) nell'unico modo possibile, perché un'abrogazione o una modifica di tali leggi comporterebbe una lesione dei corrispondenti specifici disposti costituzionali (o comunitari) (Corte Cost. sent. n. 35/1997). Non sembra questo però il caso delle norme che prevedono il permesso di soggiorno per motivi umanitari, perché esso – come si è già approfondito – può essere legittimamente abrogato a condizione che, contestualmente, il legislatore predisponga nuovi strumenti che non comportino un arretramento rispetto alle situazioni soggettive che oggi sono tutelate da tale permesso.

Le norme che prevedevano tale permesso sono meglio qualificabili nella diversa categoria delle **leggi costituzionalmente obbligatorie** (categoria identificata dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'abrogazione referendaria, ma poi estesa anche alle ipotesi di legittimità costituzionale). Si tratta delle leggi che, pur essendo anch'esse indefettibili in quanto immediatamente attuative di disposti costituzionali, non sono però vincolate ad assumere uno specifico contenuto (sent. n. 45/2005): esse sono «dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona» (come è il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost.), talché «una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente o semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento» (Corte cost. sent. n. 49/2000).

Le leggi costituzionalmente obbligatorie possono dunque essere modificate o sostituite, ma sempre a condizione che la nuova disciplina dia comunque attuazione ai medesimi obblighi a cui dava attuazione quella abrogata, senza arretramenti delle tutele.

Nel caso del permesso di soggiorno per motivi umanitari è necessario distinguere il rispetto degli obblighi costituzionali da quelli sovranazionali:

a) poiché il diritto di asilo costituzionalmente garantito non sarà più attuato completamente dal p.s. per motivi umanitari, lo straniero che non rientri in una delle categorie della protezione internazionale, né in nessuna delle nuove categorie - e al quale però in concreto sia effettivamente impedito anche una sola delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana - potrà **adire il tribunale ordinario per chiedere un'azione di riconoscimento del proprio diritto di asilo costituzionale**, ma sarà più complicato dare attuazione alla pronuncia giudiziaria perché il decreto-legge abroga anche la norma del regolamento di attuazione del d. lgs. n. 286/1998 che consente al Questore di rilasciare il p.s. (art. 11, comma 1, lett. c-ter, d.p.r. n. 394/1999);

b) gli altri obblighi costituzionali (diversi dal diritto di asilo) non sufficientemente auto-applicativi e gli obblighi internazionali non sufficientemente auto-applicativi (diversi da quelli derivanti da norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto per i quali l'adattamento automatico è previsto dall'art. 10, comma 1 Cost.) saranno attuabili per via giudiziaria mediante l'interpretazione conforme, salvo che vi sia bisogno di una qualche forma di intermediazione legislativa per dare loro esecuzione pratica (al di là dell'ordine di esecuzione spesso contenuto nella legge di autorizzazione alla ratifica), il che comporta che l'abrogazione tout court del p.s. per motivi umanitari sia viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, comma 2 Cost. e 117, comma 1 Cost.

Il Presidente della Repubblica nel suo messaggio collegato all'emanazione del decreto legge e la Relazione del Governo confermano che il decreto-legge fa salvi gli obblighi costituzionali ed internazionali ed in particolare l'art. 10 Cost.

Si ribadisce così la nota giurisprudenza costituzionale che esige che ogni norma legislativa sia interpretata e applicata nel modo conforme alle norme costituzionali, internazionali ed europee.

Poiché, come già ricordato, la giurisprudenza ha in passato ritenuto che l'art. 10, comma 3 Cost. possa essere direttamente applicato anche in assenza di norme legislative ordinarie, si deve concludere che l'abrogazione di tale permesso di soggiorno non comporta in concreto alcuna riduzione delle tutele costituzionali, perché queste saranno comunque assicurate mediante la diretta applicazione della stessa Costituzione da parte del giudice ordinario mediante apposite azioni giudiziarie.

Perciò l'asilo costituzionale potrà essere richiesto direttamente all'Autorità giudiziaria, nella parte non più attuata dall'abrogato permesso di soggiorno per motivi umanitari, in mancanza di altri titoli di soggiorno che diano complessiva analoga protezione allo straniero che pur non avendo i presupposti per ottenere lo status di

rifugiato o di protezione sussidiaria rientri comunque tra coloro ai quali nel proprio Paese è impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione.

Appare però altamente critico rispetto a tali obblighi costituzionali il venir meno di una disciplina attuativa, che priva la materia di una regolamentazione di dettaglio.

Altrettanto del tutto controproducente è il prevedibile cospicuo aumento dei ricorsi giurisdizionali presentati al solo fine di avere un riconoscimento diretto del diritto di asilo.

Pertanto l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari non comporta, in concreto, alcuna riduzione delle tutele costituzionali, perché queste sarebbero comunque assicurate mediante la diretta applicazione della stessa Costituzione da parte del giudice ordinario, anche se l'abrogazione delle norme legislative sul permesso umanitario che attua quegli obblighi renderà più complicata la loro effettiva attuazione.

Inoltre, il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. può avere come presupposto anche la violazione di diritti garantiti da convenzioni internazionali.

Infatti, il diritto di asilo è garantito ad ogni straniero a cui sia impedito nel proprio Paese l'esercizio di anche una sola delle libertà garantite dalla Costituzione e tra tali libertà devono essere inclusi anche i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali che sono garantiti dall'art. 2 Cost. e che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, si riferiscono anche ai diritti inviolabili previsti da convenzioni internazionali, i quali spettano anche allo straniero in virtù degli artt. 10, commi 1 e 2, e 117, comma 1 Cost., così come ricorda espressamente l'art. 2, comma 1 d. lgs. n. 286/1998.

Invece analoghe conclusioni appaiono non sempre applicabili alle ipotesi di attuazione degli obblighi europei o internazionali non auto-applicativi, nelle quali non sia sufficiente una interpretazione giudiziaria conforme, ma sia indispensabile anche un recepimento nella legislazione ordinaria e ciò soprattutto qualora essi impongano allo Stato italiano la protezione di situazioni che non sono comprese nel (pur ampio) ambito dell'art. 10 Cost.

In queste ipotesi, il venir meno di un istituto che dava attuazione a questi obblighi - e la circostanza che essi non siano più assicurati nemmeno dalla diretta applicazione della Costituzione - comporta l'illegittimità dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari per violazione degli obblighi internazionali ed europei vincolanti per il legislatore ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.

Peraltro nelle ipotesi in cui l'applicazione diretta della Costituzione non sia sufficiente a garantire il rispetto degli obblighi internazionali non auto-applicativi (come per il divieto di *refoulement* eccezionalmente derivante dal rischio di violazione degli artt. 5, 6 e 8 CEDU), occorre comunque attuare sempre una interpretazione conforme agli obblighi internazionali, ove possibile mediante l'applicazione diretta dei trattati rilevanti e, in ultima *ratio*, mediante sentenze della Corte costituzionale.

Tuttavia, ovviamente tutto ciò avverrebbe a scapito della certezza del diritto, del buon funzionamento della giustizia, con un irragionevole aumento del contenzioso giudiziario e con una prevedibile durata irragionevole dei giudizi in violazione del principio della ragionevole durata dei processi previsto dall'art. 111 Cost.

In sintesi, la disciplina legislativa del permesso di soggiorno per motivi umanitari non è imm modificabile, ma il legislatore è sempre tenuto ad adottare una disciplina in materia e inoltre essa, da un punto di vista sostanziale, deve sempre dare piena attuazione al contenuto degli obblighi costituzionali e anche sovranazionali sopra richiamati.

L'art. 1 del decreto-legge, che abroga il permesso di soggiorno per motivi umanitari e introduce in sua parziale sostituzione i casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, può dunque ritenersi illegittimo per i profili ora richiamati; la Corte costituzionale potrebbe dichiarare l'illegittimità della disposizione "nella parte in cui" ha escluso situazioni precedentemente tutelate dal permesso di soggiorno per motivi umanitari, o addirittura potrebbe dichiarare l'incostituzionalità della stessa abrogazione di tale permesso di soggiorno, stante la difficoltà di reintrodurre con un dispositivo manipolativo le forme di tutela illegittimamente abrogate in un sistema caratterizzato da plurimi permessi di soggiorno, ciascuno previsto per specifiche situazioni giuridiche soggettive.

Si deve appunto constatare che la tipologia dei permessi di soggiorno che dovrebbero sostituire il permesso di soggiorno per motivi umanitari prevede tanto presupposti per il rilascio, quanto pure trattamenti per i titolari che complessivamente sono per nulla coincidenti, ma più ridotti rispetto ai presupposti per il rilascio di tale permesso; il che diminuisce e non dà più una completa attuazione degli obblighi costituzionali ed internazionali.

Circa i **presupposti dei nuovi titoli di soggiorno** è evidente infatti che il nuovo permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale, il nuovo permesso per cure mediche e il nuovo permesso di soggiorno per casi speciali **omettono di dare espressa attuazione ad altre ipotesi in presenza delle quali le norme costituzionali ed internazionali comportano diritti da garantire e il conseguente divieto di espulsione, come ad esempio nel caso di:**

1) straniero o apolide che, anche fuori dalle ipotesi in cui potrebbe ottenere il riconoscimento della protezione internazionale (p.es. in presenza di clausole di esclusione o di mancata presentazione della domanda di protezione internazionale), veda in pericolo il suo diritto alla vita, anche in esecuzione di una condanna a morte emanata da un'autorità giudiziaria straniera, ipotesi questa espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale come assoluta ed inderogabile e quindi ostativa all'extradizione dello

straniero per reati che la legge dello Stato estero consenta di punire anche con la pena di morte (sent. n. 223/1996). Il divieto assoluto della pena di morte si è imposto anche all'interno del Consiglio d'Europa con l'adozione del Protocollo n. 13 alla CEDU, ratificato dall'Italia con legge 15 ottobre 2008, n. 179;

2) straniero o apolide che anche fuori dalle ipotesi in cui potrebbe ottenere il riconoscimento della protezione internazionale (p.es. in presenza di clausole di esclusione o di mancata presentazione della domanda di protezione internazionale) rischi di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti, vietati in modo inderogabile dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, presupposto che è distinto dal divieto della tortura, vietato dallo stesso art. 3 CEDU, il cui rispetto potrebbe essere invece garantito dal rilascio del permesso di soggiorno per "protezione speciale";

3) straniero al quale sia applicabile il divieto di estradizione per reati politici previsto dall'art. 10, comma 4 Cost., fatte salve le esclusioni previste dall'articolo unico della legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1, dall'art. 11 della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, resa esecutiva dalla legge 14 febbraio 2003, n. 34, dall'art. 1 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1977, resa esecutiva dalla legge 26 novembre 1985, n. 719, anche per effetto di decisioni di rigetto della domanda di esecuzione di sentenza straniera o di estradizione o di mandato di arresto europeo disposte dal Ministro della giustizia o dell'autorità giudiziaria nei casi previsti dagli artt. 696-ter, 697, 698 e 705 del codice di procedura penale o dall'art. 18 della legge 22 aprile 2005, n. 69;

4) straniero o apolide i cui legami personali e familiari in Italia (valutati soprattutto con riguardo alla loro intensità, alla loro durata e alla loro stabilità, alle condizioni di vita e di salute dell'interessato, alla sua età, al suo positivo inserimento nella società italiana, nel rispetto delle norme della Costituzione e delle leggi penali, e alla natura dei suoi legami con gli eventuali familiari nel Paese di origine) sono tali che il rifiuto di autorizzare il suo soggiorno nel territorio dello Stato arrecherebbe al suo diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, garantito dall'art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e successive modificazioni e integrazioni, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, una lesione sproporzionata rispetto ai motivi del rifiuto. La tutela della persona umana e della sua vita privata e familiare – secondo la formula dell'art. 8 CEDU – impone che ogni individuo abbia diritto di soggiornare e rimanere in uno Stato diverso da quello di origine, se nel proprio fosse destinato a subire condizioni ed atti incompatibili con la propria dignità. Al fine di dare attuazione a questo diritto non è certo sufficiente il vigente obbligo per il Prefetto di non disporre provvedimenti amministrativi di espulsione per ingresso o soggiorno illegali allorché sia in gioco il diritto all'unità familiare; in ogni caso, poiché il diritto alla vita familiare è già in parte

soddisfatto dall'art. 5, comma 5 d. lgs. n. 286/1998, ai fini dell'attuazione completa dell'art. 8 CEDU deve ricevere attuazione legislativa anzitutto il diritto al rispetto della vita privata sulla base dell'inserimento sociale e della risalenza nel tempo dell'emigrazione;

5) straniero a cui nel proprio Paese sia effettivamente impedito l'esercizio del diritto ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, e del diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame, garantiti dall'art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, concluso a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, soprattutto allorché, anche a seguito di rilevazioni effettuate da organizzazioni internazionali come la FAO e il PAM, si riscontri che carestie o grave malnutrizione diffusa mettano in pericolo concreto e attuale la sicurezza alimentare della popolazione, sicché un eventuale ritorno in Patria violerebbe il diritto alla vita (art. 2 CEDU) e il divieto di trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU). Tali diritti inviolabili della persona sono implicitamente richiamati dall'art. 2 Cost., ma tale categoria di stranieri non pare certo rientrare tra i destinatari del nuovo permesso di soggiorno per calamità, il cui rilascio si baserebbe soltanto su una situazione vaga di "contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro in condizioni di sicurezza", poiché la carestia, la malnutrizione la insicurezza alimentare in taluni Paesi non è affatto eccezionale, né contingente e non deriva soltanto da calamità, fermo restando che occorre comunque precisare che allorché tali danni gravi alla persona derivano dalla violenza generalizzata di un conflitto interno o internazionale lo straniero ha comunque diritto al riconoscimento della protezione sussidiaria;

6) Ogni altra situazione nella quale allo straniero è garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. il diritto di asilo perché nel suo Paese non è effettivamente garantita anche una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, diversa dalle situazioni in cui lo straniero abbia i presupposti per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o di altro titolo di soggiorno o di altro titolo di soggiorno, diritto che comprende anche discriminazioni per ragioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, ex art. 3 Cost.

Questi riferimenti aperti agli ampi obblighi costituzionali ed internazionali non soddisfatti espressamente dai nuovi titoli di soggiorno, appaiono indispensabili perché con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari esso sarebbe sostituito soltanto da titoli di soggiorno fondati su presupposti chiusi o discrezionali, che talvolta già oggi hanno una qualche forma di copertura normativa, come il diritto alla salute.

L'abrogazione dell'art. 5, co. 6 d. lgs. n. 86/1998 incide certamente sulla procedura e sull'individuazione dell'autorità competente ad accertare i presupposti per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno in rispondenza agli obblighi costituzionali.

E' evidente che dopo tale abrogazione lo straniero che abbia i presupposti per vedere riconosciuto il suo diritto di soggiornare sul territorio italiano derivante da obblighi costituzionali sufficientemente dettagliati ed auto-applicativi, come il diritto di asilo, non direttamente attuati dalle due figure di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) e dai nuovi titoli di soggiorno, potrà direttamente attivarli davanti all'Autorità giudiziaria, senza la preventiva richiesta a quella amministrativa.

In ogni caso sono rilevanti anche la procedura e l'autorità competente ad accertare i presupposti per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno.

Infatti, i presupposti sopra indicati per i nuovi titoli di soggiorno sono accertati sulla base della decisione della Commissione territoriale per la protezione internazionale soltanto nei casi in cui il richiedente protezione internazionale debba ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, perché in caso di rimpatrio subirebbe i rischi di persecuzione (art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998) o i rischi di tortura (art. 19, comma 1.1. d. lgs. n. 286/1998), mentre in tutte le altre ipotesi il rilascio degli altri nuovi titoli di soggiorno (per cure mediche o per protezione speciale o per calamità naturale) deriverebbe soltanto da una valutazione ampiamente discrezionale affidata al solo Questore.

L'affidamento al solo Questore del rilascio di tali permessi, senza alcuna chiara predeterminazione dei presupposti che limiti al minimo la discrezionalità amministrativa comporta una illegittimità manifesta per violazione della riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, comma 2 Cost.

L'intento scritto nella relazione illustrativa appare altresì del tutto in contraddizione con le norme che vorrebbero attuarlo: da un lato nella relazione illustrativa si afferma che si vuole abrogare la discrezionalità di accertamento delle situazioni che danno luogo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari - e perciò si ritiene "necessario delimitare l'ambito di esercizio di tale discrezionalità alla individuazione e valutazione della sussistenza di ipotesi predeterminate nella norma" -; dall'altro lato però le nuove norme riproducono analoga discrezionalità nell'individuare e valutare la sussistenza di tali ipotesi, che ben potrebbero essere valutate diversamente, tra l'altro, da Questura a Questura.

È evidente che il Questore potrebbe rilasciare tale permesso non soltanto nelle ipotesi in cui sia ad esso direttamente richiesto, anche sulla base di documentazione o certificazione, ma anche nelle ipotesi in cui i presupposti dei nuovi permessi siano accertati durante lo svolgimento della procedura di esame delle domande di protezione internazionale e lo straniero non possa ottenere né lo status di rifugiato, né lo status di protezione sussidiaria e perciò la richiesta di rilascio giunga dalle Commissioni territoriali per la protezione internazionale o dall'autorità giudiziaria.

Perciò per garantire la medesima protezione oggi complessivamente assicurata dal permesso di soggiorno per motivi umanitari, il rilascio e il rinnovo di tali nuovi permessi dovrebbe essere disposto dal Questore, sia su richiesta diretta fatta al Questore dallo

straniero, sia su richiesta della Commissione territoriale per la protezione internazionale, o di una pronuncia di un giudice.

Peraltro, occorre **stabilire in modo chiaro la piena indipendenza delle Commissioni territoriali**. Infatti, il decreto legge omette di rendere indipendenti le Commissioni territoriali, che si sarebbe dovuto attuare eliminando ogni collegamento con il Ministero dell'interno, oggi esistente. Solo un organismo indipendente può, infatti, garantire quell'obbligo di esame della domanda di protezione internazionale "in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sulla base di un congruo esame della domanda effettuato ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251" (art. 8, comma 2 d. lgs. n. 25/2008) e garantire che davvero sia attuata la norma vigente secondo cui "ogni Commissione territoriale e ognuna delle sue sezioni opera con indipendenza di giudizio e di valutazione" (art. 4, comma 3-bis d. lgs. n. 25/2008).

Il trattamento dei titolari dei nuovi titoli di soggiorno appare fortemente peggiorativo rispetto a quello che finora era previsto per il titolare del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

a) La **durata della validità** di ognuno di questi permessi di soggiorno non è più di 2 anni, ma di 6 mesi (p.s. per calamità) o di 1 anno (p.s. per cure mediche, p.s. per protezione speciale e p.s. per casi speciali)

b) Per effetto della durata di 6 mesi del permesso di soggiorno per calamità non accedrebbero più in condizioni di parità alle **prestazioni di assistenza sociale** come prevede l'art. 41 d. lgs. n. 286/1998 per i titolari di permessi della durata di almeno 1 anno, il che appare scelta che viola in modo privo di ogni ragionevolezza il principio costituzionale di eguaglianza prevista dall'art. 3 Cost.

c) Per effetto della durata di 1 anno del permesso di soggiorno i titolari dei nuovi permessi per cure mediche, per protezione speciale e per casi speciali non avrebbero più **accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica** che l'art. 42 d. lgs. n. 286/1998 garantisce a tutti i titolari di permesso di soggiorno della durata di almeno due anni, come è il permesso per motivi umanitari.

d) Ognuno dei nuovi permessi di soggiorno, incluso quello per cure mediche, non prevede più l'iscrizione del titolare al servizio sanitario nazionale, come invece è previsto dal vigente art. 34 d. lgs. n. 286/1998 per il p.s. per motivi umanitari (che invece la riforma modifica proprio su tale aspetto), il che relega questi stranieri al solo accesso alle cure mediche urgenti ed essenziali ambulatoriali o ospedaliere previste dall'art. 35 d. lgs. n. 286/1998 e comporta manifeste illegittimità costituzionali per l'irragionevole restrizione, in violazione dell'art. 3 Cost., della attuazione piena dell'accesso al diritto alla salute previsto dall'art. 32 Cost.

e) I nuovi permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per calamità, i cui titolari peraltro sono ammessi svolgere lavorative, non sono convertibili in un permesso di soggiorno per lavoro neppure in presenza di un'attività lavorativa regolarmente svolta. **La non convertibilità in un permesso per lavoro dei nuovi permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche e per calamità** appare una scelta irragionevole, con un trattamento deteriore in violazione dell'art. 3 Cost., e soprattutto nelle ipotesi di ripetuti rinnovi di tali permessi può configurare la violazione del diritto al rispetto della vita privata garantito dall'art. 8 CEDU

Anche **le disposizioni transitorie previste nei commi 8 e 9 dell'art. 1** appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 1 Cost. nella parte in cui implicitamente prevedono un trattamento diverso per situazioni oggettivamente uguali.

Infatti, i commi 8 e 9 consentono la validità dei permessi di soggiorno per motivi umanitari fino alla data della loro scadenza e la loro successiva convertibilità, in varie forme.

Tali commi tuttavia si applicano soltanto ai permessi di soggiorno per motivi umanitari che siano stati rilasciati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, sulla base di una richiesta da parte delle Commissioni territoriali per la protezione internazionale e omettono di prevedere che tali disposizioni si applichino anche all'identica condizione giuridica in cui si trovano gli stranieri titolari di permessi di soggiorno per motivi umanitari da rilasciarsi o rilasciati sulla base di una decisione dell'autorità giudiziaria, che sia stata già pronunciata prima dell'entrata in vigore del decreto-legge o che debba essere pronunciata sulla base delle norme in vigore prima dell'entrata in vigore del decreto-legge per effetto di ricorsi giurisdizionali presentati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, anche nell'ambito di ricorsi avverso le decisioni di diniego delle medesime Commissioni.

Potrà certo essere applicata l'interpretazione analogica ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile e, con non pochi dubbi, il divieto di norme retroattive previsto dall'art. 11 delle medesime disposizioni preliminari, ma il legislatore lascia in una irragionevole incertezza coloro che abbiano in corso giudizi in cui sia stata chiesta anche la protezione umanitaria o che abbiano ottenuto la protezione umanitaria su decisione dell'autorità giudiziaria.

2. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 3 (trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo)

La disciplina del nuovo trattenimento dei richiedenti asilo per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo introdotto dall'art. 3 del decreto-legge nell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015 appare viziata di gravi e diffuse illegittimità sotto vari profili.

1. Il presupposto del nuovo trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo appare viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, commi 2 e 3, e 117, comma 1 Cost., nella parte in cui si viola l'art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, poiché sanzionano l'ingresso e soggiorno irregolari del richiedente asilo eventualmente sprovvisto di documenti di viaggio, il che è da sempre una prassi normale in tutto il mondo per chi fugga da ogni forma di conflitto o di persecuzione, e non sono ben definite le ipotesi nelle quali il trattenimento possa essere disposto. La nuova disposizione prevede infatti che il trattenimento è facoltativo, ma in violazione della riserva di legge prevista nell'art. 10, comma 3 Cost. e della riserva assoluta di legge prevista nell'art. 13, comma 3, Cost., non indica in modo chiaro e predeterminato quali siano i "casi eccezionali di necessità ed urgenza" entro i quali può adottarsi il provvedimento di trattenimento, ma fa discendere tali casi eccezionali da una condizione che non è affatto eccezionale, sebbene assai comune tra i richiedenti asilo (la mancanza di documenti di identità) proprio perché per riuscire a fuggire da conflitti o persecuzioni la gran parte dei richiedenti asilo è sprovvista di documenti e dunque sarebbe impossibile avere con certezza una identificazione (al di fuori dei casi in cui l'identificazione sia già in possesso degli archivi UE, come SIS; EURODAC e VIS, o dell'INTERPOL, il che si può fare spesso in tempi molto rapidi e renderebbe inutile questo trattenimento), a meno di interpellare le autorità degli Stati di origine dei richiedenti asilo, il che però è espressamente vietato da varie norme nazionali ed europee. Trattandosi di una condizione molto comune tra tutti i richiedenti asilo il trattenimento al solo fine di verificare identità e nazionalità comporta una violazione del divieto di trattenere un richiedente asilo per il solo fatto di essere un richiedente (art. 8, par. 1 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). Certamente la medesima disposizione europea all'art. 8, par. 3, lett. a) dà ad ogni Stato la facoltà di disporre il trattenimento del richiedente asilo per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, ma nel fare ciò la norma nazionale italiana non soltanto deve essere conforme all'art. 10, commi 2 e 3 Cost., ma deve anche non limitarsi a ripetere la medesima generica ipotesi menzionata dall'art. 8, par. 3 di quella direttiva, perché lo stesso art. 8, par. 3 della medesima direttiva prescrive ad ogni Stato di specificare nella sua legislazione nazionale i motivi del trattenimento del richiedente asilo; poiché invece tale specificazione non è prevista nella nuova disposizione legislativa introdotta dal decreto-legge essa è viziata anche da manifesta violazione della prescrizione dello stesso art. 8, par. 3 della medesima Direttiva 2013/33/UE;

2. Le modalità del trattenimento in appositi locali presso le strutture (centri di soccorso e prima accoglienza, centri governativi di prima accoglienza, ma anche

implicitamente Questure nelle quali è consentita la fotosegnalazione degli stranieri fermati in situazione di soggiorno irregolare e da espellere e segnalare ad EURODAC) in cui ai sensi dell'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998 può avvenire l'identificazione appaiono non meglio precisate e perciò appaiono viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione della riserva assoluta di legge circa i modi della restrizione della libertà personale prescritta dall'art. 13 Cost.

3. I luoghi del trattenimento sarebbero per i primi 30 giorni i medesimi luoghi indicati dall'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998 in cui si svolgono le procedure di identificazione, cioè i centri di primo soccorso e accoglienza o i centri governativi di prima accoglienza o le questure, e dopo 30 giorni (e per un periodo complessivo fino ai successivi 180 giorni) i centri di permanenza per i rimpatri previsti per il trattenimento degli stranieri espulsi o respinti. Le norme che consentono il trattenimento fuori da un centro di permanenza per i rimpatri sono viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. a causa della violazione dell'art. 10 della direttiva 2013/33/UE del parlamento europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che prescrive che il trattenimento del richiedente asilo può avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea o, per i detenuti, in un istituto penitenziario. Pertanto, il trattenimento nel sistema italiano dovrebbe avvenire sempre e soltanto in un centro di permanenza temporanea in cui, secondo il medesimo citato art. 10, il richiedente asilo deve essere collocato in luogo distinto dagli altri stranieri ivi trattenuti. Si afferma, nella relazione illustrativa del decreto-legge, che la direttiva UE consentirebbe deroghe al trattenimento in centri di permanenza allorché usa l'espressione "di norma", ma anche tale affermazione non impedisce di ritenere illegittima la nuova norma introdotta dal decreto-legge, perché essa prevede che il trattenimento per verifica della nazionalità e dell'identità del richiedente asilo avvenga anzitutto e soltanto nei luoghi indicati nell'art. 10-ter d. lgs. n. 286/1998 e mai nei centri di permanenza e perché non prevede che anche in questi luoghi diversi dai centri di permanenza siano effettivamente assicurate al richiedente tutte le garanzie previste all'art. 10 della citata direttiva UE.

4. Le nuove norme che istituiscono il trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo appaiono viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione delle riserve di legge previste dagli artt. 10, commi 2 e 3, e 13 Cost., perché lascia alla più completa indeterminatezza, anziché disciplinarlo in modo tassativo con norma legislativa (come esigono gli artt. 10 e 13 Cost.), il rapporto con le altre ipotesi di trattenimento del richiedente asilo previste dall'art. 6 d. lgs. n. 142/2015: non è chiaro se al trattenimento fino a 180 gg. del trattenimento dei richiedenti asilo per la determinazione o verifica dell'identità o della cittadinanza si possa o no aggiungere un ulteriore trattenimento che è già previsto dall'art. 6 D. Lgs. n. 142/2015 nelle ipotesi indicate nei commi 5 e 7, il quale in base al comma 8 ha una durata massima complessiva di 1 anno.

5. Il presupposto di questo nuovo tipo di trattenimento è l'identificazione dell'identità e della nazionalità del richiedente asilo, ma essa è un fatto non imputabile allo straniero (che spesso è privo di documenti non per sua colpa, mentre l'ipotesi colposa o dolosa del richiedente asilo che abbia fraudolentemente dato false attestazioni della sua identità è già prevista come presupposto di altro tipo di trattenimento nell'art. 6, comma 2 lett. d) d. lgs. n. 142/2015) ed appare viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 1 e 117, comma 1 Cost., perché è incompatibile sia con l'art. 15 della direttiva rimpatri 2008/115/CE (che limita i casi di trattenimento al pericolo di fuga e al compimento di condotte che ostacolano il rimpatrio), sia con l'art. 9, comma 1 della Direttiva 2013/33/CE e prevede un trattamento assai peggiore di una situazione analoga, cioè quella del fermo di identificazione previsto nell'art. 11 l. n. 191/1978, che invece presuppone la colpa ovvero il dolo del soggetto fermato (che non consente alle forze di polizia di procedere all'identificazione, ovvero per la falsità dei documenti di identità esibiti) e che dura soltanto 24 ore.

3. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 4 (Disposizioni in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione)

La nuova norma introdotta nell'art. 13, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998 prevede che nelle ipotesi di indisponibilità di posti nei centri di permanenza il giudice di pace, su richiesta del Questore, con il decreto di fissazione dell'udienza di convalida, può autorizzare la temporanea permanenza dello straniero, sino alla definizione del procedimento di convalida in strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza e qualora tali condizioni permangano anche dopo l'udienza di convalida, il giudice può autorizzare la permanenza, in locali idonei, presso l'ufficio di frontiera interessato, sino all'esecuzione dell'effettivo allontanamento e comunque non oltre le successive quarantotto ore. Tale norma appare viziata in quanto non si precisano le modalità di restrizione della libertà personale, il che comporta una manifesta illegittimità costituzionale per violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 Cost., perché non precisa quali siano e dove siano i "locali idonei", né quali siano le modalità del trattenimento.

In tal senso la tassatività della norma legislativa richiesta dalla Costituzione non può certo essere sostituita da mere precisazioni contenute nella relazione tecnica al decreto-legge che indicano che i "luoghi pertinenti all'autorità di p.s." diversi dai centri di permanenza per i rimpatri in cui potranno avvenire i trattenimenti saranno: a) luoghi già oggi in uso alla P.S. per effettuare fermi, identificazioni, rilievi foto-dattiloscopici, redazione e consegna dei provvedimenti di rimpatrio e b) aeroporti internazionali da cui partono i voli internazionali di rimpatrio (Bologna, Roma-Fiumicino, Milano-Malpensa, Torino, Venezia).

4. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 9 (Disposizioni in materia di domanda reiterata e di domanda presentata alla frontiera)

4.1. Circa l'esame delle domande con procedura in frontiera

1. La modifica introdotta nell'art. 28-bis d. lgs. n. 25/2008, che prevede la possibilità di svolgere con procedura accelerata direttamente in frontiera o in zone di transito l'esame della domanda nel caso in cui il richiedente presenti la domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al (nuovo) comma 1-*quater*, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i relativi controlli, comporta una manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., nella parte in cui viola l'art. 31, par. 8 della Direttiva 2013/32/UE che non prevede una simile ipotesi tra quelle in cui è consentito che la procedura di esame della domanda sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito.

Peraltro, la direttiva europea nella citata disposizione consente che la procedura di esame della domanda sia accelerata e/o svolta alla frontiera o in zone di transito in alcune ipotesi che sono solo apparentemente simili, allorché il richiedente sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e, senza un valido motivo, non abbia presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile rispetto alle circostanze concrete del suo ingresso (lett. h).

Peraltro, la relazione illustrativa al decreto-legge afferma che la nuova norma sia conforme con la citata Direttiva 2013/32/UE che, all'articolo 31, paragrafo 8, lettera g), consente agli Stati membri di prevedere una procedura accelerata e svolta in frontiera quando il richiedente "presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'allontanamento".

Tuttavia, la Direttiva esclude ogni automatismo rispetto al mero fatto dell'essere stato fermato all'atto dell'attraversamento della frontiera - che di per sé nulla rileva rispetto alle intenzioni dello straniero di non volersi presentare quanto prima alle autorità per chiedere protezione. Si noti anche che l'applicazione delle norme in materia di asilo impedisce l'applicazione delle norme sul respingimento (art. 10 d. lgs. n. 286/1998).

Pertanto, la modifica introdotta all'art. 28-bis si pone in radicale contrasto con la disposizione europea che stabilisce una rigorosa verifica della situazione concreta, caso per caso, in cui si trova lo straniero che viene fermato alla frontiera. Peraltro, la procedura accelerata o in frontiera potrà essere applicata soltanto ad una delle ipotesi indicate nella Direttiva, sicché in mancanza di una norma che riproduca una delle ipotesi previste dalla Direttiva la nuova norma nazionale deve considerarsi illegittima per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE.

2. Circa la procedura di esame delle domande in frontiera si rileva la manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. a causa della violazione dell'art. 43, par. 2 della Direttiva 2013/32/UE nella parte in cui non si prevede che nelle ipotesi dell'esame delle domande in frontiera o nelle zone di transito, la

Commissione debba concludere l'esame entro il termine tassativo di 30 giorni, scaduto il quale la domanda deve essere trasmessa all'esame ordinario di una Commissione territoriale.

4.2. Circa la domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento

Il nuovo art. 29-bis d. lgs. n. 25/2008 circa la domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento è viziato da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., nella parte in cui viola l'art. 40 della Direttiva 2013/32/UE il quale prevede che nelle ipotesi citate si debba procedere comunque all'esame preliminare di ammissibilità della domanda, ai sensi dell'art. 29 d. lgs. n. 25/2008: anche in tale ipotesi, infatti, deve comunque essere garantito un esame preliminare di ammissibilità della domanda.

5. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 10 (Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale)

L'articolo 10 introduce nell'art. 32 del d. lgs. n. 25/2008 una nuova disposizione che prevede che quando il richiedente sia sottoposto a procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbero diniego della protezione internazionale e ricorrono i presupposti di pericolosità che legittimano il trattenimento ovvero quando il richiedente ha già ricevuto una condanna anche non definitiva per gli stessi reati il questore ne dà tempestiva comunicazione alla Commissione territoriale competente, che provvede nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione. In caso di rigetto della domanda, salvo che la Commissione faccia rilasciare altri permessi di soggiorno per protezione speciale, il richiedente ha in ogni caso l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione, anche sulla base di un provvedimento amministrativo di espulsione.

Tale norma è viziata da gravi illegittimità costituzionali:

1) La nuova disposizione è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione della presunzione costituzionale di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva di condanna (art. 27 Cost.), prevedendo l'esclusione dal procedimento di esame della domanda di asilo e connessa espulsione che potrebbe

mettere a grave rischio l'incolumità della persona meritevole del diritto di asilo, sulla base di una mera sentenza di condanna in primo grado per taluni reati ostativi.

Identica manifesta illegittimità costituzionale (e potenzialmente più forte con riguardo al numero prevedibilmente più elevato di persone meramente indagate rispetto a quelle condannate in primo grado) vi sarebbe qualora il testo definitivo di questa disposizione del decreto-legge prevedesse che la sospensione e la connessa espulsione avvengano non già in caso di sentenza di primo grado di condanna del richiedente asilo per uno di tali reati, ma soltanto perché il richiedente asilo sia sottoposto a procedimento penale per uno di tali reati, cioè sulla base di una mera denuncia.

2) La nuova disposizione è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 10, comma 2 e dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui viola l'art. 33 della Convenzione internazionale sullo status dei rifugiati che vieta l'espulsione dei rifugiati se non per condanna definitiva per avere commesso reati gravi, con conseguente rischio di violazione, in caso di rimpatrio, dell'inderogabile divieto di trattamenti inumani e degradanti previsto dall'art. 3 CEDU.

3) La nuova disposizione è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. perché non consentendo la sospensione della decisione impugnata in caso di ricorso giurisdizionale viola varie Direttive dell'UE. Infatti, sembra che sia esclusa, d'ora in avanti e per tale ipotesi, la facoltà di ricorso al giudice per ottenere la sospensiva ex art. 35-bis, comma 4 d. lgs. n. 25/08. In ogni caso, è esclusa la possibilità di espulsione immediata in pendenza di domanda di protezione internazionale: la Corte di giustizia (Grande Chambre, C-181/16, sentenza del 19 giugno 2018) ha esplicitamente affermato che *“La direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel combinato disposto con la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, nonché alla luce del principio di non-refoulement e del diritto ad un ricorso effettivo, sanciti dall'articolo 18, dall'articolo 19, paragrafo 2, e dall'articolo 47 della Carta, dev'essere interpretata nel senso che non osta all'adozione di una decisione di rimpatrio ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva stessa, nei confronti di un cittadino di un paese terzo che abbia proposto domanda di protezione internazionale, direttamente a seguito del rigetto di tale domanda da parte dell'autorità competente ovvero cumulativamente con il rigetto stesso in un unico atto amministrativo e, pertanto, anteriormente alla decisione del ricorso giurisdizionale proposto avverso il rigetto medesimo”, ma purché “lo Stato membro interessato garantisca la sospensione di tutti gli effetti giuridici della decisione di rimpatrio nelle more dell'esito del ricorso”.*

6. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 12 (Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo)

L'art. 6 prevede una radicale ristrutturazione del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale che suscita notevoli perplessità sull'effettività del diritto di asilo.

Si prevede la trasformazione dello SPRAR in Sistema per i titolari di protezione internazionale e per i titolari di protezione internazionale, mentre i richiedenti asilo, inclusi coloro che abbiano presentato ricorsi giurisdizionali contro la decisione negativa delle Commissioni territoriali, sarebbero ospitati negli attuali centri governativi di prima accoglienza o negli attuali centri di accoglienza straordinaria (CAS).

In proposito la riforma pare fotografare la realtà della prassi precedente al decreto-legge, nella quale i CAS sono il "non" sistema di accoglienza per la generalità dei richiedenti asilo, in violazione della Direttiva UE sull'accoglienza che consente simili riduzioni di standard soltanto per periodi temporanei e per eventi imprevedibili, mentre le strutture dello SPRAR sono sempre più riservate a minori (non sempre), a titolari di protezione internazionale e spesso a chi si trova in condizioni (spesso familiari) disperate.

Peraltro già l'assetto del pre-vigente SPRAR presentava rilevanti profili di incostituzionalità, perché, in violazione dell'art. 118 Cost., la funzione amministrativa dell'accoglienza ai richiedenti asilo non è affidata dalla legge ad ogni Comune, ma soltanto ai Comuni che volevano presentare un determinato progetto, le cui spese non erano integralmente finanziate dallo Stato, come esige l'art. 119 Cost., ma erano da esso finanziate soltanto al 95%. L'insufficienza strutturale di questo sistema volontaristico rispetto al fabbisogno di posti di accoglienza dei richiedenti asilo era tale che si è dovuto attivare da parte dei prefetti in via ordinaria (e in violazione del potere sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120 Cost.) un gigantesco sistema di accoglienza straordinaria che aveva però standard assai ridotti. Pertanto, già oggi al fine di dare piena attuazione all'art. 17, comma 2 della Direttiva 2013/33/UE e agli artt. 118, 119 e 120 Cost. il Piano nazionale di accoglienza e le linee di indirizzo e di programmazione predisposti ai sensi dell'art. 16 d. lgs. n. 142/2015 dal Tavolo nazionale dovrebbero prescrivere che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale di cui all'art. 14 d. lgs. n. 142/2015 da parte dei Comuni, singoli o associati, avvengano secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, previsti nell'art. 118 Cost. e che le spese per l'implementazione di tali progetti siano integralmente finanziate dallo Stato, come prevede l'art. 119 Cost. Deve essere altresì prevista l'attivazione del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. nei confronti delle regioni e degli enti locali inadempienti rispetto agli obblighi di accoglienza derivanti dalle norme dell'UE.

Invece, le norme di riforma previste dal decreto-legge appaiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 118 Cost., perché il legislatore attira di nuovo alla sola amministrazione statale la funzione amministrativa dell'accoglienza dei richiedenti asilo che in precedenza era attribuita alle funzioni degli enti locali, ma non motiva la sussistenza di alcuna "esigenza unitaria" che invece l'art. 118 Cost. menziona come il solo motivo per allocare ad ente diverso dal Comune una determinata funzione amministrativa.

Si può anzi facilmente intuire che lasciare l'accoglienza dei richiedenti asilo per mesi ovvero anni in grandi alloggi collettivi (come i centri governativi di prima accoglienza) o in alloggi spesso inadeguati o destinati ad altro, privi di servizi di orientamento legale, linguistico e sociale adeguati e gestiti talvolta da persone ben poco esperte (come sono i CAS), renderà ancora più frustrante la condizione umana di centinaia di migliaia di richiedenti asilo, il che potrebbe avere talvolta conseguenze del tutto controproducenti per la sicurezza collettiva di tanti Comuni: alloggi piccoli (come le strutture dell'attuale SPRAR) favoriscono l'inserimento sociale del richiedente asilo, mentre alloggi grandi e collettivi spersonalizzano, alienano e appaiono gravemente insufficienti e inadeguati per soggiorni potenzialmente prolungati nel tempo.

L'esistenza dello SPRAR, che fu istituito dall'art. 32, comma 1, lett. b) legge n. 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini), e che finora da tutti i Governi di ogni orientamento politico veniva considerato il sistema "modello" da presentare all'Unione europea, aveva dimostrato prima del decreto-legge che soltanto l'accoglienza in strutture diffuse seguite da personale qualificato, in numero adeguato e attraverso una adeguata distribuzione sul territorio dei richiedenti asilo, agevolava autonomia ed indipendenza delle persone, da un lato, ed i processi di integrazione, dall'altro, eliminando alla radice l'insorgere di tensioni sociali che si verificano quando grosse concentrazioni di richiedenti asilo convivono in comunità locali molto piccole, in relazione alla popolazione residente.

L'impianto normativo precedente al decreto-legge che prevedeva lo SPRAR quale sistema unico di accoglienza (sia per i richiedenti asilo che per gli stranieri a cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria o il permesso di soggiorno per motivi umanitari) - che pure andrebbe riformato prevedendo un effettivo trasferimento a tutti i Comuni (e non solo di quelli che abbiano voluto presentare determinati progetti) delle funzioni amministrative in materia di accoglienza -, sembrava aderire al nostro impianto costituzionale (artt. 118 e 119 Cost.) nella misura in cui prevedeva che allo Stato spettino le funzioni amministrative per le quali esistono esigenze unitarie (salvataggio, gestione degli arrivi e della prima accoglienza, identificazione, rilievi fotodattiloscopici, presentazione ed esame delle domande di asilo, piano di distribuzione dei richiedenti in tutto il territorio nazionale, definizione di standard uniformi delle strutture di accoglienza). Una volta che lo straniero abbia presentato la sua domanda di asilo tali esigenze unitarie risultano ridotte e le funzioni amministrative concernenti la gestione effettiva dei servizi di accoglienza, protezione sociale, orientamento legale e integrazione sociale dei richiedenti asilo spettavano invece ai sensi degli artt. 118 e 119 Cost. (con finanziamenti statali) ai Comuni e agli altri enti locali, ai

quali spettano in generale tutte le funzioni amministrative in materia di servizi socioassistenziali concernenti la popolazione (italiana o straniera).

Affermare, come sembra fare il Governo, che in fondo lo SPRAR non sia interamente abrogato dal decreto-legge, ma sia soltanto trasformato in un sistema di accoglienza dei soli stranieri indigenti ai quali sia già stato riconosciuto lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria e ai nuovi permessi di soggiorno e non più anche ai titolari di permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari (se non quelli in esaurimento) e ai richiedenti asilo (i quali rimarrebbero confinati soltanto nei centri governativi di prima accoglienza o nei centri di accoglienza straordinaria gestiti da privati sulla base di bandi decisi caso per caso dai prefetti), appare fuorviante perché omette di considerare che ciò che ha reso lo SPRAR un sistema efficiente e razionale è proprio la caratteristica del sistema SPRAR finora vigente di sistema unico di accoglienza dentro un'unica logica di gestione territoriale per tutti gli asilanti indigenti.

L'eliminazione dello SPRAR a favore di un'accoglienza dei richiedenti asilo soltanto in strutture governative o emergenziali, le quali si limitano ad erogare servizi essenziali, appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui si violano gli artt. 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

Infatti, in ogni caso anche qualora si ritenga opportuno distinguere l'assistenza in queste due aree distinte di persone e di strutture, l'intero art. 12 del decreto-legge dispone modifiche che apportano drastiche mutazioni al sistema, ma che paiono viziate da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui violano gli artt. 17 e 18 sulle condizioni di accoglienza della Direttiva 2013/33/UE.

Infatti, le nuove norme si limitano ad abrogare i vari riferimenti alle strutture dello SPRAR, ma non prevedono un sistema di accoglienza strutturato e con standard minimi conformi alla Direttiva circa l'accoglienza nei CAS, i quali a questo punto sarebbero ben poco straordinari, ma ordinari, senza che si prevedano precise assicurazioni circa il rispetto degli standard concernenti l'apprendimento della lingua, il necessario orientamento legale, il sostegno delle categorie più vulnerabili, l'assistenza psicologica, la tutela della vita familiare, le normali condizioni di vita, cioè tutte quelle condizioni minime indicate negli artt. 17 e 18 della citata direttiva.

È opportuno, infatti, ricordare che il diritto dell'UE dispone che gli Stati membri provvedano a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale.

La previsione di cui all'art. 17, par. 5 della Direttiva, che dispone che qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini, permette di evidenziare con chiarezza che la legittima scelta da parte degli Stati di fornire l'accoglienza presso le apposite strutture di cui all'art.

18 della Direttiva non può essere intesa come un'alternativa per fornire servizi di accoglienza con standard inadeguati.

Gli artt. 9 e 11 del D. Lgs. 142/2015, così come modificati dal decreto-legge, delineano un sistema di prima accoglienza esclusivamente emergenziale.

L'art. 9 dispone infatti "misure di prima accoglienza" e in tali centri il richiedente è accolto per il tempo necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda e all'avvio della procedura di esame della medesima domanda.

Il successivo art. 10 non fa alcun riferimento agli standard previsti dalla Direttiva UE ma si limita a generiche enunciazioni relative al rispetto della vita privata dei richiedenti ospitati.

L'art. 11 mantiene inalterato il suo impianto volto a disciplinare "misure straordinarie" di accoglienza, nei soli casi di mancanza di posti nei centri di cui all'art. 9. Non viene infatti modificata la disposizione che prevede che detti centri "soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza".

Nell'impianto del vigente D. Lgs. n. 142/2015 le strutture di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11 non rispettano appieno gli standard previsti dal diritto dell'UE, perché sono destinati ad una eventuale prima accoglienza con trasferimento nel minor tempo possibile in una struttura dello SPRAR, quale unico sistema in grado di assicurare un livello adeguato di assistenza.

Nel testo novellato il sistema di accoglienza, privo della sua parte essenziale, lo SPRAR, si configura perciò come manifestamente incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. in quanto radicalmente non conforme alla Direttiva 2013/33/UE la quale dispone (art. 18, par. 9) che solo in casi debitamente giustificati gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile.

E' facile rilevare anche un'altra manifesta illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., per la violazione degli artt 21 e 22 della Direttiva 2013/33/UE in ragione della mancata previsione di accoglienza specifica dei richiedenti asilo vulnerabili. Si prevede infatti l'abrogazione dei servizi speciali di accoglienza per costoro all'interno delle strutture dello SPRAR, i quali così potrebbero essere accolti soltanto nei servizi speciali di accoglienza all'interno degli appositi centri per le vittime di tratta, ovvero dei centri governativi di prima accoglienza, ai sensi dell'art. 17, commi 2 e 3 d. lgs. n. 142/2015, che non sono stati abrogati. Quest'ultima norma aveva un senso soltanto per un periodo limitato in attesa del transito verso sistemazioni logistiche più adeguate, come erano i centri afferenti allo SPRAR e, invece, oggi non vedranno più alcuna specifica, durevole e preparata attenzione.

7. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 13 (Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica)

L'art. 13 nella parte in cui abroga l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. poiché introduce una irragionevole discriminazione rispetto agli altri stranieri in possesso di permesso di soggiorno che, in presenza di dimora abituale o domicilio effettivo (come quello dei richiedenti asilo), sono obbligatoriamente iscritti alle anagrafi delle popolazioni residenti a condizione di parità coi cittadini italiani, ai sensi dell'art. 6 d. lgs. n. 286/1998. Infatti, al diritto delle persone effettivamente presenti sul territorio ad essere iscritte ai registri anagrafici della popolazione residente di un determinato comune, corrisponde la possibilità per gli amministratori locali di conoscere con certezza il numero delle persone presenti sul proprio territorio e di determinare i servizi pubblici e sociali che i Comuni hanno l'obbligo di garantire. Peraltro, siccome nessuna persona regolarmente soggiornante, come lo è il richiedente asilo, può restare sul territorio senza che la sua presenza sia rilevata, la norma rischia di riaprire il contenzioso giudiziario per stabilire quale debba ritenersi la dimora abituale del richiedente, creando così incertezze per gli enti locali.

Appare necessario ricordare come tutte le persone collegate in maniera stabile ad un determinato territorio, sia come singoli che come componenti di una famiglia o di una convivenza, hanno diritto ad essere iscritte all'Ufficio Anagrafico di un determinato comune. Come richiamato dalla Corte di Cassazione (Cass., sez. II, 14 marzo 1986, n.1738), la residenza è determinata dalla abituale e volontaria dimora del singolo consociato in un determinato luogo per l'individuazione del quale debbono sussistere in capo al soggetto due elementi: uno oggettivo, ossia la sua permanenza fisica in un determinato luogo, ed uno soggettivo, ossia la volontarietà di tale permanenza, desumibile dal comportamento tenuto dal soggetto. Il diritto alla residenza, ovvero il diritto ad essere iscritti alle liste anagrafiche tenute dai comuni, si configura pertanto come un diritto soggettivo e non un interesse legittimo e in tal senso si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (cfr. Cass. S.U. n. 499/2000).

Poiché il permesso di soggiorno rilasciato per richiesta di asilo costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 e nessun altro documento di riconoscimento può essere chiesto allo straniero che ha chiesto protezione internazionale per l'accesso ai diritti riconosciuti dalla legge, la previsione di cui all'art. 13, nella parte in cui prevede che lo stesso titolo di soggiorno non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica, appare chiaramente contraddittoria.

8. Profili di manifesta illegittimità costituzionale dell'art. 14 (disposizioni in materia di acquisizione e revoca della cittadinanza)

L'art. 14 introduce varie modifiche alla legislazione vigente in materia di cittadinanza italiana, alcune delle quali contengono vizi di legittimità costituzionale e internazionale.

Si deve preliminarmente osservare l'estrema delicatezza di qualsiasi intervento sulla disciplina della cittadinanza che, invece di rimediare alle varie incongruenze della vigente legislazione in materia, rischia di avere gravi notevoli effetti politici diretti ed indiretti, che l'art. 22 Cost. vieta.

Il nuovo art. 10-bis della legge n. 91/1992 introdotto dall'art. 14, comma 1, lett. d) del decreto-legge prevede, al comma 1, il nuovo istituto della revoca della cittadinanza per chi dopo l'ottenimento per concessione della cittadinanza italiana sia stato definitivamente condannato per taluni gravi delitti.

Tale norma si espone a forti rilievi di illegittimità:

1) I reati indicati sono in parte reati aventi natura politica, il che rende la nuova norma viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici previsto dall'art. 22 Cost.

2) La norma è viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui prevede la revoca, anche allorché la persona non abbia la cittadinanza di alcun altro Stato, il che creerebbe un caso di apolidia in violazione del divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8, comma 1 della convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162.

3) La revoca della cittadinanza si riferisce soltanto agli stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza nelle ipotesi previste dall'art. 4, secondo comma, 5 e 9 della legge n. 91/1992. Tuttavia, nessuna ipotesi di revoca della cittadinanza è stata prevista nei confronti dei cittadini italiani per *ius sanguinis*. Poiché l'acquisto di uno *status* giuridico consente al suo titolare di esercitarne i diritti che ne conseguono, in maniera piena e senza condizioni, al pari di tutti gli altri consociati che godono del medesimo status, a prescindere perciò dalle modalità con cui esso è stato acquisito, l'istituto della revoca per i soli stranieri divenuti cittadini appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, primo comma Cost., poiché si trattano in modo diverso situazioni oggettivamente simili. Più specificamente, ad alcuni cittadini italiani (quelli che di fatto l'acquistano per *ius sanguinis*) la cittadinanza italiana non potrà mai essere revocata, mentre altri cittadini (che hanno ottenuto la cittadinanza, di fatto, per *ius soli*) potranno vedersela revocata se commettono determinati reati. Si consideri, poi, che le ipotesi di revoca della cittadinanza che erano già previste dalla legge non distinguevano rispetto alle modalità di acquisto ed erano (sono) valide per tutti i cittadini italiani, siano essi diventati cittadini per *ius sanguinis* che per *ius soli*.

4) La revoca della cittadinanza delineata dalla nuova norma appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione della funzione di rieducazione della pena prevista dall'art. 27 Cost.: se, infatti, lo scopo della pena, in una società democratica, è quello di reinserire il reo all'interno del tessuto sociale reintegrandolo, la perdita della cittadinanza è per definizione una sanzione anti-socializzante, che mira

invece ad escludere definitivamente il reo dal consesso sociale. In tal senso la manifesta illegittimità costituzionale permane anche se la revoca della cittadinanza è disposta in modo automatico 3 anni dopo il passaggio in giudicato della sentenza, senza alcuna considerazione dell'eventuale processo di risocializzazione del condannato, in atto o già avvenuto.

5) La revoca della cittadinanza delineata dalla nuova norma appare anche viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost., in quanto è contraria ai criteri elaborati dalla Corte EDU 8 giugno 1976 *Engel* ed altri contro Paesi Bassi, con riferimento alle sanzioni amministrative secondarie, comminate insieme alle sanzioni penali, in quanto sproporzionata e di natura sostanzialmente general-preventiva (quindi, sostanzialmente penale), il che comporta una violazione del diritto a non essere giudicato o punito due volte - ne bis in idem - previsto dall'art. 4 del Protocollo aggiuntivo n. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

6) La revoca della cittadinanza di una persona che si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio è viziata da manifesta incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, per effetto degli obblighi derivanti dall'art. 8, comma 3 dalla convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162, la quale esige che lo Stato possa esercitare il potere di privazione della cittadinanza di una persona che si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio ai Suoi interessi vitali, ma soltanto in conformità con la legge, fermo restando il diritto ad un equo processo dinanzi a un tribunale o ad altro organo indipendente.

9. L'irragionevole previsione dell'inclusione del reato di blocco stradale quale causa ostativa all'ingresso e soggiorno regolari

L'art. 23, comma 2 del decreto-legge ripristinando la norma abrogata nel 1948 dopo l'entrata in vigore della Costituzione, prevede il reato di blocco stradale e al comma 2 prevede la menzione dello stesso nel casellario giudiziario se commesso da uno straniero, con la conseguenza che la suddetta menzione diventa un impedimento aggiuntivo all'ingresso e al soggiorno del medesimo straniero. La norma appare viziata da manifesta illegittimità costituzionale per violazione del diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi previo preavviso in luogo pubblico, se non vi ostano comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica (art. 17 Cost.) e del diritto di esprimere liberamente con ogni mezzo di diffusione il proprio pensiero (artt. 21 Cost.)