

# Il dibattito sulla legittimità costituzionale del Decreto-Legge n. 113/2018 e del Decreto-Legge n. 53/2019: i “*Decreti sicurezza*”\*

*The debate on the constitutional legitimacy of the Legislative Decrees no. 113/2018 and no. 53/2019: The “Security Decrees”*

Micol Meghnagi\*\*

**Riassunto.** Il tema dell’immigrazione ha acquisito negli ultimi decenni una valenza e una centralità del tutto nuova. Il tema ha determinato un’area simbolica che ha trasformato il nodo politico e sociale dell’immigrazione in un mondo di significati, che va oltre la reale dimensione del tema e attorno al quale si condensano visioni del mondo e dimensioni valoriali più ampie. Il fenomeno epocale delle migrazioni, legato al collasso degli equilibri geo-politici del dopoguerra sollecitano un ripensamento di categorie giuridiche che sono il precipitato di precedenti epoche storiche. Solo grazie alla riflessione e alla certezza del diritto si dà la possibilità di sottrarre il tema sicurezza e immigrazione al terreno della conquista del consenso elettorale. In questa prospettiva, gli interventi della Corte costituzionale sono stati un importante riferimento sul quale l’autrice si sofferma nella parte conclusiva del saggio.

**Parole chiave:** Immigrazione, Decreti Sicurezza, Diritto nazionale, Diritto europeo, Diritto internazionale.

**Abstract.** In recent decades, the theme of immigration has acquired an entirely new significance and centrality. The theme has determined a symbolic area, which has transformed the political and social node of immigration into a world of meanings that goes beyond the real dimension of the theme and around which worldviews and broader dimensions of values are condensed. The epoch-making phenomenon of migration, linked to the collapse of post-war geo-political balances, calls for a rethinking of legal categories that are the precipitate of previous historical eras. Only through reflection and legal certainty is it possible to remove the issue of security and immigration from the bleak terrain of winning electoral consensus.

**Keywords.** Immigration, Security Decrees, National Law, European Law, International Law.

## 1. Introduzione

Il tema dell’immigrazione non è certo recente nella storia europea e mondiale, tuttavia negli ultimi decenni ha acquisito una valenza e una centralità del tutto nuova (cfr. Hassan, 2019, pp. 187-197). L’attenzione dei media, dell’opinione pubblica e della politica, ne hanno fatto una *issue* centrale della sfera pubblica italiana e internazionale. Le polemiche e gli scontri, gli allarmi emergenziali come le poche riflessioni più complesse hanno dato vita ad una e vera e propria *agorà* conflittuale. Il tema ha determinato un’area simbolica che ha trasformato il nodo politico e sociale dell’immigrazione in un mondo di significati, che va ben oltre la reale dimensione del tema e attorno al quale si condensano visioni del mondo e dimensioni valoriali più ampie. Nel contesto di questo incandescente clima politico e sociale si inseriscono il Decreto-Legge n. 113 del 2018 e il Decreto-Legge n. 53 del 2019. Potremo osservare come il Decreto-Legge n. 113 del 2018 è stato oggetto di ricorsi da parte di 5 Regioni alla Corte Costituzionale che si è espressa principalmente con due sentenze, ovvero la n. 194 e la n. 195 del 2019.

---

\* Il presente saggio è una rielaborazione della tesi di laurea triennale discussa nell’anno accademico 2018-2019 all’Università Roma Tre (Corso di Laurea in Scienze politiche). Desidero ringraziare i prof. Massimo Siclari e il prof. Paolo Scarlatti per il prezioso supporto e i consigli che ho ricevuto. La responsabilità per quanto scritto in ogni parte del saggio, ricade interamente sull’autrice.

\*\* M.A. in *International Relation* at the *London School of Economics* (LSE). Address: c/o *Europa Ricerca Onlus*, Via Luciano Manara 15, 00153 Roma, Italy, e-mail <micolmeghnagi@hotmail.it>.

È interessante notare che i parametri invocati dalle Regioni hanno fatto appello non tanto all'annoso settore che riguarda il riparto di competenza Stato-Regioni, ma ai diritti fondamentali, al principio di uguaglianza e di ragionevolezza e agli obblighi internazionali. Il tema della sicurezza, quello delle garanzie internazionali dei migranti e dei richiedenti asilo e il *focus* sui diritti umani sono parte irrinunciabile della nostra tradizione giuridica.

Il fenomeno epocale delle migrazioni, legato alla crisi degli equilibri geopolitici del dopoguerra, sollecita un ripensamento di categorie giuridiche, che sono il precipitato di precedenti epoche storiche. Solo grazie alla riflessione e alla certezza del diritto, si dà la possibilità di sottrarre il tema sicurezza e immigrazione al terreno desolante della conquista del consenso elettorale.

Da paese di emigrazione e di movimenti migratori interni, l'Italia è diventata un paese d'immigrazione e di accoglienza. Una seria politica dell'immigrazione, costituzionalmente orientata, deve tener conto del fatto che stiamo assistendo ad un fenomeno globale, dove milioni di esseri umani esercitano una libertà, ovvero la libertà di emigrare. Una libertà che è riconosciuta come diritto fondamentale dall'art. 35 della nostra Costituzione, ma che in un contesto globale di cambiamenti pone una serie di problemi nuovi, rispetto ai quali la legislazione e la cultura politica e giuridica appaiono in ritardo.

L'articolo che nel primo comma introduce la cosiddetta Costituzione economica e "riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero", è stato redatto in un periodo in cui l'Italia era soprattutto terra da cui si emigrava e si avvertiva dunque la necessità di tutelare i nostri concittadini contemporaneamente alla promozione delle organizzazioni internazionali intese ad affermare il diritto al lavoro.

Rispetto a questi importanti principi accolti dalla Costituzione e dal costituzionalismo liberale in generale, possiamo notare una forte antinomia valoriale innescata dal clima politico e dalla sfida dei nuovi flussi migratori.

Attraverso un *excursus* storico, a partire dai primi anni del XX secolo fino ad arrivare ai giorni nostri, si è cercato di mettere in risalto i cambiamenti introdotti dalla legislatura italiana in materia di sicurezza e immigrazione, evidenziando i poli irrisolti di un approccio normativo oscillante fra le pulsioni opposte di un progetto d'integrazione e una ricorrente tentazione di criminalizzare un processo che coinvolge l'intera Unione Europea, continente che ha bisogno di collaborazione politica e giuridica fra i diversi stati nazionali per superare gli anacronismi di una giurisprudenza fortemente in ritardo su una questione che coinvolge non soltanto il diritto nazionale, ma anche quello europeo e quello internazionale.

La sfida migratoria richiede saggezza e lungimiranza e una capacità d'immaginare un futuro possibile per tutti. Sullo sfondo di questa premessa storica e giuridica, ho cercato, soffermandomi su alcuni articoli, di approfondire i profili delle recenti disposizioni normative di cui il Decreto-Legge n. 113 del 2018, convertito con modificazioni in legge 1 dicembre 2018, n.132 e il Decreto-Legge n. 53 del 2019, convertito con modificazioni in legge 8 agosto 2019, n. 77.

Attraverso una disamina dei singoli articoli e alla luce del dibattito pubblico che hanno innescato, ho cercato di evidenziare alcune aporie irrisolte, che sono alla base dell'intero edificio in questione. Il Decreto-Legge n. 113 del 2018 (*c.d. Decreto sicurezza e immigrazione*) interviene su materie non omogenee. Sicurezza urbana, diritti fondamentali dello straniero, vendita dei beni confiscati, introduzione di una nuova forma di reato per chi protesta in strada, sono solo alcuni dei temi affrontati dai 73 articoli di cui si compone la nuova legge (cfr. Santoro, 2019).

Ho illustrato alcuni profili di una possibile illegittimità costituzionale riguardo tematiche introdotte dalla nuova legge, spaziando tra gli istituti che vanno dall'abrogazione della protezione umanitaria (art. 1) alla preclusione per i richiedenti di protezione internazionale all'iscrizione anagrafica (art.13). Ho quindi utilizzato lo stesso *modus operandi* per analizzare il Decreto-Legge n. 53 del 2019 (*c.d. Decreto sicurezza bis*).

La parte conclusiva di questo saggio è dedicata ad una disamina dei dispositivi che stanno alla base delle sentenze n. 194 e n. 195 del 2019 della Corte Costituzionale in relazione al Decreto-Legge n. 113 del 2018. Con le suddette sentenze la Corte Costituzionale ha deciso i ricorsi in via principale

promossi da cinque Regioni<sup>1</sup> contro il c.d. *Decreto sicurezza*. La sentenza 194/2019 si è pronunciata sulle norme introdotte dagli artt. 1, 12 e 13 del decreto in questione. L'art 1, recante l'abrogazione "del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per esigenze di carattere umanitario", abolisce il permesso di soggiorno generico, l'art. 12, recante "Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo", esclude dal sistema SPRAR i richiedenti asilo, mentre l'art. 13, recante "Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica", abolisce la possibilità per i richiedenti asilo di ottenere il diritto di residenza. La sentenza 195/2019 invece si è pronunciata sulle norme introdotte dall'art. 21, in materia di DASPO urbano, dall'art. 21-bis, in materia di sicurezza dei negozi e dall'art. 28, relativo ai poteri del prefetto sugli enti locali (Padula, 2019, fasc. 2). Le Regioni attraverso l'impugnazione dei suddetti articoli hanno invocato il principio di uguaglianza e di rispetto degli obblighi europei e internazionali.

Nella sentenza n. 194 del 2019 la Corte, pur non accogliendo i tre ricorsi proposti dalle ricorrenti, esprime un chiaro auspicio per un'applicazione *costituzionalmente e intenzionalmente* orientata del Decreto-Legge in questione. Altresì, evidenzia che nonostante si sia deciso per l'inammissibilità dei ricorsi in via principale, non si preclude il fatto che in via incidentale possano emergere diversi profili di incostituzionalità nella parte relativa alla disciplina internazionale. Con la sentenza n. 195 del 2019 la Corte ha accolto i ricorsi delle Regioni in merito all'articolo 21-bis, secondo comma, e all'articolo 28, primo comma. La Corte dedica un'argomentazione estremamente dettagliata nella difesa del principio di legalità, sanzionando la vaghezza e la generalità dei presupposti del potere sostitutivo del prefetto (art. 28) e adotta un'interessante pronuncia in relazione ai rapporti tra Stato e Regione (art. 21-bis) riportando all'ordine pubblico, e quindi a materia esclusivamente statale, la norma sulla sicurezza dei negozi, ma riconoscendo che nonostante ciò vi è una possibile ricaduta sulla disciplina che necessita di un coinvolgimento delle Regioni in virtù dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione (si veda la Sentenza n. 195/2019, in *Corte Costituzionale*, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=195>).

L'interpretazione data dalla Corte costituzionale sembra ammorbidire il criterio secondo il quale la prevalenza di materie esclusive statali prevale sul principio di leale collaborazione (Padula, 2019). In questo senso si può affermare che i criteri che si rifanno ai diritti umani e al diritto internazionale hanno avuto un ruolo primario a garanzia dei principi base della Costituzione italiana.

## **2. Evoluzione storica e fonti del diritto dell'immigrazione in Italia**

La normativa italiana in materia di sicurezza e immigrazione è relativamente recente. Per gran parte del '900 l'Italia è stato un paese di emigrazione piuttosto che d'immigrazione, ed è per questo motivo che la complessità del fenomeno è stata a lungo sottovalutata. I primi movimenti migratori in Italia si sono sviluppati all'indomani della Seconda guerra mondiale, in una fase caratterizzata prevalentemente dagli arrivi legati alle conseguenze della decolonizzazione e alla presenza d'interi popolazioni sfollate in seguito alla tragedia della guerra: i sopravvissuti alla tragedia della *Shoah* di passaggio per l'Italia verso Israele, i profughi italiani della Dalmazia, circa trecentomila, che fuggono in Italia e per i quali bisognerà trovare dei luoghi dove possano ricostruire le loro esistenze spezzate.

In concreto la legislazione nazionale si è dovuta confrontare con le nascenti problematiche degli stranieri, senza una visione organica e sotto l'esclusivo profilo dell'ordine pubblico. In questi anni nascono i primi centri di accoglienza profughi, i campi di smistamento (in particolare a Capua e a Latina), dove le diverse popolazioni che cercano rifugio in Italia, sono ricollocate in via inizialmente provvisoria. Nel caso di Roma, le strutture dove sorge Cinecittà, costituiranno un grande villaggio per profughi per un breve periodo. Questa prima stagione possiamo collocarla tra il 1945 e i primi anni sessanta, dove l'orizzonte principale di intervento da parte delle istituzioni è riconducibile al tentativo di governare la presenza dei profughi (Sanfilippo, 2006, pp. 835-856).

---

<sup>1</sup> Si tratta delle Regioni Umbria (R.R. 10/2019), Emilia-Romagna (R.R. 11/2019), Marche (R.R. 13/2019), Toscana (R.R. 17/2019) e Calabria (R.R. 18/2019). Il decreto era stato impugnato anche da altre tre ma due di esse hanno rinunciato al ricorso (Sardegna e Basilicata), mentre la terza (Piemonte) ha chiesto in udienza pubblica un rinvio della trattazione.

In questa prima fase storica prendono forma due canali paralleli di iniziative: da una parte una prima discussione e l'elaborazione in materia di diritto di asilo (Petrovic, 2013), dall'altra parte la gestione concreta dell'assistenza a coloro che transitano per il territorio italiano o vi si trasferiscono (Colucci, 2018). In tema di diritto di asilo viene approvato l'articolo 10 della Costituzione, che al comma 3 afferma:

«Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge» ([www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf)).

La Costituente stabilisce che lo straniero al quale sia impedito nel suo paese di origine l'esercizio delle libertà democratiche previste e garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica. Negli anni seguenti è già chiaro però, come la concreta applicazione risulti sottoposta a numerose restrizioni, legate a tre principali motivazioni: “la riserva temporale”, la mancanza di una legislazione ad hoc e la così detta “riserva geografica” per la quale, a parte pochissime eccezioni, solo i cittadini dell'Europa dell'Est potevano accedere al diritto d'asilo.

Tale aspetto della legislazione italiana poteva addirittura impedire, come è accaduto a diversi ebrei fuggiti dalla Libia dopo il sanguinoso pogrom del 1967 (il terzo in ventidue anni, prima c'erano state le persecuzioni razziali), la concessione agli inizi degli anni '70 di un passaporto per apolidi da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, in quanto la fuga era avvenuta dalla Libia e non da uno Stato del blocco sovietico.

Il miracolo economico che l'Italia conosce negli anni Sessanta, spinge nuovi lavoratori e lavoratrici a muoversi verso l'Italia per trovare una occupazione migliore. Si tratta di movimenti che non sono più riconducibili alle conseguenze della Seconda guerra mondiale, o ai processi di decolonizzazione, ma piuttosto la diretta risposta a una nuova condizione che cambierà lo scenario migratorio italiano. Nel 1963 viene emanata la circolare n. 51 (1963) del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale.

La circolare dispone la necessità di autorizzare al lavoro gli stranieri già residenti nel territorio nazionale. Asher Colombo e Giuseppe Sciortino scrivono a proposito che dalla prima metà degli anni Sessanta una circolare del Ministero del Lavoro riconosce la possibilità di autorizzare al lavoro – e quindi al potenziale rilascio di un permesso di soggiorno – gli stranieri già residenti nel paese, in deroga alle altre disposizioni, purché questi abbiano fatto ingresso nel paese prima di una certa data. Tale data, tuttavia, sarà spostata in avanti circolare dopo circolare, sino ad essere fissata per l'ultima volta al 31 Dicembre del 1981. Per oltre un decennio l'Italia ha di fatto vissuto una situazione di sanatoria permanente (Colombo e Sciortino, 2004, pp. 52-53)<sup>2</sup>.

La legge del 30 dicembre 1986 n. 943<sup>3</sup>, conosciuta anche come legge Foschi, trasforma in norme vincolanti la serie di disposizioni già introdotte fino ad allora dal Ministero del Lavoro. L'approccio adottato si limitava alle politiche di sanatoria finalizzate alla regolarizzazione della posizione degli immigrati irregolari, introducendo il permesso di soggiorno per motivi di studio o per turismo e in particolare rendendo possibile il ricongiungimento delle famiglie.

Tra le novità delle nuove disposizioni vi sono l'autorizzazione al lavoro e l'istituzione della Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie. Alla fine degli anni Ottanta, l'Italia non disponeva ancora però di un protocollo omogeneo da seguire nei confronti di chi

---

<sup>2</sup> La circolare “della prima metà degli anni '60”, a cui fanno i due studiosi riferimento è la stessa del 1963 già citata. Essa prevede infatti una deroga per gli stranieri già entrati in Italia per motivi diversi dal lavoro, che possono essere autorizzati al lavoro pur se già presenti nel territorio nazionale. Le successive circolari sono quelle – sempre del Ministero del lavoro – n. 8026 del 21 maggio 1979; n. 140/90/79 del 17 dicembre 1979; e n. 141/19/80 del 18 marzo 1980. È da rilevare come queste circolari siano riferite al solo lavoro domestico, a dimostrazione di come sia proprio questo segmento del mercato occupazionale a suscitare, in questa prima fase, le maggiori preoccupazioni dei funzionari ministeriali.

<sup>3</sup> Legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine. Vedi la pagina Internet: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/sg>.

subisce il rigetto di una richiesta d'asilo. Come ha ben documentato Michele Colucci (Colucci, 2018b), con riferimento ad un episodio di cronaca del 1988, per chi si ritrovava in tale condizione si apriva una stagione dai contorni indefiniti. Uno straniero giunto in Italia con la richiesta d'asilo, poteva ritrovarsi a soggiornare per un certo periodo presso la "Tenda di Abramo", centro di accoglienza gestito a Roma dalla Comunità di S. Egidio, per continuare attraverso l'Acnur a cercare di sbrogliare la matassa del suo caso giuridico, in attesa magari di trovare un'opportunità di accoglienza da parte di altri paesi. Nel frattempo l'interessato doveva apprendere la lingua italiana, familiarizzarsi con la vita del paese, svolgendo lavori precari in edilizia e nei mercati, senza contratto perché privo del permesso di soggiorno.

All'arrivo dell'estate, in mancanza di altre disponibilità si ritrovava come molti amici a cercare lavoro nella Provincia di Caserta, a Villa Literno, per lavorare, senza contratto, come raccoglitore di pomodoro in condizioni di lavoro e di vita particolarmente dure. Jerry Masslo, il protagonista di questa breve storia, fu ucciso nella sua baracca alla fine della stagione di raccolta, in un tentativo di rapina, nella notte tra il 23 e il 24 agosto 1989. La sua morte è entrata nella storia dell'Italia contemporanea e sappiamo molto su ciò che avvenne dopo che fu ucciso: manifestazioni locali e nazionali, una nuova legge sull'immigrazione, la diffusione di una coscienza antirazzista. Il problema – paradossalmente – è che la vita di Jerry Masslo non è altrettanto nota. "La sua vita, dal momento dell'arrivo in Italia", come sottolinea Colucci "è stata condizionata dalla burocrazia, dalle scelte delle classi dirigenti, dalla congiuntura internazionale, dal ruolo dell'opinione pubblica, dalla posizione nel mercato del lavoro, dagli organismi assistenziali, dai conflitti sociali, dagli interventi delle forze dell'ordine: un intreccio che ne ha condizionato l'esito in modo determinante" (Colucci, 2018b).

### 3. La Legge Martelli

L'omicidio del bracciante sudafricano Jerry Masslo aprì le porte a una stagione caratterizzata da un dibattito e da una partecipazione nuova che culmina con l'approvazione nel febbraio del 1990 della legge n. 39, anche conosciuta come legge Martelli. La Legge Martelli convertiva il Decreto-Legge del 30 dicembre 1989 n. 416<sup>4</sup>.

L'immigrazione straniera assume sempre più importanza e comincia ad essere vissuta come una questione centrale della società italiana che si intreccia inevitabilmente con lo scenario internazionale, a partire dalla caduta del Muro di Berlino (De Cesaris, 2018). È in questi anni che emerge nel dibattito pubblico italiano l'istituzione di un nesso sequenziale fra l'immigrazione incontrollata e lo sviluppo di una nuova criminalità da cui la malavita nazionale o delle comunità di origine può attingere (corrieri della droga, sfruttamento della prostituzione e così via).

In questo contesto la legge Martelli introduce il principio del contingentamento numerico dei flussi. Alle procedure di selezione previste dalla legge 943, la nuova normativa aggiungerà il criterio di un limite numerico. In altre parole sarà il governo a decidere ogni anno con decreto il tetto di autorizzazioni per l'anno in corso. Negli anni seguenti saranno introdotti in tal senso alcuni provvedimenti a carattere parziale. Il cosiddetto Decreto Conso del 1993 (Decreto-Legge del 14 giugno 1993, n. 1187), convertito nella Legge del 12 agosto 1993, n. 296, introduceva nuovi reati degli stranieri, modificando tra l'altro la disciplina che regolava i procedimenti di espulsione dal paese. Nel 1995 il governo Dini elabora un Decreto-Legge, mai convertito in legge, che prevede una serie d'interventi in materia d'immigrazione. Esso prevede la regolarizzazione degli stranieri presenti sul territorio al 18 novembre 1995, purché possano dimostrare di essere dei lavoratori dipendenti oppure di avere avuto un contratto dalla durata di almeno quattro mesi. La regolarizzazione, legata al decreto e non vincolata alla legge, entrò tuttavia ugualmente in vigore.

Grazie a questo provvedimento fu introdotta una sanatoria di circa 244.000 persone, una cifra superiore ai 218.000 della precedente legge Martelli. A differenza che con la legge precedente, il cosiddetto Decreto Dini non prevedeva la possibilità di poter regolarizzare la propria posizione

---

<sup>4</sup>"Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo". In [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1989;416](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1989;416) (Ultima consultazione, 10/11/2021).

attraverso il lavoro autonomo, mentre prevedeva questa possibilità per ragioni di ordine familiare che nella precedente disciplina non risultavano previsti (Barbagli e Colombo, 2004). Sia a livello interno, sia a livello internazionale, la stagione successiva al Decreto Dini è particolarmente intensa.

#### **4. Dalla Legge Turco-Napolitano al Testo Unico del 1998**

Nella fase successiva al Decreto Dini viene parzialmente superata la logica dell'emergenza e stabilita una cornice normativa di carattere generale e sistematica. Il 31 Dicembre 1997 si contano 1.240.721 permessi di soggiorno rilasciati a stranieri: 6 anni prima i permessi annuali erano stati circa la metà (648.395 perm. essi al 31 dicembre 1991). Contemporaneamente in Europa diventano operative le prime scadenze legate alla Legge Schengen sulla libera circolazione all'interno dei territori dell'UE, di cui l'Italia è tra i primi firmatari. In questo nuovo clima, la Convenzione di Dublino sui richiedenti asilo, sottoscritta dall'Italia nel 1990, costituisce un'importante cesura su cui avremo modo di tornare. In questo contesto matura la discussione e poi l'approvazione, da parte della maggioranza di centro-sinistra, della cosiddetta Legge Turco-Napolitano (Legge del 6 Marzo 1998, n. 40). La legge fu predisposta per l'appunto dai ministri Turco e Napolitano, all'epoca rispettivamente Ministro della Solidarietà Sociale e Ministro dell'Interno. Come sottolinea Colucci, questa legge aveva tra i suoi obiettivi, la programmazione degli ingressi regolari nel paese grazie a percorsi d'integrazione dei cittadini stranieri regolarmente residenti sul territorio nazionale, il contrasto dell'immigrazione irregolare e la regolazione dei flussi migratori con un sostegno attivo dei processi di integrazione, e con una semplificazione dei decreti di espulsione (Colucci, 2019, p. 421).

Da qui l'introduzione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale e per la ricerca di un'occupazione. Tra i dispositivi del decreto vi era inoltre la pianificazione annuale delle quote di arrivo in funzione delle esigenze del mercato del lavoro. Il decreto introduceva inoltre la carta di soggiorno rilasciata dopo cinque anni di residenza e, a fronte della capacità di mantenimento del nucleo familiare. La carta di soggiorno prevede un'estensione dei diritti di cittadinanza con la conseguente impossibilità di espulsione, salvo in alcuni casi. Il decreto prevedeva il diritto al permesso di soggiorno per chi denunciava i propri sfruttatori.

In questo quadro veniva ampliata la possibilità di respingimento degli immigrati irregolari alla frontiera e velocizzata la procedura per le espulsioni amministrative. Vengono inoltre introdotti i Centri di permanenza temporanea, ovvero luoghi di reclusione riservati agli immigrati non in regola in attesa di essere identificati, ed eventualmente espulsi e, dal punto di vista della parità dei diritti con i cittadini italiani, viene riconosciuto il diritto all'assistenza sanitaria anche in assenza di documenti in regola.

Pochi mesi dopo la sua approvazione, la legge confluisce nel decreto legislativo 286 del 1998, che raccoglie nel "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" il corpus di provvedimenti collegati al tema dell'immigrazione. Le riforme che seguiranno, e che tratterò più avanti, rappresenteranno un intervento sul Testo Unico. Occorre ricordare che anche in occasione della Legge Turco Napolitano "viene disposta una regolarizzazione di massa, che riguarda 217.000 persone, a fronte delle circa 250.000 domande pervenute" (*ibid.*).

Il testo unico sull'immigrazione integrato dalla normativa europea e regionale di settore, costituisce le fondamenta del sistema di immigrazione italiano. Si compone di 49 articoli, suddivisi in paragrafi che hanno per oggetto: 1) i principi generali; 2) le disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato; 3) la disciplina del lavoro; 4) il diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori; 5) le disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale; 6) le norme finali (Morgese, 2014, p. 47).

La sconfitta elettorale del centro-sinistra e l'insediamento del centro-destra al governo nel 2001, insieme agli eventi dell'11 settembre 2001, sono l'inizio di una nuova stagione. All'indomani del tragico attentato terroristico dell'11 settembre negli Stati Uniti nel mondo occidentale si diffonde un clima politico e culturale più orientato alla chiusura delle frontiere.

## **5. La Legge Bossi-Fini e gli sviluppi successivi: la normativa italiana sull'immigrazione tra integrazione e criminalizzazione**

La nuova legge, conosciuta come Bossi-Fini, viene approvata l'11 luglio 2002 ed entra in vigore il 10 settembre dello stesso anno. La Legge Bossi-Fini incide profondamente sul Testo Unico, intervenendo sul tema dell'ingresso e dell'espulsione, riducendo drasticamente le opportunità legali d'ingresso e rendendo più efficaci e rapidi i provvedimenti di allontanamento dal territorio, con particolare riferimento alla regola della "immediata esecuzione delle espulsioni con accompagnamento coatto alla frontiera". Essa mira a rendere la presenza straniera sul territorio italiano meno protetta dalle tutele sociali e giuridiche e quindi, più precaria. Si segnala l'abolizione del sistema dello sponsor e la formalizzazione del contratto di soggiorno quale titolo per la permanenza sul territorio italiano, secondo una procedura che prevede formalmente la perdita del permesso di soggiorno, nel caso di perdita del contratto di lavoro. È importante evidenziare che con le due sentenze n. 222 e 223 del 2004 la Corte Costituzionale ha giudicato parzialmente illegittima l'espulsione con accompagnamento coatto prima della pronuncia del giudice, dal momento che entra in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione secondo cui "la libertà personale è inviolabile e ogni provvedimento limitativo deve essere valutato da un giudice" e con l'art. 24 della Costituzione del "diritto di difesa". La legge del 12 novembre 2004 n. 271 di conversione del Decreto-Legge 14 settembre 2004 n. 241 ha modificato la disposizione per garantire il pieno rispetto dell'art. 13 della Costituzione.

La posizione rigida e di chiusura intrapresa dalla Legge Bossi-Fini aveva come obiettivo quello di mandare un segnale preciso rispetto alle politiche migratorie. Come sottolinea Colucci le conseguenze della legge si possono racchiudere in una tendenziale precarizzazione delle condizioni di vita e di lavoro degli stranieri e in un mancato raggiungimento degli obiettivi governativi, in quanto la regolarizzazione che accompagnò la nuova legge, produsse un afflusso senza precedenti di domande: 701.906 (accolte il 90,5%) (Colucci, 2019, p. 421).

Durante il governo degli anni 2006-2008, la legislazione italiana in materia è stata interessata da importanti modifiche volte a recepire la normativa europea. In particolare, con i due d.lgs. del 8 gennaio 2007, n. 3 e 5, si è data rispettivamente attuazione alla direttiva sui c.d. lungo soggiornanti (2003/109/CE) e alla direttiva sul ricongiungimento familiare (2003/86/CE). Il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, ha recepito la direttiva sui cittadini dell'Unione europea e sui loro familiari (2004/83/CE) (Morgese, *cit.*). Tra il 2001 e il 2008 le presenze straniere in Italia risultano triplicate: da 1.334.880 a 3.891.295: l'immigrazione straniera cresce vertiginosamente. All'interno di questo contesto, con l'intrecciarsi della crisi economica, si fa strada nel 2008-2009 un ulteriore irrigidimento in tema di immigrazione.

Come scrive Colucci: "Il binomio sicurezza pubblica- immigrazione, non rappresenta più solo l'orizzonte culturale e politico dell'impianto polemico agitato dalle forze politiche. Tale binomio s'inizia a configurare come un vero e proprio dispositivo normativo" (Colucci, 2019, p. 421).

Il discorso pubblico sull'immigrazione appare costantemente inserito all'interno del tema più ampio della sicurezza pubblica. "Il pacchetto sicurezza" del 2008-2009 con il governo Berlusconi è un esempio lampante di come questo binomio si traduca in fatti. La legge 24 luglio 2008 n.125 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" ha modificato l'art. 235 del Codice Penale, "Espulsione o allontanamento dello straniero dallo stato", introducendo l'espulsione giudiziale per i cittadini dell'Unione europea e per quelli extra-comunitari nel caso siano condannati alla reclusione per un tempo superiore ai due anni. La nuova legge introduceva l'aggravante della clandestinità, prevedendo un terzo della pena in più per chi, trovandosi in uno stato per l'appunto di clandestinità, commette un reato nel territorio della Repubblica. Vengono introdotte pene più severe (da 1 a 6 anni di reclusione) per coloro che forniscono elementi fittizi sulla propria identità per non farsi identificare mentre i centri di permanenza temporanea modificano il proprio nome diventando "Centri di identificazione e di espulsione (CIE)". Pene severe sono disciplinate anche nei confronti di coloro che offrono un lavoro a un immigrato irregolare: una multa di cinquemila euro per ogni lavoratore trovato in una posizione di irregolarità con reclusione da sei mesi a tre anni.

Tra le principali novità previste in materia d'immigrazione è importante sottolineare il riconoscimento di più poteri ai sindaci. Per mantenere l'ordine e la sicurezza pubblica, viene conferito ai sindaci il potere di segnalare all'autorità giudiziaria la condizione di irregolarità in cui verte lo straniero affinché venga espulso dal territorio. Un punto nevralgico sul quale si tornerà più avanti.

La legge n. 94 del 15 luglio 2009 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" introduce ulteriori novità in linea con l'orientamento restrittivo già ricordato. La legge rende la permanenza irregolare reato perseguibile d'ufficio (precedentemente come infrazione amministrativa), prevedendo una contravvenzione penale o una pena pecuniaria (Ferrero, 2010, pp. 423-438). Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina veniva punito più severamente. La legge estendeva il periodo massimo di trattenimento nei Centri di identificazione da 60 a 180 giorni anche per i richiedenti asilo. Ancora, la legge 94/2009 portava a due anni il periodo minimo per ottenere la cittadinanza italiana attraverso il matrimonio, prevedendo inoltre l'obbligo di versare un contributo per rinnovare il proprio permesso di soggiorno con la conseguente cancellazione dello straniero dall'anagrafe dopo sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno e la verifica della conoscenza della lingua italiana per ottenere il permesso di lungo soggiornante.

In questa analisi è importante guardare anche allo scenario internazionale. L'allargamento a est dell'Unione Europea con l'inclusione nel 2007 di Romania e Bulgaria, modificava di colpo lo status di una corposa minoranza sul territorio italiano, sino ad allora considerata extracomunitaria (Bonifazi, Conti, Strozza, 2016, pp. 178-192). Un altro tassello di questi sviluppi è stato il trattato di "amicizia, partenariato e cooperazione» sottoscritto nel 2008 da Berlusconi e Gheddafi e ratificato dal Governo italiano il 6 febbraio del 2009. Il trattato, molto articolato, riguardava in generale la cooperazione tra l'Italia e la Libia. Il riferimento alle migrazioni è contenuto nell'art. 19, "Collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina", e si traduceva nel controllo di fatto da parte libica dei flussi di migranti diretti verso le coste italiane in cambio di finanziamenti destinati a progetti infrastrutturali in Libia, con lo scopo di contenere e limitare l'emigrazione verso L'Europa.

È interessante osservare come quel binomio sicurezza-immigrazione analizzato poc'anzi attraverso la lettura della legge 94/2009, venga inserito anche a livello internazionale all'interno del controllo della sicurezza, del terrorismo e della criminalità. L'impostazione restrittiva del periodo 2008/2009 viene successivamente mitigata, per dare attuazione alla normativa dell'Unione Europea mentre la situazione internazionale cambia radicalmente con la stagione delle cosiddette "primavere arabe" a partire dall'inizio del 2011. In questa nuova fase, lo scenario geopolitico del Mediterraneo è caratterizzato da uno sconvolgimento rapido e impetuoso che avrà delle conseguenze sui flussi migratori, che si estendono sino ad oggi.

Di fronte alle nuove sfide ed emergenze, il governo italiano reagisce decretando lo stato di emergenza nazionale. A coloro che sono giunti sulle coste italiane provenendo dall'Africa settentrionale tra il gennaio e l'aprile 2011 viene concesso un permesso di soggiorno di tipo umanitario. Il crollo del regime libico fa venire meno il sistema di accordi che negli anni precedenti aveva garantito, in parte e con gravi forzature, il controllo dei flussi migratori. I crescenti vincoli imposti dall'Unione europea alle politiche italiane, con l'obbligo giuridico di allinearsi alle procedure comunitarie in termini di recepimento di asilo, porranno il sistema italiano in una situazione particolarmente difficile e complessa. La legge del 2 agosto 2011 n. 129 di conversione del Decreto-Legge 23 giugno 2011, porta alla riformulazione delle previsioni legislative concernenti il trattenimento e l'espulsione degli stranieri.

La legge ha dato attuazione alla c.d. direttiva rimpatri (2008/115/CE), consentendo il rimpatrio volontario e allungando il termine massimo di permanenza nei CIE a 18 mesi. Il D.lg. 16 luglio 2012 n. 109 ha dato attuazione alla direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro che impiegano stranieri irregolari (2009/52/CE); la legge 6 agosto 2013 n. 97 ha reso possibili l'accesso al pubblico impiego per i familiari extra-UE di cittadini UE aventi diritto di soggiorno o di soggiorno permanente e per i



beneficiari di protezione internazionale, mentre il D. Lg. 4 marzo 2014 n. 40 ha recepito la direttiva 2011/98/UE sul procedimento unico per il rilascio di un permesso di soggiorno e di lavoro e un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi stranieri.

Gli anni che vanno dal 2011 a oggi, sono caratterizzati da un conflitto crescente in merito alle politiche migratorie che metteranno a dura prova la coesione interna dell'Unione Europea: in particolare i rapporti con la sponda orientale dei paesi dell'ex blocco sovietico (Ungheria e Polonia), che hanno aderito all'Unione dopo il crollo del Muro di Berlino, e con quelli della sponda meridionale (Italia e Grecia).

La tensione raggiunge l'apice con l'ascesa di movimenti populistici che mettono in discussione l'appartenenza all'Unione Europea, in una degenerazione generale nel dibattito pubblico e con una deriva pericolosa per le istituzioni democratiche. L'insistenza sulla necessità di limitare i flussi migratori provenienti dalle coste dei paesi del Nord Africa ha favorito da parte del governo italiano, in accordo con i paesi dell'Unione Europea, un progressivo e articolato intervento nei contesti di transito situati in Medio Oriente e in Nord Africa. Nel 2016-2017 il governo italiano ha raggiunto accordi con le diverse fazioni che controllano il territorio libico, per un'ulteriore stretta che ha suscitato polemiche e critiche da parte delle organizzazioni umanitarie.

L'approvazione dei decreti legge 113/2018 e 53/2019, come vedremo più avanti, aprirà le porte ad una nuova fase all'interno del panorama italiano. I due decreti propongono una visione complessiva del governo dell'immigrazione all'interno di un generale orizzonte di restrizione, che spazia tra temi molto diversi tra loro che vanno dal lavoro alla cittadinanza, al diritto alla casa al diritto d'asilo alle strutture proposte dell'accoglienza (Colucci, 2019, p. 421).

## **6. Il Decreto Legge n. 113/2018: il decreto sicurezza**

Il 28 Novembre 2018 la Camera ha approvato il Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n. 112 recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale dello straniero e immigrazione, sicurezza pubblica, funzionalità del Ministero dell'Interno e organizzazione e funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" (vedi sito web <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/immigrazione-e-sicurezza.html>)

Il Decreto-Legge è composto da 40 articoli, suddivisi in tre Titoli ( a cui si aggiunge un quarto che tratta di disposizioni finanziarie e finali). Il primo tratta in materia di immigrazione, il secondo in materia di sicurezza pubblica e il terzo in materia di organizzazione dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno e dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

In questo lavoro mi concentrerò sul Titolo I in tema di immigrazione recante "Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione", e sul Titolo II in tema di sicurezza pubblica, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa".

Senza pretesa di completezza, ne richiamerò alcuni. L'articolo 1, "Abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per esigenze di carattere umanitario", modifica il Testo unico in materia di immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 1998, art. 6, co. 6). L'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari viene abrogato e sostituito con alcune fattispecie di permessi di soggiorno "speciali". Gli articoli 19, comma 2, lettera *d-bis* e l'articolo 20-*bis* vengono introdotti nel Testo unico dell'immigrazione e corrispondono rispettivamente a condizioni di salute di eccezionale gravità e situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine, che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza. Con l'inserimento dell'articolo 42-*bis* all'interno del Testo unico

dell'immigrazione, viene introdotto anche un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile<sup>5</sup>.

Con l'introduzione dell'art. 1, il Decreto-Legge in questione mira a rendere tipizzate le ipotesi di protezioni umanitarie, introducendo cinque differenti tipi di permessi di soggiorno, che pongono il soggetto in una situazione giuridica di maggiore precarietà rispetto alla precedente normativa (cfr. Benvenuti, 2019).

Il permesso per "protezione speciale" viene rilasciato sotto richiesta della Commissione territoriale per la protezione internazionale. Esso ha una durata di un anno ed è rinnovabile per tutta la durata del pericolo. Consente il lavoro, ma non è convertibile in un permesso di soggiorno di lavoro. Il permesso "per calamità", viene rilasciato allo straniero che non possa tornare nel suo paese di provenienza a causa di "una situazione di contingente eccezionale calamità". Tale permesso ha una durata di sei mesi ed è rinnovabile.

Anch'esso consente l'accesso al lavoro, ma non è convertibile in altro permesso di soggiorno. Il permesso "per atti di particolare valore civile" viene rilasciato secondo la discrezione del Ministero dell'Interno. Il permesso "per cure mediche" viene rilasciato allo straniero il quale versi "in condizioni di salute di eccezionale gravità" e che, a causa delle sue condizioni di salute, non possa fare rientro nel suo paese di origine. Tale permesso ha una durata di un anno ed è rinnovabile, ma non consente l'accesso al lavoro. Inoltre non convertibile in un altro permesso di soggiorno. Infine, i permessi di soggiorno "per casi speciali" sono rilasciati in altre ipotesi che fino ad ora erano comprese nel più generale "permesso per motivi umanitari". Assistiamo quindi al passaggio da una situazione generale ad una particolare.

I permessi introdotti per mano del Decreto-Legge in questione sono : a) protezione sociale delle vittime di delitti di grave sfruttamento o violenza, i quali sono in pericolo di vita a causa della loro collaborazione o per essersi sottratti allo sfruttamento perpetuato da organizzazioni criminali; b) vittime di violenza domestica che abbiano sporto denuncia nei confronti dell'autore del reato; c) particolare sfruttamento lavorativo su denuncia del lavoratore sfruttato nei confronti del datore di lavoro (G. Santoro, 2019, pp. 45-46).

Lo straniero non viene riconosciuto come rifugiato, ma viene ritenuto impossibile il suo allontanamento per il rischio di persecuzioni o torture. Occorre a questo punto introdurre alcuni interrogativi sui possibili vizi sostanziali di cui il Decreto-Legge (D.L.) 113/2018 posti dai vari costituzionalisti italiani in merito all'abrogazione dell'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Non è forse la previsione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, necessario svolgimento dell'art. 10, terzo comma, della Costituzione? (cfr. Ruotolo, 2018). L'art. 10, comma 3 della Costituzione prevede il diritto di asilo nel territorio della Repubblica per quegli stranieri ai quali nel proprio Paese di origine sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana. Certo, ciò deve avvenire "secondo le condizioni stabilite dalla legge" (*ibid.*). Nel 1997 la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ( nr. 4674/1997) dichiara che lo straniero il quale non possa esercitare le libertà democratiche previste dalla Costituzione italiana gode "di un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo". Nel 2005 la Corte di Cassazione cambia radicalmente la propria posizione stabilendo che il diritto d'asilo costituzionale "deve intendersi come diritto di accedere nel territorio dello Stato al fine di esperire la procedura per ottenere lo status di rifugiato" (Cass. Civ. 25028/2005). Nel 2007 lo straniero non viene più visto come un richiedente di protezione internazionale, ma come un asilante, mentre l'esistenza di un autonomo diritto di asilo costituzionale, in assenza di legge di attuazione, viene dichiarata "inconsistente" (Cass. Civ. 23352/2007, cfr. Elton Khanari e Tomaso Spandrio, 2018, pp. 71-10).

---

<sup>5</sup> Per una disamina dei rapporti tra diritto di asilo costituzionale e protezione umanitaria si vedano: P. Morozzo Della Rocca (2018) e M. Benvenuti (2018).

Con l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari introdotta dall'art. 1 di cui il Decreto-Legge n. 113/2018, il diritto fondamentale dell'asilo costituzionale *torna nelle mani (ibid.)* della discrezionalità legislativa.

Anche alla luce di quanto appena illustrato, Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in sede di emanazione del Decreto-Legge in esame, ha ricordato al Presidente del Consiglio, che “restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione (...)”.

Prima di illustrare gli articoli successivi, può essere di grande utilità riportare alcuni dati estratti dall'EUROSTAT (Ufficio statistica dell'Unione Europea), che rende periodici rapporti in merito alla protezione accordata dagli Stati membri dell'Unione Europea ai richiedenti asilo<sup>6</sup>.

Nel caso italiano la maggioranza di coloro che hanno ricevuto protezione provengono dal Bangladesh, Nigeria, Gambia e Pakistan, mentre negli altri Stati membri dell'Unione europea, dalla Siria, Iraq e Afghanistan<sup>7</sup>. Nel 2017 il numero di riceventi protezione più elevato è stato in Germania (325.4000 unità, oltre il 60 per cento del complessivo numero europeo). In Italia il numero di riceventi protezione è stato di 35.1000 unità. Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. in ultimo Cass. Civ., sez. I 23/02/2018 n. 4455), la protezione per motivi umanitari costituisce una forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia. La “protezione umanitaria costituisce una delle possibili forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., terzo comma), secondo il costante orientamento di questa Corte, unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito.

Tornando quindi all'articolo 1 del Decreto-Legge n. 113/2018 possiamo riassumere che esso abroga l'istituto di soggiorno per motivi umanitari inserendo alcune fattispecie eccezionali di tutela dello straniero (elencate poc'anzi) per esigenze di carattere umanitario. L'Art. 2 recante il “prolungamento della durata massima del trattenimento dello straniero all'interno dei Centri di permanenza per il rimpatrio e disposizioni per la realizzazione dei medesimi Centri”, apporta due importanti modifiche. Il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri è portato da 90 a 180 giorni. Inoltre si autorizza a ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara<sup>8</sup>, con l'obiettivo di assicurare una immediata disponibilità dei Centri medesimi<sup>9</sup>.

La denominazione “Centri di permanenza per il rimpatrio” viene ripristinata per effetto della disposizione di cui all'art. 19, comma 1, del Decreto-Legge n.13 del 2017 (in precedenza erano denominati “Centri di identificazione ed espulsione” (CIE, legge 24 luglio 2008 n.125). Gli stranieri che si trovano in una posizione di irregolarità, che decidono di non presentare domanda di protezione internazionale (e che si rifiutano di essere foto-segnalati) sono trasferiti nei Centri di permanenza per il rimpatrio. I profili critici fino ad ora analizzati non esauriscono i dubbi di legittimità costituzionale.

L'Art. 2 del D.L. 113/2018 pone interrogativi di compatibilità con l'art. 13 Cost. (Elton Xhanari e Tomaso Spandrio, 2018, pp. 10-12) che non ammette “forma alcuna di detenzione, di ispezione o

---

<sup>6</sup> Cfr. Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, Dossier 9 novembre 2018, Senato della Repubblica. In <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>

<sup>7</sup> EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017, in Internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58>.

<sup>8</sup> Art. 63, Codice dei contratti pubblici, *Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione*. In [www.codiceappalti.it/dlgs\\_50\\_2016/art\\_63\\_uso\\_della\\_procedura\\_negoziata\\_senza\\_previa\\_pubblicazione\\_di\\_un\\_bando\\_di\\_gara/8439](http://www.codiceappalti.it/dlgs_50_2016/art_63_uso_della_procedura_negoziata_senza_previa_pubblicazione_di_un_bando_di_gara/8439).

<sup>9</sup> Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, Dossier 9 novembre 2018, Senato della Repubblica, *cit.*

perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria [cfr. art. 111 c. 1, 2] e nei soli casi e modi previsti dalla legge [cfr. art. 25 c. 3”.

Il binomio immigrazione-criminalità all'interno del quale viene posto lo straniero, e che permea l'intero Titolo I del decreto, appare qui ancora più evidente.

I dati dimostrano che durante l'anno 2016 le persone transitate in un centro furono 2.984 e di questi ne furono rimpatriati 1.441 (il 48%). Possiamo osservare come negli anni precedenti questi numeri mantengono la stessa linea: 48% nel 2010, 50,2% nel 2011, 50,5% nel 2012, 45,7% nel 2013<sup>10</sup>. Queste premesse rafforzano quindi dubbi di legittimità costituzionale formale oltre che sostanziale, in relazione alla carenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione (Cfr. Ruotolo, 2018, *cit.*).

L'articolo 3 recante “il Trattenimento per la terminazione o la verifica dell'identità è della cittadinanza dei richiedenti asilo”, introduce l'istituto del trattenimento a fini identificativi del richiedente protezione internazionale. Vengono introdotte due nuove ipotesi di trattenimento ai decreti legislativi n. 142 del 2015 e n. 25 del 2008 motivate dalla necessità di verifica identitaria o della cittadinanza dello straniero che richiede protezione internazionale. I trattenimenti sono autorizzati in luoghi e tempi determinati.

L'articolo 3 entra in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. per il mancato rispetto della direttiva 2013/22/UE (cfr. Santoro, 2018, *cit.*, pp. 102-104), nella quale si obbliga ciascuno Stato membro dell'UE di prevedere in maniera tassativa le ipotesi in cui ritiene necessario procedere alla limitazione della libertà personale del richiedente. Si tratta, dunque, di una nuova ipotesi di limitazione della libertà personale del richiedente asilo che si va ad aggiungere a quelle già previste dal nostro ordinamento all'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015.

Il Decreto-Legge in questione introduce quindi il comma 3-bis che stabilisce il trattenimento a fini identificativi per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinare o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri in cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di centottanta giorni.

La norma in commento oltre ad entrare in contrasto con la direttiva europea 2013/22/UE, sembra violare anche la direttiva n. 33/2013. L'art. 8, primo paragrafo, infatti stabilisce il divieto di trattenimento del richiedente asilo per il solo fatto di aver presentato una domanda di protezione internazionale (cfr. Santoro, 2019, pp. 67-68). L'articolo 4 recante le “Modalità di esecuzione dell'espulsione”, novella l'articolo 13, comma 5-*bis* del Testo unico dell'immigrazione (decreto legislativo n.286 del 1998), introduce nuove modalità di temporanea permanenza dello straniero in attesa dell'esecuzione del provvedimento di espulsione<sup>11</sup>. Questa permanenza si può avere in “locali idonei” e in “strutture idonee”, invece che nei Centri di permanenza per il rimpatrio (cfr. Santoro, 2019, pp. 102-104). L'indeterminatezza utilizzata nel lessico della norma, potrebbe portare a problemi di vario genere nello stabilire l'idoneità di un locale ai fini del trattenimento, entrando in contrasto con l'art. 13 della Costituzione.

Ulteriori profili di incostituzionalità emergono anche in relazione all'articoli 9, 10, 13 e 14 del Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n.113. L'articolo 9 reca la “Domanda di protezione internazionale reiterata e la domanda presentata alla frontiera”, ovvero i richiedenti asilo che *reiterano* la domanda per impedire la domanda per impedire l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento, non possono rimanere sul territorio nazionale perché la prima domanda reiterata è stata considerata non ammissibile oppure rigettata perché infondata. Attraverso le disposizioni relative alla domanda

---

<sup>10</sup> *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione*, Senato della Repubblica, gennaio 2017. In Internet: [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20\(2%20gennaio%202017\).pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20(2%20gennaio%202017).pdf).

<sup>11</sup> Decreto-Legge immigrazione e sicurezza pubblica, *Dossier* 9 novembre 2018; Senato della Repubblica, *cit.*

infondata e alla domanda reiterata viene ridimensionato fortemente il riconoscimento del diritto alla protezione internazionale con la conseguente violazione alle direttive europee e quindi all'art. 117 della Costituzione<sup>12</sup>. L'articolo 10 recante il "Procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale", prevede che la Commissione territoriale che si occupa di valutare la richiesta di protezione internazionale in determinate ipotesi si pronuncia con "procedimento immediato". In altre parole, nell'ipotesi in cui il richiedente protezione internazionale sia sottoposto a un procedimento penale, o a una condanna anche non definitiva per reati di particolare allarme sociale, la Commissione territoriale competente è tenuta a provvedere nell'immediatezza all'audizione del richiedente. In caso di diniego è tenuta a procedere subito con l'espulsione. Questo punto potrebbe rilevare problemi di compatibilità costituzionale sia con l'art. 27, secondo comma della Costituzione (presunzione d'innocenza), ma anche con il diritto di difesa disciplinato dall'art. 24 della Costituzione (Ruotolo, 2018).

L'impedimento di fatto di potersi difendere di fronte al giudice in un procedimento penale con condanna non definitiva, va a violare il dettato supremo dell'ordinamento. Gli articoli 11, 12 e 13 disciplinano rispettivamente l'Istituzione "di sezioni dell'Unità di Dublino" (Art. 11), ovvero la possibilità di istituire presso le prefetture fino ad un massimo di tre articolazioni territoriali dell'Unità di Dublino, "l'accoglienza dei richiedenti asilo" (Art. 12), intervenendo sulle disposizioni che hanno per oggetto: il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati<sup>13</sup>, il "monitoraggio dei flussi migratori" (Art. 12-bis); gli "obblighi di trasparenza per le cooperative sociali che svolgono attività a favore di stranieri" (Art. 12-ter); infine le "disposizioni in materia di iscrizione anagrafica" (Art. 13), prevedendo che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consenta l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, a meno che esso non costituisca il documento di riconoscimento<sup>14</sup>. È evidente che l'articolo 13 del Decreto-Legge in questione non impone un esplicito divieto, altresì esclude l'utilizzabilità del permesso per richiesta asilo come documento per l'iscrizione all'anagrafe territoriale.

Occorre guardare a tale esclusione all'interno di una riflessione più ampia, ovvero nell'ambito del diritto alla residenza. L'art. 43, comma 2, del Codice civile ci fornisce la definizione di residenza: "la residenza è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale". A differenza del cittadino italiano, il quale per stabilire la propria residenza dovrà semplicemente dimostrare la sua permanenza in un tale luogo e la sua volontà di rimanerci, lo straniero si trova in una situazione più articolata e complesso. Egli deve dimostrare di essere presente nel territorio della Repubblica in modo regolare<sup>15</sup>.

L'interpretazione secondo la quale la legge in questione impedisce l'iscrizione dei richiedenti asilo all'anagrafe non è corretta, perché se così fosse, ci troveremmo davanti all'esclusione di una categoria, quella dei richiedenti asilo, e ciò entrerebbe ancora una volta in contrasto con la nostra Costituzione, nel momento in cui un ufficiale di stato civile di un comune dovesse negare loro l'iscrizione anagrafica (Santoro, 2019, pp. 96-97).

L'art. 14 introduce numerose disposizioni in materia di *acquisizione e revoca della cittadinanza*, apportando modifiche e integrando la legge n. 91 del 1992. L'art. 14 porta da 200 euro a 250 euro l'importo del contributo richiesto per gli atti relativi alla cittadinanza, richiedendo inoltre un'adeguata conoscenza della lingua italiana al richiedente della cittadinanza italiana per matrimonio, o per concessione di legge.

L'articolo introduce nuove ipotesi di revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per i reati di terrorismo ed eversione (Santoro, *ibid.*). Quest'ultimo punto introduce nella L. n. 91 del

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Manifeste Illegittimità costituzionali dalle 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 in ASGI, *Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione*. In: [http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI\\_DL\\_113\\_15102018\\_manifestioni\\_illegittimita\\_costituzione.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf).

<sup>14</sup> Decreto-Legge immigrazione e sicurezza pubblica, *Dossier* 9 novembre 2018. Disponibile alla pagina Internet <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>.

<sup>15</sup> Così stabiliscono la legge anagrafica n. 1228/1954 e il regolamento anagrafico, ma anche il Testo unico Immigrazione, il D. Lgs. 286/1998. Cfr. [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1954-12-24;1228!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1954-12-24;1228!vig=,), [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/14/15G00140/sg%20](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/14/15G00140/sg%20).

1992 il nuovo articolo 10-*bis* che prevede la revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per i delitti commessi per finalità di terrorismo, o di eversione dell'ordine costituzionale. La revoca della cittadinanza è applicabile solo ed esclusivamente laddove la cittadinanza italiana sia stata acquisita per matrimonio (art. 5, L. n. 91/1992), per naturalizzazione (art. 9), o nel caso dello straniero nato in Italia e che vi abbia risieduto legalmente fino alla maggiore età. (art. 4). L'Art. 14 introduce nuove ipotesi di “revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per i reati terrorismo ed eversione”

«L'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri o apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani è disciplinata dagli articoli da 5 a 8 della L. n. 91 del 1992. Gli stranieri coniugi di cittadini italiani ottengono la cittadinanza, dietro richiesta presentata al prefetto del luogo di residenza dell'interessato, oppure, se residenti all'estero, all'autorità consolare competente, se possono soddisfare, contemporaneamente, le seguenti condizioni: residenza legale nel territorio italiano da almeno due anni, successivi al matrimonio, o, in alternativa, per gli stranieri residenti all'estero, il decorso di tre anni dalla data del matrimonio tra lo straniero e il cittadino. I predetti termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati dai coniugi; persistenza del vincolo matrimoniale; insussistenza della separazione legale; assenza di condanne penali per i delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato e contro i diritti politici dei cittadini; assenza di condanne penali per i delitti non colposi per i quali è prevista una pena edittale non inferiore a tre anni; assenza di condanne penali per reati non politici, con pena detentiva superiore a un anno, inflitte da autorità giudiziarie straniere con sentenza riconosciuta in Italia; insussistenza, nel caso specifico, di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica»<sup>16</sup>.

In relazione alla revoca della cittadinanza la lettera d del comma 1 introduce nella L. n. 91 del 1992 il nuovo articolo 10-bis, che prevede un'ipotesi di revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per i “delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge prevede la pena della reclusione non inferiore, nel minimo, a 5 anni o nel massimo a 10 anni (art. 407, comma 2, lett. a), n. 4)<sup>17</sup>. La “finalità di” terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale” può “operare sia come elemento costitutivo del reato (es. art. 280 c.p., attentato per finalità terroristiche o di eversione) che come circostanza aggravante del reato (art. 270-bis.1 c.p., che per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, prevede che la pena sia aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato)”<sup>18</sup>.

La “finalità di terrorismo” è individuata ai sensi dell'art. 270-sexies c.p. nelle «condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia»<sup>19</sup>. Quanto alla finalità “di eversione dell'ordine costituzionale”, si “ricorda anzitutto che ai sensi dell'art. 11, della legge n. 304 del 1982, tale espressione corrisponde all'espressione “finalità di eversione dell'ordine democratico, usata dal codice penale e dalla legislazione anteriore al 1982”<sup>20</sup>.

Le fattispecie di revoca sono applicabili solo nel caso in cui la cittadinanza italiana sia stata acquisita “per matrimonio (art. 5, L. n. 91/1992), per naturalizzazione (art. 9), ovvero ai sensi dell'articolo 4, co. 2, della medesima legge”. L'ultima ipotesi “riguarda i casi di acquisto della

---

<sup>16</sup> Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica. *Dossier* novembre 2018, *cit.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

cittadinanza dello straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età”<sup>21</sup>.

In particolare, la legge n. 91/1992 “contempla tre ipotesi di perdita automatica della cittadinanza italiana, nei seguenti casi:

«la revoca dell’adozione per colpa dell’adottato ha come conseguenza la perdita automatica della cittadinanza acquistata da quest’ultimo in virtù dell’adozione, purché egli abbia un’altra cittadinanza o la riacquisti (art. 3, co. 3); la mancata ottemperanza all’intimazione del Governo italiano di lasciare un impiego pubblico o una carica pubblica che il cittadino abbia accettato da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l’Italia, o la mancata ottemperanza all’invito di abbandonare il servizio militare che il cittadino presta per uno Stato estero (art. 12, co. 1); l’assunzione di una carica pubblica o la prestazione del servizio militare per uno Stato estero, o l’acquisto volontario della cittadinanza dello Stato considerato, quando tali circostanze si verificano durante lo stato di guerra con esso» (art. 12, co. 2).

L’Art. 14, trattando in maniera diversa i cittadini a seconda che lo siano per nascita o meno, solleva questioni in relazione all’articolo 22 della Costituzione ai sensi del quale la cittadinanza non può mai essere revocata «per motivi politici»<sup>22</sup>. In base all’articolo 3 della Costituzione, tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge.

Le ipotesi di perdita della cittadinanza già previste dalla L. 91/1992 non fanno distinzione in ordine del titolo acquisito (Elton Xhanari e Tomaso Spandrio, 2018).

Un ulteriore profilo di legittimità costituzionale è dato dal fatto che l’Art. 14 D.L. 112/2018 non si occupa della tematica del riacquisto dello status di cittadino del paese di provenienza, per l’individuo che abbia perso quello italiano. Nel caso in cui lo Stato negasse al destinatario di un provvedimento di revoca, la facoltà di tornare a godere pienamente dei propri diritti, questi si troverebbe in un limbo di apolidia<sup>23</sup>. Questo entra in contrasto con le norme internazionali in tema di apolidia e quindi con l’Art. 117 della Costituzione.

Il 17 dicembre 2018 si è tenuto presso l’Università degli Studi di Roma Tre un seminario a porte chiuse, al quale hanno partecipato esperti in materia che ha avuto come oggetto gli eventuali profili di incostituzionalità del Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n.113, convertito con alcune modifiche, in legge 1 dicembre 2018, n.132.

Riporto qui fedelmente alcune delle considerazioni emerse in merito secondo cui l’Art. 14 introduce la possibilità di revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per taluni reati di particolare gravità, in contrasto con gli Artt. 2 e 22 della Costituzione. Si pone un problema persino di violazione del principio di eguaglianza, perché si trattano in modo diverso cittadini a seconda che lo siano per nascita o meno (cfr. Santoro, 2019, pp. 102-104).

Il titolo I si conclude con l’articolo 15 recante “Disposizioni in materia di giustizia”. Per quanto riguarda il Titolo II del Decreto-Legge in questione, mi soffermerò brevemente su tre articoli, ovvero l’articolo 21; 21-*bis* e 28 (che sarà trattata in maniera più dettagliata nella parte conclusiva di questo lavoro) relativa alla giurisprudenza costituzionale.

Come già sottolineato, ci troviamo all’interno della sfera che concerne la sicurezza pubblica, la prevenzione e il contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata. L’Art. 21, “estensione dell’ambito di applicazione del DASPO urbano”, estende alle aeree su cui vi sono presidi sanitari e a quelle dove sorgono fiere, mercati e pubblici spettacoli, l’applicazione della disciplina cd. DASPO urbano<sup>24</sup>. Oltre ad aver esteso le aeree di applicazione del DASPO urbano, l’art. 21 prevede il

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Dossier novembre 2018, *ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, Dossier 9 novembre 2018, *cit.*

raddoppio della durata della pena, ovvero l'estensione dell'ambito applicativo del divieto di accesso a locali pubblici e pubblici esercizi<sup>25</sup>.

In altre parole, attraverso l'introduzione del comma 1-*bis*, che modifica i commi 2 e 3 dell'Articolo 10 del Decreto-Legge n. 14 del 2018, la pena legata al cd. DASPO urbano, viene portata da sei a dodici mesi. Tutti coloro che hanno condotte che impediscono l'accessibilità e la funzione ai luoghi previsti; nonché quelli che abbiano commesso nelle medesime aree atti contrari alla pubblica decenza, rientrano all'interno della categoria dei comportamenti sanzionati. La sanzione amministrativa pecuniaria va dai 100 ai 300 euro congiunto con l'ordine di allontanamento da parte del sindaco<sup>26</sup>.

L'Art. 21-*bis*, recante "accordi per misure di prevenzione nei pubblici esercizi ai fini di sicurezza pubblica", prevede la stipulazione di eventuali accordi tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative dei pubblici esercenti, laddove si sfoci nell'illegalità o vi siano pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblici. Tale prevenzione fa riferimento a situazioni di pericolo nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, alla base delle quali sono state introdotte delle misure che si basano sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano<sup>27</sup>. L'art. 28, recante "modifiche dell'articolo 143 del Testo unico degli enti locali", conferisce al prefetto il potere di imporre determinati atti agli enti locali. In altre parole, laddove si presentino situazioni caratterizzate da *condotte illecite gravi e reiterate*, che compromettano il buon andamento dell'amministrazione, nonché l'imparzialità e il funzionamento dei servizi, il prefetto ha la facoltà di imporre determinati atti agli enti locali.

Come avremo modo di osservare nella parte conclusiva di questo lavoro, sia l'art. 21-*bis*, comma 2, che l'art 28, comma 1, verranno dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale (sentenza 195/2019).

## 7. Il Decreto-Legge n. 53/2019: il Decreto sicurezza bis

Il risultato ottenuto dalla Lega alle recenti elezioni europee, il ridimensionamento del Movimento Cinque Stelle ed un clima favorevole a politiche di restrizione hanno portato all'approvazione al Decreto-Legge n. 53 del 2019, conosciuto anche come *decreto sicurezza bis*. Il decreto è stato parte integrante della proposta politica della formazione guidata da Matteo Salvini.

Il 5 agosto 2019 il Senato ha approvato definitivamente nel testo licenziato dalla Camera, il disegno di legge di conversione del Decreto-Legge n. 53 del 14 giugno 2019 che reca "disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica"<sup>28</sup>.

Nella premessa del testo si afferma che è straordinariamente necessario e urgente prevedere

«misure volte a contrastare prassi elusive della normativa internazionale e delle disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica (...); rafforzare il coordinamento investigativo in materia di reati connessi all'immigrazione clandestina, implementando, altresì, gli strumenti di contrasto a tale fenomeno (...); garantire più efficaci livelli di tutela della sicurezza pubblica, definendo anche interventi per l'eliminazione dell'arretrato relativo all'esecuzione dei provvedimenti di condanna penale divenuti definitivi (...); rafforzare le norme a garanzia del regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico (...); assicurare i livelli di sicurezza necessari per lo svolgimento dell'Universiade Napoli 2019

---

<sup>25</sup> Il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, contiene disposizioni in materia di sicurezza urbana affidando, in particolare, ai sindaci ed alle autorità di pubblica sicurezza nuovi strumenti operativi, contenuti nel Capo II del decreto, volti a prevenire e contrastare l'insorgenza di condotte di diversa natura che – pur non costituendo violazioni di legge - sono comunque di ostacolo alla piena mobilità e fruibilità di specifiche aree pubbliche. In particolare, l'articolo 9 prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 300 euro a carico di chi ponga in essere condotte che impediscono la libera accessibilità e fruizione delle aree interne di infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti.

<sup>26</sup> Ovvero il divieto di accesso ad infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto disposto dal questore nei confronti di chi limiti la libera accessibilità di tali aree urbane, di chi pratichi il commercio abusivo, di chi si trovi in uno stato di ubriachezza o di chi violi l'ordine di allontanamento imposto al soggetto in questione.

<sup>27</sup> Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, Dossier 9 novembre 2018, Senato della Repubblica. *Cit.*

<sup>28</sup> Cfr. Gazzetta ufficiale, Decreto-Legge 14 giugno 2019. Vedi pagina Internet: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg>; Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. D.L. 53/2019 - A.S. 1437: [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D19053b.pdf?\\_1642404719503](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D19053b.pdf?_1642404719503).



nonché di integrare la disciplina volta a semplificare gli adempimenti nei casi di soggiorni di breve durata (...); potenziare l'efficacia delle disposizioni in tema di rimpatri (...); rafforzare gli strumenti di contrasto dei fenomeni di violenza in occasione delle manifestazioni sportive, nel più ampio quadro delle attività di prevenzione dei rischi per l'ordine e l'incolumità pubblica»<sup>29</sup>.

Il Decreto-Legge si compone di 18 articoli e si articola in tre Titoli in materia rispettivamente di: immigrazione e sicurezza pubblica; supporto alle politiche di sicurezza e contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive. Senza pretesa di completezza mi concentrerò sul Titolo I in materia d'immigrazione e sicurezza, recante "Disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica". Il preambolo del decreto illustra i presupposti giustificativi dell'intervento normativo, chiarendo cioè le ragioni di *straordinaria necessità e urgenza* che legittimano la deroga al principio del monopolio parlamentare della funzione legislativa ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Come osservato nel D.L. 113/2018<sup>30</sup>, anche questo decreto risulta non omogeneo, con finalità tenute insieme solo attraverso generali riferimenti all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, che non soddisfano quei requisiti di specificità ed omogeneità necessari per la decretazione di urgenza dall'art 15, comma 3, della legge n. 400 del 1998. Viene quindi da chiedersi per quale motivo il Governo avesse la necessità di adottare misure così urgenti da risultare non compatibili con il normale svolgimento dell'*Iter* legislativo. L'art. 1, "Misure a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in materia d'immigrazione", integra l'articolo 11 del decreto legislativo n.286 del 1998 (Testo unico di immigrazione). Per motivi di ordine e sicurezza pubblica viene conferito il potere al Ministero dell'Interno, di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale. Viene stabilito inoltre che il provvedimento è adottato di concreto, secondo le rispettive competenze, con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri. Il potere discrezionale attribuito al Ministro dell'Interno può essere esercitato per motivi di ordine e sicurezza pubblica oppure alle condizioni previste dall'articolo 19, comma 2, lettera, g, della legge n. 689 del 1994, di ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, sottoscritta a Montenegro Bay nel 1982 e ratificata dall'Italia nel 1944.

Un primo profilo problematico del *decreto sicurezza bis* lo troviamo all'interno dell'art. 1, ovvero nell'eccesso di discrezionalità e nella possibilità di conflitti con il potere giudiziario. Inoltre il potere introdotto dall'Art. 1 va esercitato nel rispetto degli obblighi internazionali sottoscritti dalla Repubblica<sup>31</sup>. Un esercizio non controllato del potere ministeriale introdotto dall'Articolo 1 del D.L. n 53 del 2019, potrebbe comportare nell'eventualità di incrocio con missioni umanitarie di salvataggio, la violazione delle norme del diritto internazionale appena esposte (cfr. Giglio, 2019).

L'Art. 2 disciplina l'inottemperanza a limitazioni o divieti in materia di ordine, sicurezza pubblica e immigrazione. Il comma 1 integra l'Articolo 12 del Testo unico di immigrazione, attraverso l'inserimento del comma 6-bis, stabilendo che in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o

---

<sup>29</sup>Gazzetta Ufficiale, Decreto Legge 14 giugno 2019: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg).

<sup>30</sup>Gazzetta Ufficiale. Decreto Legge 4 ottobre 2018 n. 113: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg).

<sup>31</sup> Articolo 33 della Convenzione di Ginevra: "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"; Art.19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che pone il divieto di allontanare, espellere o estradare individui verso Stati in cui esiste un rischio serio di essere sottoposti alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti; Art. 98 della Convenzione di Montego Bay che impone agli Stati di predisporre un servizio adeguato di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e di esigere dai comandanti della navi che battono la loro bandiera di prestare soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizione di pericolo; la Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimi adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979 (cosiddetta Convenzione SAR) che prevede la ripartizione delle zone SAR tra gli Stati interessati e il loro obbligo di intervenire ove abbiano notizia della presenza nella zona marittima di loro competenza di esseri umani in pericolo di vita, di recuperarli e di fornire loro un luogo sicuro di sbarco. Per un approfondimento, vedi la pagina Internet <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Articolo+33+della+Convenzione+di+Ginevra:&ie=UTF-8&oe=UTF-8>.

sosta in acque territoriali italiane, “salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato»”, si applica al comandante della nave la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro che va da 150.000 a 1.000.000 di Euro. Nel nuovo dispositivo di legge, la responsabilità del proprietario dell'imbarcazione da “diretta” diventa “solidale”. Nel caso in cui il comandante non procedesse al pagamento della sanzione amministrativa, il proprietario del mezzo ne diventerà il responsabile, potendosi poi rivalere nei confronti dell'autore che ha compiuto l'illecito, ovvero il comandante stesso. In caso di violazione della norma è previsto il sequestro immediato e la conseguente confisca del mezzo. Anche su questa parte del decreto è utile mettere in rilievo le norme di diritto internazionale di cui ho parlato precedentemente, che obbligano il comandante della nave a salvare le persone in pericolo. Facendo riferimento alla normativa generale in materia di sanzioni amministrative vengono in rilievo quindi le cause di esclusione della responsabilità di cui all'art. 5 l. 689/1988, non risponde della violazione “chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa”. Una serie di condizioni che come dimostra la prassi giudiziaria relativa all'Art. 12 del testo unico immigrazione., sono suscettibili di presentarsi frequentemente (cfr. Zirulla, 18/6/2019). In sede di risposta ai rilievi, il Governo ha sottolineato che riguardo alla quantificazione “ci si è attenuti ad un valore indicativo, desunto dai tariffari utilizzati dalle Procure della Repubblica allorché si procede alla liquidazione dei corrispondenti oneri derivanti da sequestro penale”. Altresì, ha aggiunto che si “è tenuto presente il Regolamento recante le tabelle per la determinazione dell'indennità spettante al custode dei beni sottoposto a sequestro”.

L'art. 3 del D.L. n. 53/2019 modifica l'Articolo 51 del Codice di procedura penale, relativo alle indagini di competenza della procura distrettuale, disponendo al primo comma che all'articolo 51, comma 3-bis del codice di procedura penale, dopo le parole “Articolo 12, commi” è inserita la seguente: “1”<sup>32</sup>. Il comma 1 modifica l'Articolo 51 del codice di procedura penale relativo alle indagini di competenza della procura distrettuale. Viene estesa l'applicazione anche alle fattispecie associative realizzate al fine di commettere il reato di favoreggiamento, non aggravato, della immigrazione clandestina (Galazzo, 23/7/2019), di cui all' Art. 12, c. 1, D.Lg., 25 luglio 1998, n 285 (Testo unico in materia di immigrazione) che come è noto dispone quanto segue:

«salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, in violazione delle disposizioni del presente testo unico, promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa di 15.000 euro per ogni persona»<sup>33</sup>.

Il comma 2 introduce la possibilità di svolgere intercettazioni preventive per l'acquisizione di notizie utili per prevenire l'immigrazione clandestina. L'Articolo 3-bis modifica l'Articolo 380 del codice di procedura penale. Ci troviamo all'interno della disciplina dell'arresto obbligatorio in flagranza di reato<sup>34</sup>. L'arresto obbligatorio in flagranza viene esteso nei confronti di chiunque sia colto in flagranza di un delitto di resistenza o violenza contro nave da guerra<sup>35</sup>.

L'art. 4 recante il “Potenziamento delle operazioni di polizia sotto copertura”, introduce la possibilità di ricorso ad operazioni *sotto copertura* contro il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina, anche in relazione al concorso di operatori di polizia di Stati con i quali

<sup>32</sup> Decreto-Legge 14 giugno 2019, n. 53: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg).

<sup>33</sup> Cfr. Dispositivo dell'art. 12. Testo unico sull'immigrazione. In: [www.brocardi.it/testo-unico-immigrazione/titolo-ii/capo-ii/art12.html](http://www.brocardi.it/testo-unico-immigrazione/titolo-ii/capo-ii/art12.html).

<sup>34</sup> *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*. In Internet: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg).

<sup>35</sup> Art. 1100 Codice della Navigazione, *Resistenza o violenza contro nave da guerra* “Il comandante o l'ufficiale della nave, che commette atti di resistenza contro una nave da guerra nazionale, è punito con la reclusione da tre a dieci anni. La pena per coloro che sono concorsi nel reato è ridotta da un terzo alla metà”.

siano stati stipulati accordi per il loro impegno sul territorio della Repubblica<sup>36</sup>. L'Art. 5 introduce modifiche al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. I gestori di strutture recettive hanno l'obbligo di comunicare alla questura competente la generalità delle persone che alloggiano nella loro struttura entro ventiquattro ore dal loro arrivo e qualora i soggiorni non sono superino le ventiquattro ore la comunicazione deve essere effettuata nell'immediato. Al fine di consentire il collegamento diretto tra i sistemi informatici delle autorità di pubblica sicurezza e i sistemi gestionali delle strutture ricettive, il comma 1-bis inserisce la previsione secondo la quale il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, può integrare le modalità di comunicazione attraverso mezzi informatici e telematici dei dati delle persone che alloggiano<sup>37</sup>.

L'Art. 6 apporta modifiche alla legge 22 maggio 1975, n. 152 ( cd. Legge Reale, *Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*) intervenendo sulla disciplina che riguarda il regolare svolgimento delle manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico. Vengono apportate modifiche all'Articolo 5 della citata legge attraverso la lettera *a*) che vieta l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona: senza giustificato motivo in luogo pubblico o aperto al pubblico; in ogni caso in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico<sup>38</sup>, tranne quello di carattere sportivo che tale uso comportino <sup>39</sup>. Sono inasprite le pene previste dalla stessa legge, ovvero l'arresto "da uno a due anni" e l'ammenda, da applicarsi congiuntamente all'arresto, "da 1.000 a 2.000 euro", diventano rispettivamente "da due a tre anni" e da "2.000 a 6.000". Con la lettera *b*) si aggiunge l'Articolo 5-*bis* che prevede una fattispecie delittuosa punita con la reclusione da uno a quattro anni per chiunque

«nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, lancia o utilizza illegittimamente, in modo da creare un concreto pericolo per l'incolumità delle persone o l'integrità delle cose, razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile o in grado di nebulizzare gas contenenti principi attivi urticanti, ovvero bastoni, mazze, oggetti contundenti o, comunque, atti a offendere (...) salvo che il fatto costituisca più grave reato e fuori dai casi di cui agli articoli 6-bis e 6-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 40» (cfr. Zirulla, 18/6/2019, cit.).

Il Titolo I si conclude con l'articolo 7 recante modifiche al codice penale. L'Articolo 7 apporta modifiche al codice penale al fine di rafforzare il vigente quadro normativo attraverso l'inasprimento di pene relative a fatti già previsti come reato allorché siano commessi durante lo svolgimento delle manifestazioni *in luogo pubblico o aperto al pubblico*. L'Articolo 339 co. 1 c.p., *aggravante ad effetto comune*, viene modificato attraverso l'inserimento della lettera *a*) del comma 1, che prevede un'ulteriore circostanza aggravante per i reati di cui agli Articoli 336 (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) 337 ( Resistenza a un pubblico ufficiale ) e 338 (Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai singoli componenti) c.p. "quando la condotta sia posta in essere nel corso di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico"<sup>40</sup>. Con il D.L. 53/2019 vengono create nuove fattispecie di crimine e di aggravanti e vengono aumentate le pene per alcune fattispecie già esistenti.

Tra gli aspetti più evidenti che emergono attraverso l'analisi del Decreto-Legge in esame è quello di considerare la pena come uno strumento privilegiato della difesa sociale. Attraverso l'aumento del limite minimo e massimo del trattamento sanzionatorio, il Decreto-Legge va ad incidere

---

<sup>36</sup> *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n.53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Cit.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Per luogo pubblico si intende il luogo in cui tutti possono accedere liberamente; mentre per luogo aperto al pubblico si intende quello nel quale l'accesso è possibile solo dopo l'espletamento di particolari formalità: pagamento del biglietto, esibizione dell'invito etc.

<sup>39</sup> *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Cit.*

<sup>40</sup> *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n.53,recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Cit.*

negativamente sugli spazi che competono la libertà personale di ogni individuo, sulla base del presupposto che il rispetto della legge possa avvenire solo attraverso il timore della più grave delle afflizioni. Non è un caso, che ben prima della sua entrata in vigore, il Decreto-Legge 53/2019 abbia provocato allarmismo tra gli organismi internazionali tra i quali l'ONU e il suo l'Alto Commissariato per i diritti umani, e tra numerosi costituzionalisti italiani.

I giorni che hanno preceduto e seguito l'emanazione del decreto sono stati caratterizzati da un forte dibattito pubblico che ha coinvolto l'intera popolazione italiana e non solo. L'Alto commissariato dell'Onu per i diritti umani ha espresso la propria preoccupazione attraverso un comunicato dove ribadisce

«la propria preoccupazione in merito al fatto che l'imposizione di sanzioni pecuniarie e di altro tipo ai comandanti delle navi potrebbe ostacolare o impedire le attività di soccorso in mare da parte delle navi private in un momento in cui gli stati europei hanno significativamente ritirato il proprio sostegno alle operazioni di soccorso nel Mediterraneo centrale»<sup>41</sup>.

Per Riccardo De Vito, presidente di Magistratura democratica, il decreto trascinerrebbe l'Italia in “un mondo capovolto” rispetto al progetto costituzionale e democratico dell'Italia repubblicana<sup>42</sup>.

## 8. I ricorsi regionali

Con le sentenze n. 194 e n. 195 del 2019 la Corte Costituzionale ha deciso i ricorsi in via principale promossi da cinque Regioni contro il c.d. *decreto sicurezza* (c.l. 113/2018)<sup>43</sup>.

La sentenza 194/2019 si è pronunciata sulle norme introdotte dagli Art. 1, 12 e 13 del Decreto-Legge in questione. Ci troviamo all'interno del regime giuridico degli stranieri. L'art 1, recante l'abrogazione “del permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per esigenze di carattere umanitario”, abolisce il permesso di soggiorno *generico*, l'art. 12, recante “Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo”, esclude dal sistema SPRAR i richiedenti asilo, mentre l'art. 13, recante “Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica”, abolisce la possibilità per i richiedenti asilo di ottenere il diritto di residenza.

La sentenza 195/2019 invece si è pronunciata sulle norme introdotte dall'Art. 21, in materia di DASPO urbano, dall'Art. 21-bis, in materia di sicurezza dei negozi e dall'art. 28, relativo ai poteri del prefetto sugli enti locali (Padula, 2019).

Le regioni attraverso l'impugnazione degli Art. 1, 12 e 13 hanno invocato il principio di uguaglianza e di rispetto degli obblighi europei e internazionali. Osserviamo quindi, come sin dall'inizio sia emerso il fatto che nella decisione della Corte Costituzionale avrebbe avuto un ruolo importante il tema della ridondanza, ovvero la lesione indiretta di competenza.

Le ricorrenti erano ben consapevoli di entrare in una zona di conflittualità di competenza tra Stato e regioni, e per questo motivo hanno dedicato ampio spazio alla propria legittimazione. Hanno dimostrato il collegamento che esiste tra il fenomeno dell'immigrazione e la competenza delle regioni prendendo in analisi l'art. 118, terzo comma, Cost. “La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei

---

<sup>41</sup> Cfr. L'UNHCR esprime preoccupazione in merito alle nuove norme sulle operazioni di soccorso nel Mediterraneo Centrale – UNHCR, in Internet, 6/8/2019: [www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/lunhcr-esprime-preoccupazione-merito-alle-nuove-norme-sulle-operazioni-soccorso-nel-mediterraneo-centrale/](http://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/lunhcr-esprime-preoccupazione-merito-alle-nuove-norme-sulle-operazioni-soccorso-nel-mediterraneo-centrale/)

<sup>42</sup> Cfr. Magistratura democratica. In [www.magistraturademocratica.it/articolo/il-diritto-alla-vita-vale-meno-di-un-ordine-al-governo\\_3012.php](http://www.magistraturademocratica.it/articolo/il-diritto-alla-vita-vale-meno-di-un-ordine-al-governo_3012.php)

<sup>43</sup> 1 Si tratta delle Regioni Umbria (R.R. 10/2019), Emilia-Romagna (R.R. 11/2019), Marche (R.R. 13/2019), Toscana (R.R. 17/2019) e Calabria (R.R. 18/2019). Il decreto era stato impugnato anche da altre tre Regioni ma due di esse hanno rinunciato al ricorso (Sardegna e Basilicata), mentre la terza (Piemonte) ha chiesto in udienza pubblica un rinvio della trattazione. Sui ricorsi v. D. Tega (2019, p. 413).

beni culturali”<sup>44</sup> e alcune disposizioni del testo unico immigrazione (d.lgs. 286/1998). La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto in passato l’importanza delle regioni nel lavoro svolto per l’integrazione sociale degli stranieri e dall’esistenza di molte leggi regionali, che si rivolgono agli stranieri nel regolare l’erogazione dei servizi pubblici (cfr. Padula, 2019, *cit.*).

Le norme impugnate dalle regioni hanno un carattere profondamente eterogeneo. Questo ha reso difficile una argomentazione unitaria su una possibile incidenza di esse sulle competenze regionali. Le regioni hanno cercato di evidenziare come l’abolizione del permesso umanitario *generale* (Art.1), l’esclusione dei richiedenti asilo dal centro SPRAR (Art.12) e l’impossibilità di iscrizione per questi ultimi all’anagrafe dei residenti (Art.13) avrebbe avuto ripercussioni sulle competenze regionali<sup>45</sup>. I ricorsi lamentavano poi la violazione diretta di norme del Titolo V: v. il ricorso Umbria, in relazione all’Art.1, co. 1, lett. f)<sup>46</sup>, all’Art. 12<sup>47</sup> e all’Art. 13<sup>48</sup>, il ricorso Emilia- Romagna, in relazione all’Art. 12<sup>49</sup>, il ricorso Calabria in relazione all’Art. 1<sup>50</sup> e all’Art. 12 (cfr. Padula, 2019, *cit.*).

## 9. La sentenza n. 194 /2019 della Corte costituzionale

Il Presidente della Corte costituzionale ha fissato in data ravvicinata l’udienza pubblica e ha *spacchettato* i ricorsi<sup>51</sup>. I ricorsi regionali relativi agli stranieri (Artt.1,12 e 13) sono stati esaminati da quattro relatori, mentre un quinto relatore ha esaminato le altre tre disposizioni. Attraverso la sentenza n. 194/2019 depositata il 24 luglio u.s. la Corte Costituzionale ha respinto i ricorsi in via principale promossi dalle regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria contro alcune disposizioni in materia di protezione internazionale contenute nel Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n. 113 (Conti, 9/8/2019).

La Corte costituzionale ha dichiarato in primo luogo inammissibile la censura proposta contro l’intero D.L. 113/2018 per violazione dell’articolo 77 della Costituzione. La Corte ha sottolineato che a causa del contenuto differenziato del Decreto-Legge, la ridondanza andava argomentata con riferimenti agli specifici contenuti di esso e non in via generale (Padula, 2019, *cit.*).

Riguardo l’Art. 1, che abolisce il permesso di soggiorno umanitario di carattere *generale*, le Regioni hanno evidenziato: la violazione degli Artt. 2,3,10<sup>52</sup>, secondo e terzo comma, 117, secondo,

---

<sup>44</sup> Art. 118, comma 3, Cost.; «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Cfr. [www.nascitacostituzione.it/03p2/05t5/118/index.htm](http://www.nascitacostituzione.it/03p2/05t5/118/index.htm).

<sup>45</sup> A titolo di esempio: il ricorso Marche dedicava le pp. da 29 a 34, 37-38 e 40 ad illustrare la ridondanza con riferimento all’art. 1; il ricorso Emilia-Romagna dedicava le pp. 38-40 alla Toscana dedicava le pp. 10-12 e 18-23 alla ridondanza in relazione all’art. 1 e le pp. 26-28 e 30-34 alla ridondanza in relazione all’art. 13; il ricorso Calabria dedicava le pp. 7-11 alla ridondanza in relazione all’art. 1.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 41-43 e 45-50.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp 14-15

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Secondo la ricorrente sarebbero violati gli artt. 2 e 3 Cost. perché verrebbe messa in atto una distinzione tra chi, a parità di condizioni di rilascio, dopo l’entrata in vigore del d.l. n.113 del 2018, non potrà più godere del permesso di soggiorno, e chi invece potrà mantenerlo grazie alle sopravvenienze normative. La ricorrente, ancora, sostiene che si tratti di una distinzione irragionevole se si prende in considerazione anche la ripercussione che può avere sul godimento delle prestazioni pubbliche. Sarebbe altresì violato l’art. 10, terzo comma, Cost., che garantisce il diritto di asilo nel territorio della Repubblica allo straniero che non gode delle libertà democratiche nel suo paese di origine. L’entrata in vigore di singole fattispecie tipizzate fa venire a meno la pienezza della relativa tutela dettata dall’art. 10, Cost.

terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost; degli Art.11 e 117, primo comma, Cost.; in relazione agli Art. 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95/UE<sup>53</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta; dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli Artt. 6,10 comma 1,17,23 e 24 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 e agli Artt. 2,3, e 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>54</sup>, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955 n. 848<sup>55</sup>.

L'Art. 1 del *decreto sicurezza e immigrazione* inserisce all'interno dell'ordinamento italiano delle nuove fattispecie tipizzate, ovvero tipologie di permessi di soggiorno speciali che vanno a sostituire la precedente normativa in materia di protezione umanitaria. La ricorrente evidenzia come d'ora in avanti il permesso di soggiorno potrà essere rilasciato soltanto qualora lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione<sup>56</sup>; per cure mediche<sup>57</sup>; per calamità<sup>58</sup>; per atti di particolare valore civile (Art. 42 bis)<sup>59</sup> e infine per protezione speciale<sup>60</sup>.

In questo quadro, gli stranieri, che con la precedente normativa avrebbero potuto ottenere e godere del permesso di soggiorno per motivi umanitari, a causa dell'intervento legislativo in esame, si troverebbero in una posizione di irregolarità qualora non fossero in una delle condizioni appena elencate<sup>61</sup>.

La ricorrente, alla luce di quanto appena esposto, afferma che le norme censurate vanno ad incidere illegittimamente, oltre che sulla funzione legislativa (Art. 117, terzo comma, Cost.), anche sulle funzioni amministrative. Gli stranieri, non potendo più ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, verrebbero esclusi dalla platea dei destinatari, costringendo le regioni a rimodulare dette funzioni<sup>62</sup>.

Le Regioni ricorrenti hanno voluto evidenziare come a causa dell'abrogazione della protezione umanitaria, l'esercizio di numerose competenze legislative regionali verrebbe condizionato (Cfr. Conti, 9/8/2019). Si tratta, come elencato poc'anzi, di competenze in materia di assistenza sociale, tutela della salute, formazione e politiche attive del lavoro (*ibid.*)<sup>63</sup>. A causa della novella normativa

---

<sup>53</sup> La ricorrente afferma che la norma impugnata entrerebbe in contrasto con gli artt. 11 e 177, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 15, lettera c) e 18 della direttiva 2011/95/UE, perché escluderebbe dal regime di protezione sussidiaria le persone esposte "alla minaccia grave individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale".

<sup>54</sup> L'esclusione dal regime di protezione di tali soggetti e il loro allontanamento dal territorio italiano comprometterebbe il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU e agli artt. 17,23 e 24 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*.

<sup>55</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 194/2019; paragrafo 1.1, in *Consulta Online*, 2019: <https://www.giurcost.org/decisioni/2019/0194s-19.html>

<sup>56</sup> Art. 19, comma 1, del testo unico immigrazione.

<sup>57</sup> Art. 19, comma 2, lettera d-bis, del testo unico immigrazione.

<sup>58</sup> Art. 20 -bis, del testo unico immigrazione.

<sup>59</sup> Art. 42-bis, del testo unico immigrazione.

<sup>60</sup> Art. 32 comma 3, del Decreto Lgs. 29 gennaio 2008 n. 25, recante "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato". In *Gazzetta Ufficiale*, vedi pagina Internet [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-02-16&atto.codiceRedazionale=008G0044&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-02-16&atto.codiceRedazionale=008G0044&elenco30giorni=false)

<sup>61</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 1.1, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>62</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 1.1.1, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

il numero delle persone regolarmente soggiornanti sul territorio verrebbe ristretto illegittimamente e quindi anche le prestazioni sociali garantite dalle Regioni, costringendo queste ultime a esercitare le loro competenze in contrasto con la Costituzione (cfr. Masaracchia, 2018).

Le censure promosse dalle Regioni ricorrenti non sono state ritenute ammissibili dalla Corte costituzionale, in quanto gli argomenti addotti dalle ricorrenti si basano sull'assunto indimostrato che il passaggio da un permesso di soggiorno generale e atipico, per "seri motivi di carattere umanitario" a una serie di "casi speciali" comporti di per sé una restrizione della protezione complementare contraria alla Costituzione.

Invero, l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno.

In proposito, è appena il caso di osservare che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'esplicito riferimento agli "obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" precedentemente contenuto nell'art. 5 comma 6, del testo unico immigrazione<sup>64</sup>.

Secondo l'Avvocatura generale, i ricorsi non sarebbero ammissibili in quanto manca una adeguata motivazione in merito alla asserita lesione della sfera di competenza regionale, in quanto non suffragata da alcuna argomentazione che non sia apoditticamente fondata sul riparto costituzionale di competenze legislative<sup>65</sup>.

Circa l'ammissibilità, ovvero in merito alla valutazione sulla violazione indiretta del criterio di riparto di competenze (cfr. Conti, 9/8/2019), la Corte riferisce che i ricorsi non hanno una motivazione sostenuta da validi argomenti. La tesi, che è stata portata avanti dalle ricorrenti, è dunque indimostrabile. In ogni caso per poter esprimere un giudizio di legittimità costituzionale occorre aspettare l'effettiva applicazione dei nuovi istituti previsti dal Decreto-Legge. Come richiamato anche nella lettera del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella inviata al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte il 4 ottobre 2018, la Corte, dall'altro lato, sottolinea e ribadisce l'importanza e la saldezza degli obblighi di carattere costituzionale e internazionale dello Stato, anche se questi non sono espressi direttamente nella legge in questione. Si deve considerare inoltre, proprio a sostegno di questo, che la relazione sul disegno di legge di conversione conferma che l'intervento legislativo opera pienamente all'interno dell'orizzonte costituzionale dello Stato italiano.

La Corte ritiene che "la doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rilevare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili".

In questo modo si avvalorava la tesi che riteneva che l'assenza nel testo del riferimento agli obblighi costituzionali non mutasse la portata dell'obbligo inderogabile di queste norme per il nostro ordinamento.

Come abbiamo potuto osservare, l'argomentazione delle ricorrenti si basava sull'idea che la nuova normativa avrebbe potuto avere come conseguenza l'esclusione di una parte delle persone che precedentemente avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali.

La Corte costituzionale ribadisce la piena competenza dello Stato per quanto riguarda la disciplina dei permessi di soggiorno: le Regioni non possono reclamare un conflitto di competenze se non attraverso l'argomento di una ridondanza della disciplina nazionale sulle competenze a esse riservate o concorrenti, cosa che omettono di fare, lamentando solo gli effetti intrinseci della riforma (Conti, *ibid.*). Le altre due norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale si trovano negli Artt. 12 e

---

<sup>64</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 7.8, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>65</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 8. *Cit.*

13 del *decreto sicurezza e immigrazione*, relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (art.12) e all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (Art.13).

Precedentemente a questa legge il sistema di accoglienza italiano dei richiedenti asilo era disciplinato dal decreto legislativo n. 142 del 2015. Esso era organizzato in tre diversi momenti: il primo, temporalmente limitato, era dedicato al soccorso, all'assistenza immediata e alle procedure di identificazione. Questa prima fase si svolgeva all'interno dei centri governativi situati nei luoghi di sbarco e di maggior afflusso.

A questa fase seguiva quella della *prima accoglienza*. Essa consisteva nella formalizzazione della domanda di asilo tramite un modulo<sup>66</sup> da compilare presso le questure. Aveva inizio quindi l'avvio di procedure d'esame della domanda. I centri governativi dove avveniva la prima accoglienza erano detti i CAS, anche istituiti in via straordinaria.

L'ultima fase, la c.d. *seconda accoglienza*, era riservata a coloro che avevano già formalizzato la domanda di asilo e che fossero privi di mezzi di sussistenza. Tale fase era sotto il controllo delle strutture territoriali che nell'insieme formavano lo SPRAR, ovvero il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati. Esso era gestito da enti locali che vi aderivano su base volontaria. I finanziamenti per i progetti di integrazione e accoglienza da essi promossi venivano finanziati per la quasi totalità dal Ministero dell'Interno.

Il sistema SPRAR, rinominato SIPROMI (*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati*), è stato in parte modificato dal decreto immigrazione e sicurezza in questione. A questo sistema non possono più accedervi i richiedenti asilo ma esclusivamente le persone che godono di una qualche forma di protezione internazionale. Sono compresi tuttavia anche coloro che possono ottenere i cc.dd. permessi di soggiorno per casi speciali.

Non avendo più accesso alla c.d. fase di seconda accoglienza, i richiedenti asilo non possono più avere accesso al lavoro, alla formazione professionale e alla partecipazione ad attività di utilità sociale gestito a livello territoriale. Bisogna dire che anche in questo caso sia sul piano legislativo che su quello costituzionale, il contenuto delle norme abrogate dal Decreto-Legge non è di fatto completamente annullato. L'Art. 3 , comma 5, del D. Lgs n. 286 del 1998 non è stato infatti modificato dalla riforma. Questo articolo autorizza Regioni, Province, Comuni ad adottare provvedimenti concorrenti al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato (Conti, 2019, *cit.*).

La Corte sottolinea anche come l'art. 40 del medesimo decreto dispone che:

«le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati a ospitare, anche in strutture per ospitare cittadini italiani, o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti (quali sono appunto i richiedenti asilo) per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza. In tali centri di accoglienza le Regioni provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti»<sup>67</sup>.

A questo punto la Corte costituzionale ammette che Regioni e Comuni sarebbero obbligate a reperire ulteriori risorse nel caso decidessero di intervenire. E ancora, che scelte statali di questo tipo potrebbero incidere in modo negativo sulle Regioni. Ma, pur ammettendo ciò, la ridondanza avanzata dalla ricorrente non raggiunge il livello di completezza superiore a superare la soglia di ammissibilità. La Corte, rifacendosi alla sentenza n. 79 del 2018<sup>68</sup>, non ritiene sufficienti le argomentazioni portate

---

<sup>66</sup> Si tratta del "Modulo C3", ovvero un modulo che veniva dato dalla Questura al richiedente asilo e per mezzo del quale veniva formulata ufficialmente la domanda di protezione internazionale. Nel Modello C3 venivano richieste le generalità del soggetto, i dati anagrafici, la situazione della famiglia, la data in cui ha lasciato il suo Paese di origine e la data di ingresso in Italia, i motivi della richiesta e così via.

<sup>67</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 194/2019; paragrafo 8.5, in *Consulta Online*, 2019. Cit.

<sup>68</sup> Questa Corte ha ritenuto di recente con la sentenza n. 79 del 2018 che è "*ben possibile motivare anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost. la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la*



avanti dalle Regioni e pertanto non ritiene ammissibili i ricorsi. Per la Corte è quindi necessario che le ricorrenti espongano in maniera

«adeguatamente argomentata la comprensione degli spazi di autonomia pur sempre spettanti alle Regioni nell'ambito del complesso fenomeno di governo dell'immigrazione, mettendo inoltre in rilievo che nessuna delle norme impugnate importa obblighi, divieti o condizionamenti, a carico delle Regioni e dei Comuni, tali da impedire loro di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo, al di fuori del sistema territoriale di accoglienza, le proprie attribuzioni legislative o amministrative (...) ovvero tali da obbligarli a esercitare e dette attribuzioni secondo modalità costituzionalmente illegittime per lesione di parametri costituzionali non attenenti al riparto delle competenze statali o regionali»<sup>69</sup>.

Le ricorrenti impugnano infine l'art. 13 del decreto immigrazione e sicurezza che prescrive che « il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica». Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria impugnano l'art.13, comma 1, lettera a) numero 2); le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Calabria anche le lettere b) e c) del comma 1 dell'art.13 mentre la Regione Marche impugna la lettera c) dello stesso comma, che abroga l'art. 5-*bis* del d.lgs n.142 del 2015. L'argomentazione delle Regioni è duplice : da una parte l'esclusione dei richiedenti asilo dalla platea dei destinatari dei servizi previsti dalla normativa regionale porterebbe ad una lesione indiretta alle loro competenze regionali in materia di salute, istruzione, formazione professionale e politiche sociali; dall'altro tali disposizioni censurate entrerebbero in contrasto con i con la Costituzione (Conti, 2019, *cit.*). Su questo punto le ricorrenti affermano che

«anche volendo escludere la sussistenza di una violazione diretta delle competenze regionali e degli enti locali, le norme impugnate- in ragione del fatto che la legislazione regionale e quella statale prevedono la residenza come presupposto per l'accesso e il godimento di taluni servizi erogati dalle Regioni e dagli enti locali- comportino una indiretta lesione delle loro competenze e di quelli degli enti locali e su questo presupposto ne lamentano l'illegittimità in relazione all'art.77 Cost., agli Artt. 2, 3, 5, 10 terzo comma, 32, 34, 35 e 97 Cost.»<sup>70</sup>.

La Corte nega *in primis* l'incidenza dell'art. 13 sulle funzioni amministrative comunali in materia di anagrafe (Cdr Padula, 2019, *cit.*), argomentando che si tratta di “servizi di competenza statale”. Ribadisce ancora una volta la “configurabilità astratta” della ridondanza in materie esclusivamente statali, aggiungendo che

«in questi casi tuttavia (...) grava sulla regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali»<sup>71</sup>.

La Corte ritiene quindi indimostrata “la ridondanza su tali attribuzioni delle questioni fatte valere nel presente giudizio, le quali come visto, attengono allo status del richiedente protezione internazionale”. Ritiene infine non ammissibile la questione sollevata dalla ricorrente in relazione al principio di leale collaborazione, in quanto “il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali”, mentre nel caso di specie, “il

---

*ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Tuttavia ha ritenuto necessario che, in questi casi, la Regioni ricorrenti argomentino in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale. Ha perciò dichiarato inammissibili questioni promosse attraverso censure che lamentano effetti negativi sulle finanze regionali meramente generici e congetturali, poiché ciò rendeva solo astrattamente configurata e del tutto immotivata in concreto la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali.*”. Per maggiori informazioni cfr “Consulta Online”:

<sup>69</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 8.5, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>70</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 9.2, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

legislatore statale ha invece esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato<sup>72</sup>.

## 10. Considerazioni relative alla sentenza n. 194/2019

La sentenza della Corte costituzionale n.194/2019 chiarisce che il conflitto di competenza sollevato dalle Regioni e dalle Province autonome non risulta essere così pertinente, posta anche, la necessità per le Regioni di fornire alla Corte adeguate motivazioni che dimostrino l'effettiva ridondanza sulle proprie competenze.

Le motivazioni portate avanti dalla ricorrente non sono state sufficientemente argomentate e quindi sono ritenute inammissibili dalla Corte in quanto si sono limitate a "postulare una astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa corte". Lo sforzo richiesto alle Regioni appare dunque ancora più complesso in quanto le norme impugnate non hanno trovato sino ad ora una applicazione tale da poter fornire una valutazione che sia meramente astratta. Altresì a causa della mancanza di argomentazione giuridica dei ricorsi, la Corte ritiene di non poter fornire un giudizio di costituzionalità. Si è osservato sulla base della giurisprudenza costituzionale che la «condizione minima indispensabile per poter configurare una lesione indiretta» è «l'incidenza vincolante» della legge statale "all'interno degli ambiti di competenza delle Regioni" (cfr. Cecchetti, 2011, p. 294)<sup>73</sup>. Tuttavia anche se si è deciso per l'inammissibilità dei ricorsi in via principale (cfr. Tega, 2019, pp. 131 e sgg.), non si preclude di fatto che in via incidentale possano emergere diversi profili di incostituzionalità del suddetto Decreto-Legge nella parte relativa alla disciplina internazionale (cfr. Conti, 2019, *cit.*).

Sin dall'inizio la Corte ha sottolineato che tanto nei confronti dell'art. 1, quanto nei confronti dell'Art. 12 del *decreto sicurezza e immigrazione*, rimangono invariati quegli stessi principi costituzionali anche di derivazione internazionalistica. Per quanto concerne l'Art. 1, ciò che è stato abrogato è il permesso di soggiorno per motivi umanitari piuttosto che la protezione umanitaria in sé, mentre in relazione all'Art. 12, la Corte ritiene che rimangono valide le norme di rango legislativo che consentono alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali di promuovere o svolgere attività per l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, indipendentemente dal loro status (richiedenti, titoli o meno), quanto le norme costituzionali che si pongono a fondamento di tali provvedimenti legislativi. La Corte fornisce così una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme impugnate che deve essere necessariamente seguita nell'applicazione delle norme stesse, altrimenti si incorrerebbe in una violazione della Costituzione.

## 11. La sentenza n. 195/2019

La sentenza n.195 del 2019 si è pronunciata sulle norme introdotte dall'art. 21, in materia di DASPO urbano<sup>74</sup>, dall'art. 21-*bis*, in materia di sicurezza dei negozi e dall'art. 28, relativo ai poteri

---

<sup>72</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.194/2019; paragrafo 9.2, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.* La Corte aggiunge considerazioni che spiegano la non fondatezza nel merito della pretesa di un coinvolgimento nel procedimento legislativo, non potendo tale pretesa fondarsi sull'art. 118, terzo comma, Cost. e sul principio di leale collaborazione.

<sup>73</sup> L'incidenza consisterebbe nella produzione di effetti (*ibid.*).

<sup>74</sup> Il cd. DASPO urbano è stato introdotto dal decreto-legge n.14 del 2017. L'articolo 9 conferisce ai sindaci e alle autorità di pubblica sicurezza nuovi strumenti operativi, volti a prevenire e contrastare condotte che ostacolano la piena mobilità e accessibilità di specifiche aree pubbliche. Tale ordine opera anche a carico di chi svolge le attività vietate, dagli artt. 688 (manifesta ubriachezza) e 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza, turpiloquio), 29 del D.L. 114/1998 (esercizio del commercio senza le prescritte autorizzazioni o in violazione di divieti) e 7, comma 15- bis, del codice della

del prefetto sugli enti locali. Le Regioni Emilia-Romagna<sup>75</sup>, Toscana<sup>76</sup> e Calabria<sup>77</sup> hanno promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a), del Decreto-Legge 4 ottobre 2018 n.113. In particolare le Regioni Emilia-Romagna<sup>78</sup> e Toscana hanno sostenuto la violazione dell'art. 32 della Costituzione, in quanto

«la reazione dell'ordinamento rispetto alla condotta (...) si rileva del tutto irragionevole e sproporzionata nel momento in cui comprime gravemente il diritto alla salute di determinati soggetti che, oltretutto, in una parte dei casi previsti, possono essere particolarmente bisognosi di cure e in un'altra parte non hanno tenuto alcuna condotta che suggerisca una misura grave come l'allontanamento dalle strutture ospedaliere»<sup>79</sup>.

Le Regioni Toscana e Calabria hanno promosso la questione anche in riferimento all'Art. 117, terzo comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Nello stesso ricorso la sola Regione Emilia-Romagna ha portato avanti questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 21-*bis*, commi 1 e 2 del medesimo decreto legge. In quanto concernente anche la materia del commercio, la norma impugnata lederebbe l'Art. 117, quarto comma, Cost., in quanto tale materia risulterebbe “chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali”. Altresì enterebbe in contrasto anche con l'art. 118, terzo comma, Cost., nella parte in cui nel nome della tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici

«prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata, e nella parte in cui non prevede la possibile partecipazione delle Regioni e degli enti locali interessati agli accordi locali rivolti al rafforzamento della sicurezza pubblica»<sup>80</sup>.

La Regione ricorrente evidenzia quindi il non coinvolgimento delle Regioni e domanda che sia invece la Conferenza unificata a dover essere ascoltata. Altresì la Regione Umbria ha portato avanti questioni di legittimità costituzionale dell'Art. 28, comma 1, del medesimo Decreto-Legge<sup>81</sup>. La regione ricorrente afferma che tale norma lede il principio di legalità, di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione e il principio autonomistico<sup>82</sup>. L'introduzione di provvedimenti di sostituzione e di commissariamento *la cui logica è del tutto incomprensibile*, aprono un campo indefinito al punto tale che l'autonomia degli enti potrebbe essere compromessa sotto plurimi aspetti e aperta alle discrezionali decisioni dell'esecutivo statale sul territorio regionale<sup>83</sup>. Altresì, la ricorrente sostiene che le suddette disposizioni sono contenute interamente all'interno del Titolo II del D.L. n. 113 del 2018, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione

---

strada (esercizio di attività di parcheggiatore abusivo e guardiamacchine), nelle richiamate aree. Le ricorrenti hanno svolto un motivo di censura impugnando la disposizione nella parte dove è prevista l'ampliamento dell'elenco dei luoghi in relazione ai quali, per tutelare il decoro, può trovare il divieto di accesso in specifiche aree urbane (DASPO urbano). Le ricorrenti contestano che il soggetto, talora si trovasse in una delle condotte presupposto della misura, verrebbe colpito dal provvedimento di allontanamento anche da aree urbane in cui insistono “presidi sanitari”.

<sup>75</sup> R.R. n 11 del 2019.

<sup>76</sup> R.R. n. 17 del 2019.

<sup>77</sup> R.R. n.18 del 2019.

<sup>78</sup> La Regione Emilia-Romagna ha ravvisato la violazione dell'art. 32 della Costituzione unitamente all'art. 3 Cost.

<sup>79</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019; paragrafo 2, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Con ricorso depositato in data 1 febbraio 2019 (R.R. n. 10 del 2019), la regione ricorrente afferma che l'articolo in questione viola gli artt. 3, 5, 23, 25, 27, 77, 97, 114, 117, secondo e terzo comma, 118, primo e secondo comma, 119, 120, secondo comma, Cost., nonché l'art. 117 primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 5 agosto 1995.

<sup>82</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019; paragrafo 5, in *Consulta Online*, 2019. *Cit.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa, e possono essere quindi trattate congiuntamente in quando riconducibili ad una materia unitaria. La Corte costituzionale ha dichiarato: i) l'infondatezza delle questioni di legittimità promosse<sup>84</sup> in riferimento all'Art. 21, comma 1, lettera a) del D.L. n.113 del 2018, in relazione alla disposizione che estende alla aree su cui vi sono presidi sanitari l'ambito applicativo della disciplina del c.d. DASPO urbano. La Corte sottolinea che

«le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze tra 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 delle competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito»<sup>85</sup>.

Per altro verso la Corte considera “il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte (...) elencate nel comma 2 dell'Art 9 del D.L. n. 14 del 2017”<sup>86</sup>. La Corte sottolinea che la disposizione deve essere compatibile con le esigenze di salute del soggetto in questione e pertanto la parte secondo la quale alcune aree urbane sulle quali sorgono presidi sanitari possono essere oggetto di DASPO urbano, deve essere necessariamente interpretata<sup>87</sup> nel rispetto della Costituzione. Al soggetto eventualmente colpito dalla normativa, non può essere quindi impedita la funzione di servizi sanitari per motivi di cura. Nel merito dunque le questioni non sono fondate in riferimento ai parametri evocati, “essendo possibile una interpretazione adeguatrice, costituzionalmente orientata della disposizione impugnata”<sup>88</sup>. ii) l'incostituzionalità dell'art 21-*bis*, comma 2, del Decreto-Legge in esame, ovvero la disposizione che prevede il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, e non della Conferenza unificata, per quanto concerne l'elaborazione delle linee guida nazionali, sulla base delle quali sono adottati appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, basati sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano<sup>89</sup>. iii) l'incostituzionalità dell'Art. 28, comma 1, del medesimo decreto, ovvero la disciplina che conferisce al Prefetto il potere di imporre l'adozione di determinati atti agli enti locali, al fine di prevenire situazioni pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, nonché la facoltà di regolare il funzionamento dei servizi e in caso di inerzia “giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari”<sup>90</sup>.

---

<sup>84</sup> Come sottolineato poc'anzi, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, lettera a) del d.l. n.113 del 2018 sono state promosse rispettivamente dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 3 e 32 della Costituzione, della Regione Toscana, in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., e della Regione Calabria in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

<sup>85</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019; *Considerato in diritto*, paragrafo 4, in *Consulta Online*.

<sup>86</sup> L'Articolo 9, comma2, del D.L. n. 14 del 2017 afferma che la persona che ricorre al presidio sanitario, perché lo siano erogate cure medica, non può essere allontanata, né le può essere precluso l'accesso alla struttura, essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area. Inoltre l'Art. 10, comma 2, del D.L. n.14 del 2017 prevede che le modalità applicative del divieto di accesso alle aree protette devono essere compatibili con le esigenze di salute del destinatario dell'atto (Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 5, in *Consulta Online*.)

<sup>87</sup> La Corte afferma che “la necessità di accedere alle prestazioni sanitarie, verificata dal personale del presidio, non esclude, tuttavia, la sanzionabilità, in via amministrativa, delle eventuali condotte che la persona, pur bisognosa di cure mediche, abbia posto in essere in violazione delle disposizioni richiamate dal comma 2 dell'Art. 9” (Sentenza delle Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 5, in *Consulta Online*)

<sup>88</sup> Sentenza delle Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 5, in “*Consulta Online*”.

<sup>89</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019; *Considerato in diritto*, paragrafo 7, in “*Consulta Online*”.

<sup>90</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019; *Considerato in diritto*, paragrafo 15, in “*Consulta Online*”.

## 12. L'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis, comma 2, del D.L. 113/2018

In questa parte del mio lavoro voglio ripercorrere nel particolare la questione di legittimità costituzionale avente oggetto l'art. 21-bis, commi 1 e 2, del già menzionato D.L. n. 113 del 2018, promossa dalla sola Regione Emilia-Romagna.

La ricorrente non contesta la sua riferibilità alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, come dettato dall'Art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost., altresì, afferma la sua incidenza sulla competenza residuale in materia di commercio e quindi la necessità di un coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione delle linee guida per l'applicazione della norma nel nome del principio di leale collaborazione. La Corte costituzionale afferma che la questione portata avanti dalla ricorrente è fondata. La cesura investe il comma 2 dell'Art. 21-bis del Decreto-Legge in questione, che prevede che sia ascoltata la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e non la Conferenza unificata, come richiede la ricorrente. Il comma 1 del medesimo D.L. prevede invece che ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'articolo 86 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano con le modalità previste dagli stessi accordi.

Si tratta, come riconosce anche la ricorrente, di una norma di esclusiva competenza statale (Art. 117, secondo comma, lettera *h*, Cost.), in quanto riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza. La Corte costituzionale afferma quindi che in questo caso non è previsto un potere autoritativo del prefetto, ma "un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione".

Gli accordi contemplati dalla disposizione impugnata sono sottoscritti dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e dal prefetto, mentre tutte le altre associazioni comunque interessate alla misura devono tenersi alla sola presentazione di indicazioni o eventuali osservazioni. A tali accordi possono aderire individualmente anche i gestori degli esercizi pubblici<sup>91</sup>. Il comma 2 del citato Art. 21-bis prevede che tali accordi siano adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali che sono state approvate su proposta del Ministro dell'Interno, congiuntamente, come detto, alle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercizi, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In altre parole, sulla base di tali linee guida nazionali, il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono contrarre specifici accordi con l'intento di prevenire atti illegali o situazioni di pericolo all'interno o nelle vicinanze di esercizi pubblici. Quindi, pur essendo l'oggetto di tali linee guida riconducibile ad una materia esclusivamente statale, la Corte costituzionale riconosce una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, materia invece riconducibile alla competenza legislativa residuale della Regione (Art. 117, quarto comma, Cost.)<sup>92</sup>.

Affermando ciò, la Corte costituzionale sottolinea come la mancanza di un reale coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida rappresenta una lesione dei parametri evocati e comporta in questa parte l'illegittimità costituzionale dell'Art. 21-bis, comma 2, del D.L. n. 113 del 2018. Come richiesto dalla ricorrente, la *reductio ad legitimitatem* della norma può avvenire

---

<sup>91</sup> I gestori degli esercizi pubblici possono aderire individualmente a tali accordi perché autorizzati con licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931 n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

<sup>92</sup> Il citato comma demanda alla competenza esclusiva delle Regioni le cd. Materie residuali, quelle cioè non attribuite allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma (competenze esclusive statali) e terzo comma (competenze concorrenti fra Stato e Regioni).

sostituendo il termine “Conferenza Stato-città e autonomie locali” con quello di “Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali”<sup>93</sup>. nel comma 2 del citato art. 21-*bis* del Decreto-Legge in questione. Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 21-*bis*, comma 2, del D.L. n.113 del 2018, convertito con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede “sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali” anziché “sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali”<sup>94</sup>.

Nonostante la Corte affermi che l’oggetto delle linee guida sia riconducibile alla materia dell’ordine pubblico e della sicurezza di competenza esclusiva statale, riconosce che il contenuto di tali linee guida ricada nella materia “disciplina del commercio appartenente (...) alla competenza legislativa residuale della Regione”, in quanto va ad incidere sulla regolamentazione dell’attività svolta negli esercizi pubblici (Art. 117, quarto comma, Cost.). Partendo da questi presupposti la Corte Costituzionale dichiara quindi che il coinvolgimento delle Regioni è necessario nel procedimento di adozione delle citate linee guida, attraverso la previsione di un parere della Conferenza unificata<sup>95</sup>.

### **13. L’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 1, del D.L. 113/2018**

La Corte esamina infine le questioni di legittimità costituzionali aventi oggetto l’Art. 28, comma 1, del D.L. n.113 del 2018, promosse dalla sola Regione Umbria. Attraverso questa disposizione, l’Art. 134 del testo unico enti locali vede l’inserimento di un nuovo comma ( 7-*bis*), che ritengo opportuno citare.

«Nell’ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi o reiterate, tali da determinare un’alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l’imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto sulla base delle risultanze dell’accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l’attività amministrativa dell’ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l’adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico- amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all’ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all’amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci»<sup>96</sup>.

È importante a questo punto contestualizzare la normativa di riferimento. Ci troviamo all’interno dell’ambito dei controlli sugli organi disciplinati dal Capo II, del Titolo VI del citato decreto legislativo. L’Art. 141 del citato decreto legislativo regola la fattispecie generale dello scioglimento e della sospensione dei consigli comunali e provinciali. L’Art. 142 invece regola la rimozione o la sospensione dei loro amministratori. L’Art. 143, all’interno del quale è inserita la disposizione censurata dalla ricorrente, prevede invece una ipotesi più specifica. Esso regola il procedimento dei fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nella vita amministrativa di Comuni

---

<sup>93</sup> È importante menzionare qui l’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*»

<sup>94</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 7.1, in *Consulta Online*.

<sup>95</sup> *La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2019, con particolare riferimento all’illegittimità dei poteri del prefetto sugli enti locali introdotti con il DL 113/2018 (sicurezza pubblica)*, in *Servizio studio del Senato*, Doc. VII, n. 56, 2019.

<sup>96</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 8, in *Consulta Online*. *Cit.*

e Province<sup>97</sup>. Il prefetto competente del territorio è colui dal quale parte l'iniziativa, altresì egli promuove la mobilità presso l'ente oggetto di interesse e nomina quindi una commissione di indagine. Grazie alla deroga all'obbligo di segreto di cui all'Art. 329 del codice di procedura penale, egli ha il diritto di acquisire anche informazioni dal procuratore della Repubblica competente, affinché possa perfezionare ogni opportuno accertamento. A questo punto il prefetto, non prima di essersi consultato con il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, stila una relazione finale inviandola al Ministro dell'Interno. Qualora il Ministro dell'Interno ritenga che vi sono *concreti, univoci e rilevanti* elementi di congiunzione con la criminalità organizzata di tipo mafioso, ha il potere di proporre lo scioglimento del consiglio comunale (o provinciale) in questione.

Nel caso i collegamenti fossero legati ad un amministratore locale<sup>98</sup> lo scioglimento è deliberato dal Consiglio dei ministri e disposto con decreto dal Presidente della Repubblica<sup>99</sup>. Laddove si vedessero coinvolti il segretario, il direttore generale, i dirigenti o dipendenti dell'ente locale, sotto proposta del prefetto, il Ministro dell'interno, adotta un provvedimento che ha il potere di far cessare il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente. Nel caso in cui non vi siano *concreti, univoci e rilevanti* elementi di collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno emana un decreto che porta a conclusione tale procedimento. In altre parole, nel caso in cui non sussistano tali elementi, o nel caso tali elementi non raggiungano quella soglia tali da qualificargli, per l'appunto, come *concreti, univoci e rilevanti*, il procedimento si conclude con

«una sorta di provvedimento di non luogo a procedere oltre, senza pertanto attivare la fase deliberativa finale mirata allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, interessato dall'iniziativa prefettizia: è adottato dal Ministro dell'Interno un decreto motivato di conclusione (e quindi di chiusura) del procedimento»<sup>100</sup>.

Il comma *7-bis*, introdotto attraverso l'art. 28, comma 1, del D.L. 113/2018, rende manifesto il collegamento sequenziale che si innesta portando all'attivazione di poteri sostitutivi del prefetto sugli atti dell'ente locale. Mi spiego meglio. La Corte costituzionale afferma che all'esito del procedimento previsto dai primi sette commi dell'art.143, dei quali abbiamo parlato poc'anzi, si innesta senza una reale soluzione di continuità<sup>101</sup> la nuova misura introdotta attraverso l'Art. 28, comma 1, del Decreto-Legge in questione, nonché comma *7-bis* dell'Art. 143 del testo unico. Il comma *7-bis* esordia affermando “nell'ipotesi di cui al comma 7”, ovvero nell'ipotesi dove non vi siano quei presupposti per lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale. Non è da escludere il fatto che il collegamento di amministratori ( o dipendenti) di enti locali con la criminalità di tipo mafioso alteri la gestione dell'ente locale, anche se non si manifesta attraverso elementi *concreti, univoci e rilevanti*. Il presupposto appare essere rigido perché le conseguenze del potere governativo di scioglimento del consiglio comunale o provinciale sono estremamente incisive. Ci troviamo quindi davanti a due opzioni differenti, da una parte la misura estrema dello scioglimento del consiglio comunale, quando sussistono gli elementi citati, dall'altra la dismissione dell'iniziativa di controllo attraverso il decreto di conclusione del procedimento<sup>102</sup>. Altresì non era disciplinato uno *sbocco intermedio, meno invasivo*, che operasse nel caso ci fossero eventuali infiltrazioni della criminalità organizzata<sup>103</sup>. Arriviamo finalmente al cuore della sentenza. Il legislatore, prendendo atto di questa mancanza, ha disegnato attraverso l'art. 28, comma 1, del Decreto-Legge n.113 del 2018, un potere prefettizio

---

<sup>97</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 9, in *Consulta Online. Cit.*

<sup>98</sup> Cfr. art. 77 testo unico, enti locali

<sup>99</sup> Cfr. art. 143, comma 4, testo unico enti locali

<sup>100</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 9, in *Consulta Online. Cit.*

<sup>101</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 10 in *Consulta Online. Cit.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> È importante sottolineare la presenza, in generale, dell'art. 135 testo unico enti locali, che in caso di tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività dell'ente locale, prevede già un potere del prefetto, che però è solo di iniziativa, perché può richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge.

sostitutivo *extra ordine*<sup>104</sup>. Ci troviamo di fronte ad un potere prefettizio che è ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali<sup>105</sup>.

La Corte costituzionale afferma che le questioni di legittimità portate avanti dalla ricorrente sono fondate<sup>106</sup>. Oltre alla genericità del presupposto per l'attivazione del potere sostitutivo del prefetto, la Corte menziona anche la vaghezza del "livello indiziario degli elementi emersi nell'attività di accertamento di cui al comma 3 dell'Art. 143"<sup>107</sup>. Pur riconoscendo quindi le legittime finalità della disposizione con cui il legislatore ha operato, ovvero nel tentativo di "costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi" la Corte dichiara la norma censurata essere viziata d'illegittimità costituzionale per violazione degli Artt. 5, 97, secondo comma, 114, 118, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

La Corte, nell'ordine contesta: i) il presupposto per l'attivazione del potere, giudicando non logica la disposizione secondo la quale il potere prefettizio sia esercitabile soltanto laddove le *condotte illecite gravi e reiterate* siano rilevate nella procedura la quale termina con la relazione prefettizia che scioglie i consigli comunali o provinciali dopo aver rilevato l'assenza di tali presupposti. Lo stesso potere non può però essere esercitato nell'ipotesi in cui si manifestino situazioni analoghe ma in una diversa procedura di controllo; ii) i caratteri generali del presupposto e il richiamo a *condotte illecite e reiterate* che "non possono consistere in meri atti illegittimi per i quali è già previsto un rimedio in chiave di potere sostitutivo"<sup>108</sup>; iii) "la vaghezza del livello indiziario degli elementi emersi nell'attività di accertamento", partendo dal presupposto che non bastano «mere situazioni sintomatiche»; iii) l'ampia discrezionalità vantata dal prefetto nell'individuazione dei prioritari interventi di risanamento dell'ente<sup>109</sup>. Le considerazioni fino ad ora esposte convergono nel far ritenere la norma censurata essere viziata di illegittimità costituzionale in quanto assistiamo ad: a) una lesione del principio di autonomia, garantita agli enti locali dagli Artt. 5 e 114, secondo comma, Cost., con riferimento particolare alla titolarità di funzioni amministrative proprio dall'Art. 118, secondo comma, Cost., e con riguardo all'autonomia finanziaria, 119, primo comma<sup>110</sup>; b) una lesione del principio legalità<sup>111</sup>; c) il potere sostitutivo del prefetto introdotto dalla norma in analisi avrebbe dovuto essere in capo al Governo in quanto come enunciato nell'Art. 120, secondo comma, Cost., "i

---

<sup>104</sup> La sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2019, con particolare riferimento all'illegittimità dei poteri del prefetto sugli enti locali introdotti con il D.L. 113/2018 (sicurezza pubblica), in Servizio studio del Senato, Doc. VII, n. 56, 2019. Cfr. [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739583.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739583.pdf)

<sup>105</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 10 in *Consulta Online*.

<sup>106</sup> La Corte costituzionale aggiunge che le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (sent. n. 220 del 2013; n.311 del 2012; n.298 del 2009). Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 11 in *Consulta Online*.

<sup>107</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 13 in *Consulta Online*. Cit.

<sup>108</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 13 in *Consulta Online*; Il riferimento è agli artt. 137 e 138 del testo unico enti locali.

<sup>109</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 14 in *Consulta Online*. Cit.

<sup>110</sup> La sentenza della Corte costituzionale 195 del 2019, con particolare riferimento all'illegittimità dei poteri del prefetto sugli enti locali introdotti con il D.L. 112/2018 (sicurezza pubblica), in Servizio studio del Senato, Doc. VII, n.56, 2019

<sup>111</sup> Al riguardo la Corte costituzionale in altra occasione (sentenza n 115 del 1011, cit, nella sentenza n. 195 del 2019) aveva censurato l'art 54, comma 4, del testo unico enti locali. L'articolo in questione dava al sindaco il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, per prevenire o eliminare pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. La Corte, in quella occasione aveva rilevato che esse «*si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico*», segnalando inoltre «*l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto.*» Altresì non è sufficiente «*che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa*».



poteri sostitutivi devono essere esercitati secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione<sup>112</sup>.

Per l'appunto, è proprio l'art. 120, secondo comma, Cost. che prevede l'intervento sostitutivo del Governo, laddove si manifesti una situazione di "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento"<sup>113</sup>.

#### 14. Considerazioni sulle sentenze n. 194/2019 e n. 195/2019

I commenti relativi sulle decisioni della Corte costituzionale sul cd. decreto-sicurezza all'interno del panorama accademico sono complessivamente scarsi. La motivazione è probabilmente da attribuire alla recente emanazione delle sentenze in questione. Come abbiamo potuto osservare, i giudizi in via principale portati avanti da alcune Regioni in relazione al Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n.113, convertito con modificazioni, in legge 1 dicembre 2018, n. 133, cd. *decreto sicurezza* sono stati decisi attraverso le sentenze della Corte costituzionale nn. 194 e 195 del 2019. Riprendendo l'analisi di Carlo Padula, vanno positivamente considerate le decisioni della Corte costituzionale sia per quanto concerne la garanzia delle norme costituzionali, sia nella prospettiva delle regioni. La Corte nella sentenza 194/2019, sulla scia delle parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, dirette al Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, afferma chiaramente che l'applicazione dell'art. 1 del Decreto-Legge in questione deve essere costituzionalmente e intenzionalmente orientata. La Corte infatti precisa che la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi non cambia in nessun modo la valutazione di costituzionalità delle suddette norme impugnate, che potranno sempre essere sindacate in via incidentale (cfr. Padula, 2019, *cit.*). D'altronde la sentenza 195/2019 tutela il diritto alla salute, fornendo una interpretazione di adeguamento all'Art. 21 del D.L. 113/2018<sup>114</sup>. Abbiamo potuto osservare come la Corte dedica una argomentazione molto dettagliata alla difesa del principio di legalità, sanzionando la vaghezza e la generalità dei presupposti del potere sostitutivo del prefetto, contenuti all'interno dell'Art. 28. In relazione all'Art. 21-*bis*, invece la Corte ha adottato una interessante pronuncia in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni, riportando all'ordine pubblico, e quindi a materia esclusivamente statale, la norma sulla sicurezza dei negozi, ma riconoscendo che nonostante ciò vi è una possibile ricaduta sulla disciplina che necessita di un coinvolgimento delle regioni in virtù dell'Art. 118, terzo comma, Cost.<sup>115</sup>.

L'interpretazione data dalla Corte costituzionale *ammorbidisce* il criterio secondo il quale la prevalenza di materie esclusive statali prevale sul principio di leale collaborazione (cfr. Padula, 2019, *cit.*). Un altro elemento da non sottolineare della sentenza 195/2019 è la riaffermazione dei principi costituzionali fondamentali, come forza motrice del nostro ordinamento. Da qui, la necessità di rispettare l'Art. 120 della Costituzione. Questa valutazione si riferisce alla pronuncia adottata dalla Corte, che accoglie il ricorso della Ricorrente, e censura la vaghezza dei presupposti e del contenuto del potere sostitutivo del prefettizio, in relazione al già citato articolo 28. Passando poi al tema della ridondanza, la Corte ha affermato che essa può consistere in un semplice condizionamento dell'autonomia regionale (o degli enti locali). Questa situazione di limitazione può comportare per le Regioni un obbligo ad "esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa

---

<sup>112</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 7 in *Consulta Online. Cit.*

<sup>113</sup> Al riguardo la Corte costituzionale in altra occasione ( sentenza n.43 del 2004, cit, nella sentenza n. 195 del 2019), ha affermato che "[l]a Costituzione ha voluto [...] che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali" Ad esempio, l'inerzia prolungata degli enti locali "giustifica la previsione di un potere sostitutivo, che consenta un intervento di organi centrali a salvaguardia di interessi generali ed unitari" (sentenza n. 44 del 2014). Altresì la Corte richiama il t.u enti locali, il quale concede al Governo il potere di intervento sostitutivo in ambiti che hanno una ripercussione sull'autonomia dell'ente locale- come nei casi di sua inattività qualificata ( art.138), di atti viziati da illegittimità (art.139), di malfunzionamento di organi e servizi o di gravi e persistenti violazioni di legge (art.141) e per gravi motivi di ordine pubblico (art. 142).

<sup>114</sup> "Essendo il diritto alla salute prevalente sull'esigenza di decoro dell'area e di contrasto, per ragioni di sicurezza pubblica, delle condotte – tutte sanzionate solo in via amministrativa – elencate nel comma 2 dell'art. 9 del D.L. n. 14 del 2017".

<sup>115</sup> Sentenza della Corte costituzionale n.195/2019, *Considerato in diritto*, paragrafo 7 in *Consulta Online. Cit.*

statale in contrasto con norme costituzionali”. Si tratta tra l’altro di una nozione di ridondanza già evidenziata in altre sentenze della Corte (v. sentenze del 5/2018, 75/2017, 287/2016, 244/2016, 145/2016). Possiamo dunque affermare che non è necessario che la legge statale diminuisca i poteri regionali o elimini alcune delle garanzie proprie dell’autonomia regionale : anche una legge statale neutra o ampliativa dei poteri regionali o favorevole per quanto riguarda le finanze regionali, potrebbe essere contestata se comunque è vista all’interno di un quadro illegittimo dell’azione regionale (Padula, 2019, *cit.*). La Corte, come detto, ha ammesso, in via generale (sentenza 194/2019) la possibilità della violazione di competenza indiretta nelle materie esclusive statali, allargando quindi l’area di possibilità dell’impugnazione regionale. Non a caso ha adottato una pronuncia sostanzialmente favorevole alle Regioni nella sentenza successiva (195/2019), riducendo chiaramente l’asimmetria esistente fra Stato e Regioni nel giudizio in via principale

«Se da un lato, non risultavano condivisibili le tesi dottrinali che prefiguravano, dopo il 2001, un livellamento verso l’alto (nel senso della legittimazione regionale a denunciare qualsiasi vizio di costituzionalità) o verso il basso nel senso della limitazione della legittimazione statale alla lesione della propria competenza, dall’altro una interpretazione meno restrittiva della ridondanza risulta senza altro coerente con la netta riduzione della supremazia statale, derivante dalla riforma del Titolo V» (Padula, *cit.*).

Attraverso le sentenze 194 e 195 del 2019 la Corte sembra, dunque, fare un passo avanti nella ricerca del giusto equilibrio fra Stato e Regioni.

## 15. Considerazioni conclusive

Il presente lavoro ha cercato di illustrare nei suoi vari aspetti quella che costituisce una delle regolamentazioni più dibattute in materia di sicurezza e immigrazione: il Decreto-Legge n. 113 del 2018 e il decreto n. 53 del 2019.

È stata delineata una breve storia della normativa italiana in materia di sicurezza immigrazione per poter inserire i decreti in questione all’interno di un quadro giuridico più ampio.

Successivamente sono state analizzate le sentenze n. 194 e n. 195 della Corte costituzionale che si sono espresse in merito al Decreto-Legge n. 113 del 2018, dichiarando illegittimi l’art. 21-bis, comma 2, e l’art. 28, comma 1, del Decreto-Legge n. 113 del 2018.

La Corte costituzionale precisa, invece, che la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi riguardo gli Artt. 1, 12, 13 e 21 non cambia in nessun modo la valutazione di costituzionalità delle suddette norme impugnate dalle Regioni, che potranno sempre essere sindacate in via incidentale. L’applicazione di tali norme, deve essere costituzionalmente e intenzionalmente orientata.

Quello che è emerso è dunque un quadro non definitivo. I c.d. *decreti sicurezza*, a distanza di due anni, sono motivo di conflitto e scontro politico, terreno di mobilitazione per il consenso a la conquista elettorale piuttosto che di profonda riflessione che vada oltre le logiche dell’emergenza .

Mentre scriviamo<sup>116</sup> apprendiamo che la Corte costituzionale dovrà pronunciarsi nuovamente nel marzo del 2020 in relazione alla legittimità dell’articolo 13 del D.L. n.113 del 2018 in materia di iscrizione anagrafica. Il 17 febbraio 2020 ha avuto luogo un vertice di maggioranza dove la ministra dell’Interno Lamorgese ha discusso i punti più dibattuti dei c.d. *decreti sicurezza*, tra questi è possibile un ritorno all’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, l’aumento dei fondi destinati ai centri di accoglienza e la riduzione delle sanzioni in capo alle ONG che recuperano i migranti nel Mediterraneo, attraverso un abbassamento di multa da 10.000 a 50.000 euro invece che da 150.000 a un milione.

Sono state discusse anche possibili modifiche per l’inasprimento delle pene in caso di resistenza e oltraggio al pubblico ufficiale e il ripristino della protezione umanitaria, che come abbiamo potuto osservare era stata sensibilmente circoscritta con il Decreto-Legge n. 53 del 2019. Sono molteplici i temi trattati ma ci sono altrettanti punti che si sono aperti e che pongono domande centrali per la nostra società. La situazione drammatica dell’emigrazione, che in alcuni contesti assume i contorni di un vero e proprio esodo, ci costringe ad interrogarci, sotto il profilo più strettamente giuridico, sul

---

<sup>116</sup> Il riferimento è agli inizi di marzo 2019 (nota dell’autrice).

potere di controllo nei confronti di milioni di individui che sono costretti, il più delle volte, a lasciare la propria dimora abituale. Un quadro allarmante che

«porta lecitamente a porsi il problema dei limiti opponibili dal legislatore nei confronti di tale pressione migratoria sui confini italiani sui confini italiani europei e al contempo ad interrogarsi sulla stessa liceità dei limiti statali opponibili nella ponderazione dei diversi interessi pubblici (sicurezza pubblica, ordine pubblico) da operare in sede di definizione legislativa delle limitazioni della disciplina di ingresso e di soggiorno dello straniero sul territorio nazionale che voglia conservare la conformità a Costituzione della disciplina stessa» (cfr. Gambino & D'Ignazio, 2010).

Le modalità di disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul proprio territorio non possono essere lasciati alla discrezionalità di un legislatore a rimorchio degli umori e delle paure che affiorano dalla società. La capacità di visione del legislatore non può ridursi ad una logica di breve periodo, ma avere consapevolezza della valenza transgenerazionale di ogni intervento legislativo fuori da una logica quindi di *hic et nunc*. Non a caso, infatti le sentenze n. 194 e n.195 della Corte costituzionale ribadiscono gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato sull'onda delle parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella indirizzate al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte. Il Presidente in quella occasione sottolineò l'importanza degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato con particolare riferimento alle disposizioni dell'Art. 10 della Costituzione che a conclusione di questo lavoro si vuole qui riportare:

«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici»<sup>117</sup>.

#### **Bibliografia**

- ALGOSTINO, A. La condizione giuridica degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza. In *Diritto pubblico comparato ed europeo*, V. 2, Torino: Giappichelli, 2003, pp. 622-643.
- BARBAGLI M. e COLOMBO A. (a cura di). *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*. Bologna: il Mulino, 2004.
- BASCHERINI, G. *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*. Napoli: Jovene, 2007.
- BENVENUTI, M. Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini. In *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n.1, 2019. pp. 1-39.
- BENVENUTI, M. La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità. In *Questione Giustizia*, n. 2, 2018. Cfr. [www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/protezione-umanitaria-una-e-trina\\_537.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/protezione-umanitaria-una-e-trina_537.php)
- BONIFZI, C, CONTI C., STROZZA S. Le migrazioni dall'Europa centro-orientale all'Europa meridionale: tendenze e problemi negli anni della crisi. In *Studi Emigrazione* (numero monografico), n. 202, 2016, 178-192.
- CECCHETTI, V.M. La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato. In AA.VV.. *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*. Milano 2011, p. 294.
- CELLAMARE G. *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*. Torino: Giappichelli, 2006.
- COLOMBO A., SCIORTINO, Sciortino G. *Gli immigrati in Italia*. Bologna: Mulino, 2004.
- COLUCCI, M. *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*. Roma: Carocci, 2018a.
- COLUCCI, M. Storia dell'immigrazione straniera in Italia. In *Minima Moralia: un blog di approfondimento culturale*, 9 Ottobre 2018b. Internet: [www.minimaetmoralia.it/wp/societa/storia-dellimmigrazione-straniera-italia-un-estratto-dal-libro-michele-colucci/](http://www.minimaetmoralia.it/wp/societa/storia-dellimmigrazione-straniera-italia-un-estratto-dal-libro-michele-colucci/)
- COLUCCI, M. Le stagioni del governo dell'immigrazione nell'Italia repubblicana. in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Fascicolo 2, 1 giugno 2019.
- CONTI G. Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di

---

<sup>117</sup> Cfr. Decreto Salvini, Mattarella firma ma ricorda a Conte gli obblighi fissati dalla Costituzione. In *la Repubblica* on line , 4/10/2018:

[www.repubblica.it/politica/2018/10/04/news/dl\\_sicurezza\\_mattarella\\_firma\\_lettera\\_a\\_conte\\_obblighi\\_costituzione-208148167/](http://www.repubblica.it/politica/2018/10/04/news/dl_sicurezza_mattarella_firma_lettera_a_conte_obblighi_costituzione-208148167/)

- cinque Regioni contro il c.d. “decreto sicurezza e immigrazione”. In *Forum Costituzionali*, 9 agosto 2019.
- CORSI, C. *Lo Stato e lo straniero*, Padova: CEDAM, 2001.
- CUNIBERTI, M. Espulsione dello straniero e libertà costituzionali. In *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.
- Decreto Salvini, Mattarella firma ma ricorda a Conte gli obblighi fissati dalla Costituzione. In *la Repubblica* on line , 4/10/2018:  
[www.repubblica.it/politica/2018/10/04/news/dl\\_sicurezza\\_mattarella\\_firma\\_lettera\\_a\\_conte\\_obblighi\\_costituzione-208148167/](http://www.repubblica.it/politica/2018/10/04/news/dl_sicurezza_mattarella_firma_lettera_a_conte_obblighi_costituzione-208148167/)
- DE CESARIS, V. *Il grande sbarco. L'Italia e la scoperta dell'immigrazione*. Milano: Guerini e associati, 2018.
- D'ORAZIO, G., *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo, condizione giuridica, estradizione*. Padova: CEDAM, 1992.
- FERRERO, M, Il Pacchetto sicurezza: dall'integrazione subalterna degli immigrati alla loro criminalizzazione. In BASSO, P. (a cura di). *Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Milano, Franco Angeli, 2010, 423-38.
- GALAZZO, G. Il decreto sicurezza-bis: possibili questioni di costituzionalità sulla disciplina. In *Giurisprudenza Penale*, 23 luglio 2019.
- GAMBINO, S., D'IGNAZIO, G. (a cura di ). *Immigrazione e diritti fondamentali, fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Milano: Giuffrè, 2010.
- GIGLIO, V., Il decreto legge 53/2019: contenuto e profili problematici. In *Filodiritto*, 2019.
- HASSAN C. L'immigrazione nei quotidiani italiani: sfera pubblica, senso comune e immigrazione. In TUDISCA, V., PELLICCIA A., VALENTE A., *Imago migrantis. MigrantI alle porte dell'Europa nell'era dei media*. Roma: Consiglio nazionale delle ricerche, 2019, pp. 287-297.
- MASARACCHIA, M. La protezione sociale sostituisce il permesso per motivi umanitari. In *Guida al Diritto*. Fasc. XLV, 2018.
- MORGESE, G. *Lineamenti della normativa italiana in materia di immigrazione*, dispensa per gli studenti, anno accademico 2014-2015, Università di Bari, 2014. In Internet: [www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese/morgese-a.a.-2014-2015/Lineamentidellanormativaitalianainmateriadiimmigrazione.pdf](http://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese/morgese-a.a.-2014-2015/Lineamentidellanormativaitalianainmateriadiimmigrazione.pdf).
- MOROZZO DELLA ROCCA, P. *La protezione umanitaria una e trina*. In *Questione Giustizia*, n. 2, 2018. [www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/protezione-umanitaria-una-e-trina\\_537.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/protezione-umanitaria-una-e-trina_537.php).
- PADULA, C. Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza. in *Consulta Online*, 2019, Fasc. II. Cfr. [www.giurcost.org/studi/padula3.pdf](http://www.giurcost.org/studi/padula3.pdf)
- PEPINO, L. Centri di detenzione ed espulsioni (irrazionalità del sistema e alternative possibili). In *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2000.
- PETROVIC, N. *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Itali.*, Milano: Franco Angeli, 2013.
- PINELLI, C. Accoglimento di un ricorso generale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato-Regioni. In *Giurisprudenza Costituzionale*, 2017.
- RUOTOLO, M. Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del D.L. n.113 del 2018 (c.d. decreto “ sicurezza immigrazione”) in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 3/2018, 17 Ottobre 2018.
- SALERNO, G. (a cura di). *Diritti dell'uomo, estradizione ed espulsione*, Padova, CEDAM, 2003.
- SANFLIPPO, M. Per una storia dei profughi stranieri e dei campi di accoglienza e reclusione nell'Italia del secondo dopoguerra. In *Studi Emigrazione*, 164, 2006.
- SANTORO, G. (a cura di) *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, CILD (Coalizione Italiana Libertà è Diritti civili), 2019.
- TEGA, D., I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 413 ss.
- XHANARI, E., SPANDRIO, T. Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 111/2018. In *Rivista Online di Diritti fondamentali*, 28 Novembre 2018, pp. 7-10.
- ZIRULLA S. Il decreto sicurezza-bis: novità e profili critici. In *Diritto penale contemporaneo*, 18 giugno 2019.

## Giurisprudenza

- Corte costituzionale. Sentenza n. 43, 20 gennaio 2004. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2004/0043s-04.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0043s-04.html)
- Corte costituzionale. Sentenza n. 222, 8 luglio 2004. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2004/0222s-04.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0222s-04.html)
- Corte costituzionale. Sentenza n. 223, 8 luglio 2004. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2004/0223s-04.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0223s-04.html)
- Corte costituzionale. Sentenza n. 298 , 16 novembre 2009. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2009/0298s-09.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2009/0298s-09.html)
- Corte costituzionale. Sentenza n. 311, 12 dicembre 2012. In *Consulta on line*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=311](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2012&numero=311)
- Corte costituzionale. Sentenza n. 115, 4 aprile 2011. In *Corte Costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=115](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=115)
- Corte costituzionale. Sentenza n. 220, 3 luglio 2013. In *Corte Costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=220](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=220)

Corte costituzionale. Sentenza n. 145, 17 maggio 2016. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2016/0145s-16.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0145s-16.html)

Corte costituzionale. Sentenza n. 244, 5 ottobre 2016. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2016/0244s-16.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2016/0244s-16.html)

Corte costituzionale, Sentenza n. 287, 19 ottobre 2016. In *Corte Costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=287](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=287)

Corte costituzionale. Sentenza n. 75, 21 marzo 2017. In *Corte Costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2017&numero=75](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2017&numero=75)

Corte costituzionale. Sentenza n. 5, 22 novembre 2018. In *Consulta on line*: [www.giurcost.org/decisioni/2018/0005s-18.html](http://www.giurcost.org/decisioni/2018/0005s-18.html)

Corte costituzionale. Sentenza n. 79, 6 marzo 2018. In *Corte Costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=79](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=79)

Corte costituzionale. Sentenza n. 194, 20 giugno 2019. In *Corte Costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=194](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=194)

Corte costituzionale. Sentenza n. 195, 20 giugno 2019. In *Corte costituzionale*: [www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=195](http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2019&numero=195)

Corte di Cassazione Civile. Sentenza n. 25028, 25 novembre 2005. In [https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Speciali/2006/documenti\\_lunedì/27febbraio2006/SEN\\_CAS\\_CIV\\_1\\_SEZ\\_25\\_11\\_2005\\_N\\_25028.pdf?cmd%3Dart](https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Speciali/2006/documenti_lunedì/27febbraio2006/SEN_CAS_CIV_1_SEZ_25_11_2005_N_25028.pdf?cmd%3Dart)

Corte di Cassazione Civile. Sentenza n. 4455, 23 febbraio 2018. In *Italgire Web*, Ministero Giustizia: [www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=/.20180223/snciv@s10@a2018@n04455@tS.clean.pdf](http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=/.20180223/snciv@s10@a2018@n04455@tS.clean.pdf)

### Sitografia

Art. 63. Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. Cfr. [www.codicecontrattipubblici.com/parte-ii/art-63-uso-della-procedura-negoziata-senza-previa-pubblicazione/](http://www.codicecontrattipubblici.com/parte-ii/art-63-uso-della-procedura-negoziata-senza-previa-pubblicazione/)

Articolo 33 della Convenzione Di Ginevra: [www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione\\_Ginevra\\_1951.pdf](http://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf). Cfr. anche [www.skuela.net/diritto/convenzione-ginevra-articolo-33x.html](http://www.skuela.net/diritto/convenzione-ginevra-articolo-33x.html).

Camera dei Deputati-Senato della Repubblica. Decreto Legge immigrazione e sicurezza. XVIII Legislatura. Dossier 9/11/2018. D.L. 113/2018 - A.C. 1346. <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. In [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg)

Costituzione della Repubblica italiana. In: [www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione\\_della\\_Repubblica\\_italiana.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf)

Decreto-legge immigrazione e sicurezza pubblica, Dossier 9 novembre 2018; Senato della Repubblica. In: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D18113B.Pdf>.

Decreto Salvini, Mattarella firma ma ricorda a Conte gli obblighi fissati dalla Costituzione. In *la Repubblica* on line, 4/10/2018: [www.repubblica.it/politica/2018/10/04/news/dl\\_sicurezza\\_mattarella\\_firma\\_lettera\\_a\\_conte\\_obblighi\\_costituzione-208148167](http://www.repubblica.it/politica/2018/10/04/news/dl_sicurezza_mattarella_firma_lettera_a_conte_obblighi_costituzione-208148167).

Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. D.L. 53/2019 - A.S. 1437 [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D19053b.pdf?\\_1642404719503](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/D19053b.pdf?_1642404719503)

Legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine. In: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/sg).

L'UNHCR esprime preoccupazione in merito alle nuove norme sulle operazioni di soccorso nel Mediterraneo Centrale – UNHCR, in *Internet*, 6/8/2019. In: [www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/lunhcr-esprime-preoccupazione-merito-alle-nuove-norme-sulle-operazioni-soccorso-nel-mediterraneo-centrale/](http://www.unhcr.org/it/notizie-storie/notizie/lunhcr-esprime-preoccupazione-merito-alle-nuove-norme-sulle-operazioni-soccorso-nel-mediterraneo-centrale/)

Manifeste Illegittimità costituzionali dalle 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. In ASGI, Associazione per gli Studi Giuridici sull'immigrazione: [www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI\\_DL\\_113\\_15102018\\_manifestioni\\_illegittimita\\_costituzione.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf)

*Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione - gennaio 2017*. In [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20\(2%20gennaio%202017\).pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/Cie%20rapporto%20aggiornato%20(2%20gennaio%202017).pdf)

*Regolamento anagrafico*. In *Gazzetta ufficiale*. Decreto del 17 luglio 2015, n. 126: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/14/15G00140/sg%20](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/08/14/15G00140/sg%20).

*Testo coordinato del Decreto Legge del 4/10/2018, n. 113*. In: [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18A07702/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/12/03/18A07702/sg).