

SCENARI NORMATIVI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE DOPO IL DECRETO SICUREZZA

Alessandra Cornice



L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico - stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 - nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo Intermedio del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPAQ) del Fondo sociale europeo delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey.

Presidente: Stefano Sacchi

Direttore generale: Paola Nicastro

Riferimenti

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.inapp.org

Contatti: editoria@inapp.org

La collana Inapp Paper è a cura di Claudio Bensi.

Il Paper è stato realizzato nell'ambito dell'attività di ricerca del Progetto Strategico INAPP "Integrazione dei migranti" (Responsabile A. Scialdone) con la finalità di approfondire il dibattito in atto sulla gestione della mobilità delle persone alla luce delle più recenti novità del sistema regolatorio italiano in materia di immigrazione. Il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, c.d. Decreto Sicurezza, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, ha apportato modifiche di rilievo al Testo Unico sull'Immigrazione e alla normativa di settore ridisegnando tra l'altro le modalità di ingresso e prima permanenza dello straniero nel territorio italiano, con conseguenze rilevanti anche sul percorso di integrazione verso l'accesso ai diritti sociali e di cittadinanza.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Autore

Alessandra Cornice

Testo chiuso: maggio 2019

Pubblicato: luglio 2019

Coordinamento editoriale

Costanza Romano

Editing grafico ed impaginazione

Valentina Orienti

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.

Alcuni diritti riservati [2019] [INAPP]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-2996

ISBN 978-88-543-0215-0



ABSTRACT

SCENARI NORMATIVI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE DOPO IL DECRETO SICUREZZA

L'approfondimento riguarda le principali novità introdotte in tema di politiche dell'immigrazione dal DL 113/2018, c.d. Decreto Sicurezza, e successiva legge di conversione. Il testo si sofferma su alcuni degli istituti di maggiore rilevanza toccati dalla recente riforma e viene completato da una prima rassegna dei nodi interpretativi più controversi alla luce dell'intreccio con la legislazione regionale, nella riconosciuta consapevolezza che la complessità del processo di integrazione non riguarda soltanto le modalità di ingresso e di prima permanenza, ma si estende al percorso verso l'accesso ai diritti sociali e di cittadinanza.

PAROLE CHIAVE: immigrazione, sicurezza, integrazione

REGULATORY PERSPECTIVES ON IMMIGRATION AFTER THE SECURITY DECREE

The paper focuses on some of the most important news introduced by the recent reform in terms of immigration policies (Decree Law 113/2018) and presents a first review of the most controversial interpretative issues concerning intertwining with regional legislation. Nevertheless, the complexity of the integration process doesn't concern the modalities of entry and first stay only, but extends the path towards access to social protection and citizenship rights.

KEYWORDS: immigration, security, integration

PER CITARE IL PAPER: Cornice A. (2019), *Scenari normativi in materia di immigrazione dopo il decreto sicurezza*, Inapp Paper n. 19, Roma, INAPP



INDICE

Introduzione.....	5
1 La protezione umanitaria.....	7
2 La protezione internazionale.....	13
3 Il sistema di accoglienza.....	16
4 La cittadinanza italiana.....	20
5 Alcune questioni di efficacia intertemporale.....	23
6 Ambiti di competenza e reazioni delle Amministrazioni territoriali.....	26
Conclusioni.....	31
Bibliografia.....	32



INTRODUZIONE

La globalizzazione dei mercati e gli impatti socio-economici sui modelli produttivi occidentali, così come la storia recente di stagnazione economica e scarsa dinamicità del mercato del lavoro per i Paesi UE del Mediterraneo, hanno cambiato la percezione del fenomeno migratorio che da risorsa è diventato “il problema”. In tale contesto la governance dei flussi migratori appare cruciale in molte agende di policy, sia a livello europeo che negli Stati nazionali, tanto da riconoscersi la necessità di approcciare la questione partendo da una visione globale finalizzata a definire strategie internazionali su migranti economici e rifugiati¹. Al momento tuttavia, il peso preminente di questa funzione regolatoria sembra rientrare nel campo di azione dei singoli Stati, ciascuno intento a proteggere i propri confini nazionali e a selezionare gli stranieri in ingresso, portatori di progetti migratori mutati nel tempo: non più solo da sud verso nord, bensì circolari, di ritorno, di lunga permanenza e di soggiorno temporaneo. Ciò vale in particolare per il nostro contesto, mutato soltanto da pochi decenni da storico Paese di emigrazione a destinazione di approdo di vari gruppi etnici. Il presente documento intende dare conto della risposta italiana alla questione migratoria e al bisogno di sicurezza di ospiti e nativi, con un tentativo di valutazione delle implicazioni che le nuove disposizioni potrebbero produrre in diversi ambiti della vita sociale ed economica del Paese.

Il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, recante disposizioni in materia di immigrazione e sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e dell’Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ha introdotto modifiche di rilievo nell’impianto generale del Testo Unico sull’Immigrazione² (TUI) e in altre disposizioni attuative della normativa comunitaria relativamente al riconoscimento delle diverse forme di protezione degli stranieri richiedenti asilo (rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria)³.

Se si considera in generale il connotato comune alle diverse materie toccate dalla riforma⁴ l’insieme delle disposizioni contingibili e urgenti, declinate in quattro Titoli e quaranta articoli, sembra privilegiare un approccio in chiave securitaria. Per quanto concerne le politiche migratorie l’obiettivo dichiarato è riportare a una gestione ordinaria il *sistema asilo nazionale* attraverso il progressivo azzeramento delle

¹ Si pensi ai Global Compact su migranti e rifugiati formulati in sede di Nazioni Unite e approvati nella Conferenza di Casablanca del 18 dicembre 2018. L’Italia non ha ritenuto di sottoscrivere i due documenti pur avendo partecipato ai due anni di negoziato precedenti.

² Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

³ Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 - Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 - 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; decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 - Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

⁴ Per la cui eterogeneità è stato rilevato (Pace, 2018) un dubbio di legittimità costituzionale rispetto allo strumento formale di normazione.



istanze pendenti⁵, la contrazione dei tempi di esame delle richieste di asilo, la razionalizzazione del sistema di accoglienza in tutte le sue articolazioni e l'effettiva attuazione dei rimpatri per coloro che non hanno titolo a rimanere sul territorio nazionale. Obiettivo parimenti sotteso è delimitare il sistema di ingresso e di permanenza dello straniero attraverso condizioni più stringenti e meglio regolamentate. In tale ottica le modifiche apportate al Testo unico riguardano principalmente la protezione umanitaria, che viene ridefinita; la protezione internazionale, per la quale si prevedono nuove fattispecie di revoca e diniego; il sistema di accoglienza, in particolare il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) per il quale viene ridotta la platea dei beneficiari; infine la cittadinanza italiana, per ciò che concerne requisiti e tempistica per la sua acquisizione.

L'esame delle modifiche apportate non può prescindere dalla premessa da cui parte la *ratio* della maggior parte del novellato. L'approccio comune ai diversi aspetti risiede nella necessità di definire preliminarmente la condizione giuridica dello straniero al fine di individuarne tipo di protezione, percorso di accoglienza, strumenti e servizi di inclusione connessi. In questa direzione vanno i dispositivi volti ad accelerare i tempi di esame delle richieste di asilo⁶, in modo tale da ridurre in misura significativa la "condizione di precarietà" cui sarebbe esposto il titolare di permesso di soggiorno per richiesta asilo nella fase tecnica di esame della domanda di protezione. Con la nuova disciplina è appunto la precarietà del titolo, ovvero la determinatezza giuridica della protezione, a definire l'accesso ai diversi livelli di quel sistema di accoglienza articolato per fasi sancito nell'Intesa in Conferenza unificata del 10 luglio 2014⁷. Da tale impostazione è ragionevole dedurre che, dopo l'entrata in vigore del Decreto Sicurezza e la sua conversione in legge, stante l'impianto generale del sistema di accoglienza italiano, le possibilità di permanenza stabile attraverso un graduale percorso di integrazione sociale ed economica si ridurranno per molti degli stranieri che, una volta approdati sul territorio italiano, esprimeranno un bisogno di protezione.

⁵ Dati del Ministero dell'Interno - 110.000 le domande di asilo in esame a dicembre 2018 <https://bit.ly/2XNimz9>.

⁶ Dagli attuali 18-24 mesi ai 4-6 mesi decorrenti dalla presentazione dell'istanza, secondo gli auspici del legislatore.

⁷ Intesa Conferenza unificata 10 luglio 2014 - Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati



1 LA PROTEZIONE UMANITARIA

Nella previgente disciplina la protezione umanitaria era una forma di protezione complementare e residuale – da utilizzare in ipotesi di eccezionale e temporanea gravità – alla quale il richiedente asilo poteva accedere in caso di rigetto della protezione internazionale, a sua volta declinata in:

- asilo/status di rifugiato riconoscibile per “chiunque nel timore fondato di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato” (art. 1, Convenzione di Ginevra 1951; art. 2, direttiva 2004/83/CE; art. 2, comma 1, lett. e; art. 7 D.Lgs. n. 251/2007)
- protezione sussidiaria per il “cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire grave danno” (art. 2, lett. g, D.Lgs. n. 251/2007).

Tecnicamente la protezione umanitaria si poneva a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia⁸. Pertanto la differenza tra le due tutele, quella internazionale e quella per motivi umanitari, sarebbe determinata da parametri oggettivi e soggettivi che si riferiscono alla storia personale del richiedente, alle ragioni della richiesta, al paese di provenienza e ai profili di rischio in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione.

Nell’ordinamento italiano il bisogno di tutela e, di riflesso, la protezione umanitaria traggono fondamento nella previsione dell’art. 10, comma 3 della Costituzione, laddove viene riconosciuto il diritto d’asilo “allo straniero al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche” garantite dalla Repubblica. A dare attuazione al principio implicito di “non respingimento” che può evincersi nella norma di rango costituzionale, interviene il legislatore ordinario con l’art. 5, comma 6 del TUI, che prevedeva il rilascio da parte del questore del permesso di soggiorno per motivi umanitari in caso di “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.”

Il passaggio dalla fattispecie aperta di protezione umanitaria, a quella più stringente dei casi speciali per esigenze di carattere umanitario determinata dalle tipizzazioni contenute nell’art. 1 del Decreto Sicurezza, deriva dal risultato dell’attività delle Commissioni territoriali. Nell’ultimo quinquennio la media dei titoli riconosciuti ha fatto registrare un aumento considerevole dei permessi di soggiorno per motivi umanitari pari al 25% (a fronte del 7% dei permessi per rifugiato politico e del 15% per protezione sussidiaria) determinando in tal modo il venir meno del connotato della protezione complementare come strumento del tutto residuale⁹. Poiché - come si legge nella relazione tecnica che accompagna il decreto - tale snaturamento è ricondotto alla genericità dell’istituto e all’applicazione di una

⁸ Cassazione 4455/2018

⁹ Atti Senato 840 – Relazione tecnica al DDL Sicurezza, pag. 3; Dati Ministero dell’Interno - Delle 40 mila tutele umanitarie riconosciute negli ultimi tre anni solo 3.200 sono stati convertiti in permessi di lavoro e 250 per ricongiungimento familiare. Gli altri sono rimasti inoperosi senza reali prospettive di inclusione socio-lavorativa.



interpretazione estensiva dello stesso da parte della giurisprudenza¹⁰, l'intervento normativo del Governo è volto a "delimitare l'ambito di esercizio di tale discrezionalità alla individuazione e valutazione della sussistenza di ipotesi predeterminate nella norma, analogamente a quanto accade in altri Paesi europei che individuano specifici casi di protezione complementare"¹¹.

Alla luce delle suddette motivazioni il novellato dell'art. 1 abroga i riferimenti di carattere generale¹² con la previsione di sette fattispecie di casi speciali ritenute meritevoli di eccezionale tutela per motivi di carattere umanitario. Le prime tre invero erano già previste nel TUI agli artt. 18, 18-bis e 22, comma 12-quater, laddove si configuravano rispettivamente il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale per le vittime di tratta e di violenza domestica, nonché quello per le vittime di sfruttamento lavorativo. Per quanto concerne le restanti tipologie, due applicano il principio di non respingimento qualora lo straniero si trovi in condizioni di salute di particolare gravità¹³, ovvero risulti proveniente da Paese colpito da contingente ed eccezionale calamità. Si tratta di due ipotesi che impediscono temporaneamente il rientro dello straniero in condizioni di sicurezza, posti i principi fondamentali dell'ordinamento italiano e internazionale. Un altro permesso di soggiorno contiene, invece, una finalità premiale poiché rilasciato a seguito del riconoscimento di atti di particolare valore civile. Detta previsione introduce nel TUI l'art. 42-bis per riconoscere anche allo straniero il valore di una condotta eventualmente riconducibile alle ipotesi previste all'art. 3 della legge 2 gennaio 1958, n. 13 per la concessione di ricompense al valore civile¹⁴. Considerata la peculiarità di questo titolo di soggiorno "per esigenze di equa e uniforme valutazione degli atti compiuti, ed in considerazione della vasta eco a livello nazionale che tali episodi possono produrre, si è ritenuto di demandare al Ministro dell'Interno, su proposta del prefetto competente per territorio, la potestà di autorizzare il rilascio del permesso di soggiorno per valore civile, fatte salve controindicazioni soggettive derivanti dalla sussistenza della pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, valutata ai sensi dell'articolo 5, comma 5-bis, del Testo unico in materia di immigrazione"¹⁵. Completa il quadro dei nuovi permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario la fattispecie caratterizzata con la dicitura di protezione speciale nel caso in cui ricorrano i presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 del TUI, vale a dire quando si sostanziano le ipotesi di divieto di espulsione e di respingimento di una persona verso uno Stato ove si ritiene persistano sistematiche violazioni dei diritti umani, tali da esporre lo

¹⁰ Ibidem - Ai casi di protezione umanitaria riconosciuta dalle Commissioni territoriali si aggiungono quelli riconosciuti dall'autorità giudiziaria, a seguito dei ricorsi avverso le decisioni di rigetto assunte in via amministrativa, che costituiscono il 25 per cento dell'esito dei giudizi.

¹¹ Ibidem.

¹² Art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 286/1998.

¹³ Tale permesso di soggiorno non deve essere confuso con quello per cure mediche disciplinato nella previsione dell'art. 36 del TUI. L'ingresso per cure mediche prevede una diversa procedura riconducibile a tre opzioni: richiesta di ingresso con prestazioni totalmente a carico dell'assistito mediante canale diplomatico o consolare; trasferimento in Italia per cure mediche nell'ambito di interventi umanitari tra lo Stato e il Paese terzo; trasferimento in Italia per cure mediche nell'ambito di programmi umanitari a titolarità regionale.

¹⁴ Le ricompense al valore civile sono concesse a coloro i quali, scientemente, espongono la propria vita a manifesto pericolo per: salvare persone esposte ad imminente e grave pericolo; per impedire o diminuire il danno di cui grave disastro pubblico o privato; per ristabilire l'ordine pubblico, ove fosse gravemente turbato, e per mantenere forza alla legge; per arrestare o partecipare all'arresto di malfattori; per progresso della scienza e in genere per il bene dell'umanità; per tenere alti il nome e il prestigio della Patria.

¹⁵ Atti Senato 840 – Relazione tecnica al DDL Sicurezza, p. 7



straniero al rischio fondato di essere sottoposto a tortura e a trattamenti inumani e degradanti. La disposizione introdotta dal comma 2 dell'art. 1 modifica pertanto il comma 3, art. 32 del D.Lgs. n. 25/2008 che appunto disciplina tale fattispecie di permesso di soggiorno.

La definizione dei nuovi istituti di protezione complementare ha acceso, come noto, il dibattito pubblico sugli aspetti qualitativi degli stessi soprattutto in ragione della loro validità temporale¹⁶ (diversa e più breve rispetto al precedente permesso umanitario) e della concreta applicabilità delle tipizzazioni previste. Relativamente al primo aspetto sono stati rilevati esiti peggiorativi in quanto la ridotta validità del titolo non consentirebbe l'accesso a talune prestazioni sociali e all'esercizio di alcuni diritti, ad esempio quelli abitativi, per i quali il TUI richiede un periodo di permanenza e di attività lavorativa maggiore¹⁷.

Apparentemente più controversa è la questione della mancata iscrizione anagrafica prevista dall'art. 13 del Testo coordinato al D.L. n. 113/2018. La norma stabilisce che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione all'anagrafe della popolazione residente, pur costituendo documento di riconoscimento dello straniero. Tale esclusione è giustificata dalla precarietà del permesso di soggiorno e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente. In linea di principio, a suffragare la clausola di condizionalità tra l'iscrizione anagrafica e la determinatezza del titolo concorrerebbe anche la progressiva accelerazione delle procedure di esame delle istanze di asilo volta a ridurre in maniera sensibile la fase transitoria in cui si trova lo straniero richiedente. Va da sé che la *querelle* argomentativa sull'iscrizione anagrafica - qualora l'esame delle richieste si risolvesse nell'auspicato arco temporale di sei mesi - verrebbe superata con il riconoscimento di una qualche forma di tutela, sia questa la protezione internazionale ovvero una tutela specifica rientrante nelle nuove tipologie di permesso di soggiorno¹⁸. In tal modo, come è nelle dichiarate intenzioni del legislatore d'urgenza, il divieto di iscrizione anagrafica sussisterebbe per i nuovi richiedenti asilo nella fase tecnica di esame dell'istanza, a chiusura della quale, se viene riconosciuta una forma di protezione cui ricollegare una prospettiva stabile di permanenza sul territorio, è consentito l'inserimento dello straniero nell'elenco della popolazione residente¹⁹. Per converso, e per applicazione

¹⁶ Il permesso di soggiorno umanitario nella previgente disciplina aveva validità biennale (art. 6, comma 2 del D.P.R. 12 gennaio 2015, n. 21). Il novellato del D.L. n. 113/2018 riduce tale arco temporale: Vittime di tratta e Sfruttamento lavorativo - validità 6 mesi, rinnovabile per 1 anno o per il periodo occorrente ai tempi di giustizia; Vittime di violenza domestica - validità 1 anno; Condizione di salute di eccezionale gravità (durata definita dalla certificazione sanitaria e non superiore a 1 anno), rinnovabile in base alle necessità terapeutiche documentate; Provenienza da Paesi colpiti da calamità naturali - validità 6 mesi; Riconoscimento di atti di particolare valore civile - validità 2 anni rinnovabile

¹⁷ In particolare ASGI (2018) rileva che la validità delle nuove tipologie di permesso pregiudicherebbe l'accesso a talune provvidenze economiche previste per gli invalidi civili, per gli indigenti e per chi è affetto da particolari patologie o disabilità (art. 41 TUI richiede 1 anno); ovvero l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai canoni agevolati (art. 40 TUI richiede un permesso di soggiorno di almeno due anni). Relativamente alle politiche abitative è opportuno rilevare che, al di là della previsione generale del TUI, essendo la materia di competenza esclusiva delle Regioni, l'esercizio dei diritti abitativi da parte dei residenti stranieri presenta una spiccata difformità su tutto il territorio nazionale soprattutto per il requisito della residenza. Per il dettaglio dei termini temporali richiesti da ciascuna Regione e Provincia Autonoma si rinvia alla nota n. 75.

¹⁸ Come peraltro chiarisce il Ministero dell'Interno nelle FAQ dedicate.

¹⁹ Oltre ai titolari di protezione internazionale possono iscriversi all'anagrafe della popolazione residente gli stranieri titolari di protezione speciale, i minori stranieri non accompagnati, i titolari di permesso di soggiorno per casi speciali per esigenze di carattere umanitario, gli stranieri regolarmente soggiornanti non richiedenti asilo.



del regime transitorio ex art. 12, commi 5 e 6 del Testo coordinato, i titolari di protezione umanitaria di cui alla normativa previgente mantengono l'iscrizione anagrafica fino alla scadenza del titolo, ovvero anche successivamente in caso di conversione in altre tipologie di permesso di soggiorno (per lavoro, ricongiungimento familiare, casi speciali). Ma al di là dei chiarimenti forniti dal Viminale, gli effetti della nuova disposizione impongono di rilevare le posizioni divaricate espresse a livello locale soprattutto in relazione alla dimensione territoriale ed anagrafica dei Comuni e alle diverse esigenze di carattere operativo. Se da un lato sembra agevolare - nella gestione dei servizi anagrafici - quelli di piccole dimensioni²⁰, dall'altro ha esplicitato il disagio rappresentato dai sindaci delle città metropolitane dove la presenza degli stranieri raggiunge numeri significativamente elevati e sulla cui tracciabilità insiste l'organizzazione dei servizi presenti sul territorio che gli stessi Enti locali sono tenuti a garantire. Appare oggettivamente come la questione dell'iscrizione anagrafica sia già materia di contenzioso. Sul piano giudiziale tra i primi ad esprimersi sulla disposizione dell'art. 13 è stato il Tribunale di Firenze con la sentenza n. 361 del 18 marzo 2019²¹. Il Testo coordinato chiarisce ad ogni modo che l'accesso ai servizi (iscrizione al SSN, ai Centri per l'impiego, iscrizione scolastica per i figli ecc.) è assicurato dalla titolarità del permesso di soggiorno con riferimento al luogo di domicilio eletto in sede di presentazione della domanda di asilo (modello C3) effettuata presso le questure. In particolare, per ciò che concerne l'accesso ai servizi di tutela della salute le FAQ del Viminale rilevano come, anche prima della legge n. 132/2018, l'iscrizione anagrafica non rappresentasse una condizione necessaria per la presa in carico del richiedente asilo da parte della Asl: ciò anche in base a quanto stabilito nell'Accordo 20 dicembre 2012²² sottoscritto in Conferenza permanente Stato-Regioni, per dare indicazioni univoche finalizzate

²⁰ Notoriamente sottodimensionati sul piano del personale in servizio, ma penalizzati da carichi sovraccarichi se ospitano centri di accoglienza di grandi dimensioni caratterizzati dal turnover dinamico delle presenze

²¹ Il Giudice ordinario ha, in primo luogo, affermato che la norma in questione non introduce, neppure in forma implicita, un divieto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo poiché non ha modificato la norma generale in tema di iscrizione anagrafica dello straniero prevista dall'art. 6, co. 7 del D.Lgs. n. 286/98. Proprio tale disposizione prevede che, ai fini dell'iscrizione anagrafica, si considera dimora abituale l'ospitalità documentata da oltre tre mesi in un centro di accoglienza. Ne consegue che il richiedente asilo, trascorsi tre mesi presso il centro, ha diritto all'iscrizione come dimorante presso la struttura. Il Tribunale, poi, aggiunge che il richiedente asilo assume la sua qualità di regolarmente soggiornante al momento della presentazione dell'istanza di protezione internazionale (e come conseguenza otterrà poi il rilascio di un permesso di soggiorno). La norma introdotta dal D.L. Sicurezza deve, dunque, essere interpretata nel senso che il titolo necessario per l'iscrizione anagrafica non è il permesso di soggiorno ma la documentazione comprovante la presentazione della domanda di asilo (cd. Modello C3 o altra ricevuta rilasciata dalla questura.). A commento della sentenza del Tribunale di Firenze e, più in generale, sulla questione dell'iscrizione anagrafica vedi Serra (2019).

²² Le linee guida condivise e adottate in quella sede, tuttora vigenti, individuano:

- gli stranieri soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN e/o SSR (regolarmente soggiornanti che abbiano in corso attività di lavoro subordinato o autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento; regolarmente soggiornanti o che abbiano richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo, motivi familiari, asilo politico, asilo umanitario, richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza; in attesa del primo rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per motivi familiari; tutti i minori indipendentemente dallo stato di regolarità del soggiorno, con conseguente diritto al pediatra di base da 0 a 14 anni e al medico di medicina generale da 14 a 18 anni). Per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale sono previsti anche codici di esenzione del ticket per patologia, reddito, età (sotto i 6 anni e sopra i 65) e gravidanza, a parità di condizione con il cittadino italiano. La normativa prevede altresì una specifica esenzione a beneficio di tale popolazione, nel periodo iniziale di disoccupazione, sebbene a livello regionale tale beneficio è interpretato in maniera difforme;
- gli stranieri per i quali l'iscrizione è volontaria e con contributo forfettario annuale (stranieri regolarmente soggiornanti per un periodo superiore a tre mesi come i titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva e che non svolgono alcuna attività lavorativa, il personale religioso, il personale diplomatico e consolare delle Rappresentanze estere, con esclusione del personale assunto a contratto in Italia per il quale è obbligatoria l'iscrizione al SSR, dipendenti stranieri di organizzazioni internazionali operanti



alla corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e delle Province autonome. Tale impostazione conferma peraltro il connotato universalistico ed inclusivo del Sistema sanitario italiano che attraverso un codice appositamente dedicato è volto a garantire il livello essenziale delle prestazioni sanitarie a stranieri sprovvisti di permesso di soggiorno. In via generale si rileva comunque che le nuove tipologie di permessi per casi speciali consentono di accedere ai servizi sanitari e di istruzione, ai servizi per il lavoro compresa l'iscrizione all'elenco anagrafico dei lavoratori²³, e permettono di svolgere lavoro autonomo o subordinato. I suddetti titoli possono essere trasformati in permessi di soggiorno per motivi di lavoro o di studio qualora, alla scadenza degli stessi, l'interessato risulti avere un rapporto di lavoro o risulti iscritto ad un regolare percorso di studi. Fanno eccezione, il permesso per calamità e per cure mediche che non sono convertibili in altra tipologia, sebbene consentano lo svolgimento di un'attività lavorativa. Per ciò che concerne le possibili conseguenze in merito alla concreta applicabilità delle nuove tipizzazioni di permesso di soggiorno si rileva che, già in una precedente sentenza²⁴, la Corte di Cassazione ha definito la protezione umanitaria "una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (...) 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". Nella sentenza in esame, precedente all'entrata in vigore della legge n. 132/2018, la Cassazione ha in un certo senso rilevato la problematicità derivante dai "contorni non agevolmente definiti" della protezione umanitaria, ma ha nel contempo ricondotto l'istituto al diritto d'asilo riconosciuto dalla norma di rango sovraordinato nella previsione dell'art. 10, comma 3 della Costituzione. Alla medesima conclusione è giunto anche il Consiglio Superiore della Magistratura nel parere formulato ai sensi dell'art. 10, legge n. 195/1958 sul Decreto Sicurezza. Si legge infatti nella delibera di Consiglio²⁵ che "la prima ricaduta connessa

in Italia, stranieri che partecipano a programmi di volontariato, familiari over 65 con ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, gli studenti e le persone alla pari anche per periodi inferiori a tre mesi;

- i soggetti non iscrivibili (soggiornanti per periodi inferiore a tre mesi, con visto turistico; per cure mediche ex art. 36 TUI);
- gli stranieri extra UE privi di permesso di soggiorno con codice STP (iscritti nell'elenco Stranieri Temporaneamente Presenti). A tale categoria di stranieri sono assicurate, nei presidi pubblici o accreditati, cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative per malattia o infortunio; programmi di medicina preventiva per la salute individuale e collettiva; vaccinazioni; profilassi malattie infettive e profilassi internazionale; tutela della salute del minore e della gravidanza e maternità. Si segnala comunque che tale modalità, se non evitabile mediante accordi tra diverse amministrazioni, dovrebbe essere in ogni caso utilizzata per periodi limitati poiché il livello di tutela sanitaria con il codice STP è inferiore a quello riservato agli iscritti al SSN. Per ovviare a tale disparità l'Agenzia delle Entrate ha emanato nel 2016 una circolare che prevedeva la possibilità di rilascio di un CF provvisorio da parte della Questura al momento di presentazione della domanda di protezione internazionale (tramite modello C3) proprio al fine di consentirne l'iscrizione al SSN; il Ministero della salute, con la nota 7 marzo 2017, ha confermato questa impostazione.

²³ L'elenco anagrafico è un sistema di registrazione dei lavoratori in cerca di un'attività lavorativa, indipendentemente dalla loro situazione di inoccupati, disoccupati o occupati, che intendono avvalersi dei servizi erogati dai servizi per l'impiego (art. 4, D.P.R. n. 442/2000).

²⁴ Cassazione, I Sezione civile, 4455/2018.

²⁵ CSM – Delibera consiliare 21 novembre 2018, pp. 6-7.



all'abrogazione della protezione per motivi umanitari (...) è certamente rappresentata dalla verosimile riespansione dell'ambito di operatività dell'art. 10 Cost., quale conseguenza dell'eliminazione della clausola aperta di determinazione delle ipotesi di tutela per motivi umanitari. (...) Orbene, la tipizzazione legislativa delle ipotesi di protezione realizzata con il decreto legge in esame, in astratto pienamente legittima, e per alcuni versi anche auspicabile in un'ottica di certezza del diritto, è però certamente non esaustiva, essendo ipotizzabili mutevoli e varie situazioni di vulnerabilità, potenzialmente idonee a fondare la richiesta di protezione dello straniero per motivi umanitari (come peraltro evidenziato dalla casistica giurisprudenziale)". Ma c'è di più: l'organo di autogoverno della magistratura rileva altresì che l'assenza della mediazione di fonte legislativa primaria, determinata dall'abrogazione dell'art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 289/1998, renderebbe l'asilo costituzionale "immediatamente azionabile innanzi al giudice ordinario (...) con un possibile incremento del contenzioso ed un ritardo nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri vulnerabili." Inoltre, avverte il CSM, "analoga espansione potrebbe verificarsi con riferimento a diverse posizioni soggettive costituzionalmente garantite, quali, ad esempio, quelle afferenti al diritto alla salute (art. 32 Cost.), ciò anche in considerazione della tassatività delle fattispecie previste per il rilascio dei permessi c.d. speciali." In conclusione, sebbene ritenuta legittima la tipizzazione di particolari forme di protezione, rimane saldo l'ancoraggio dell'istituto alla previsione più ampia del diritto d'asilo costituzionale²⁶.

²⁶ In tal senso si è espresso anche il Capo dello Stato nella lettera inviata al Governo il giorno dell'emanazione del decreto. In essa si sottolinea (cfr. <https://www.quirinale.it/elementi/18098>) che "restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia".



2 LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

La novella in materia di protezione internazionale introduce ulteriori condizioni che determinano il diniego o la revoca dell'istituto, aggiungendosi a quelle già previste dall'art. 10 del D.Lgs. n. 251/2007 (crimini contro la pace, crimini di guerra o crimini contro l'umanità, reati di terrorismo). L'art. 7 del Testo coordinato amplia il catalogo dei reati che, in caso di condanna definitiva, compromettono lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria. Si tratta di ipotesi delittuose che destano particolare allarme sociale come le fattispecie base dei reati di violenza sessuale e dei reati di produzione, traffico e detenzione ad uso non personale di stupefacenti, nonché di rapina ed estorsione che, attualmente, sono rilevanti solo nelle fattispecie aggravate. Su revoca/diniego della tutela dello straniero rilevano anche i reati di violenza o minaccia a pubblico ufficiale, le lesioni personali gravi e gravissime, il reato di mutilazione degli organi genitali femminili nonché i reati di furto e furto in abitazione aggravati dal porto di armi o narcotici.

Fuori dalle fattispecie delittuose, l'art. 7bis prevede il diniego per manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale se effettuata da cittadino di Paese terzo rientrante nella lista di Paesi d'origine sicuri. La disposizione apporta modifiche al D.Lgs. n. 25/2008. Detta lista è definita con decreto del Ministero degli Esteri, di concerto con i Ministeri dell'Interno e della giustizia, sulla base di criteri specifici e di indicatori in merito all'ordinamento giuridico del Paese terzo, all'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico, alla situazione politica e, più in generale, alla non sussistenza di atti di persecuzione, di violazione dei diritti umani e di limitazione dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La lista dei Paesi di origine sicuri è un dispositivo di semplificazione previsto dalla direttiva 2013/32/UE che nell'articolo 37 riconosce agli Stati membri²⁷ la possibilità di avvalersi di tale strumento attraverso la normativa nazionale, purché sia aggiornata periodicamente anche sulla base delle informazioni provenienti da UNHCR, dall'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo, dal Consiglio d'Europa e da altre organizzazioni internazionali competenti. La manifesta infondatezza della domanda in quanto presentata da cittadino di Paese terzo sicuro determina altresì il ricorso alla procedura accelerata mediante audizione dinnanzi alla Commissione entro sette giorni dalla data di ricezione della documentazione da parte della questura. Lo spettro dei casi di manifesta infondatezza si estende anche alle ipotesi in cui il richiedente abbia presentato documenti falsi o fornito dichiarazioni incoerenti e contraddittorie, se è entrato illegalmente e, senza motivo, non ha presentato tempestivamente la domanda rispetto alle circostanze di ingresso, ovvero se ha sollevato questioni che non hanno attinenza con i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale.

²⁷ Nell'UE hanno adottato il concetto di Paese di origine sicuro Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Repubblica Ceca, Regno Unito e Slovacchia. Dalle liste nazionali pubblicate dalla Commissione Europea si evince che non tutte includono gli stessi Paesi. Nella definizione dei Paesi c.d. sicuri si rileva altresì l'approccio di genere: per taluni Paesi, Lussemburgo e Regno Unito specificano la validità del criterio solo per gli uomini. La designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone. Ad esempio Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia, proposti dalla Commissione come Paesi terzi sicuri, sono stati riconosciuti come tali solo in parte da alcuni Stati membri.



Altra causa di cessazione della protezione internazionale è determinata, nella previsione dell'art. 8, da ogni rientro volontario nel Paese di origine fatta salva la valutazione della situazione personale dello straniero. Tale disposizione scaturisce dalle segnalazioni effettuate dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo a seguito dei frequenti rientri, anche più volte l'anno, di rifugiati nei Paesi di origine. Da settembre 2017 a metà del 2018 il Viminale ha monitorato oltre 1.400 casi di rientro da parte di titolari di protezione internazionale²⁸. Da ciò la considerazione che, ove non sussistano gravi e comprovati motivi, il rientro stesso contraddice la situazione di pericolo inizialmente riconosciuta rendendola non più attuale, ovvero potrebbe avvalorare la manifesta volontà dello straniero di ristabilirsi nel Paese di origine.

L'art. 9 contiene la previsione di ulteriori deroghe al diritto di permanenza sul territorio italiano durante l'esame della domanda di protezione internazionale, qualora lo straniero presenti istanze reiterate allo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'immediato allontanamento, ovvero nell'ipotesi di presentare una seconda domanda reiterata a seguito di decisione definitiva di rigetto. I termini per la decisione sulla domanda reiterata sono abbreviati da diciotto a cinque giorni. La procedura accelerata è prevista anche in caso di presentazione dell'istanza alla frontiera o in zone di transito dopo aver eluso (o tentato di eludere) i controlli. L'attuazione della procedura di frontiera è comunque subordinata all'emanazione del decreto con il quale il Ministero dell'Interno individuerà le frontiere interessate e istituirà fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali.

La disposizione contenuta nell'art. 10 ha una valenza duplice. Da un lato introduce le ipotesi per le quali viene attivata la procedura accelerata di esame delle istanze di protezione; dall'altro è suscettibile di effetti rispetto al diniego dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria. La norma - che introduce nell'art. 32 del D.Lgs. n. 25/2008 una nuova disposizione - prevede infatti che, qualora il richiedente asilo sia sottoposto a procedimento penale per uno dei reati che in caso di condanna definitiva comporterebbero il diniego della protezione internazionale e ricorrano i presupposti di pericolosità che legittimano il trattenimento, ovvero sia raggiunto da condanna non definitiva, viene attivata la procedura d'urgenza dinnanzi alla Commissione territoriale, la quale provvede "nell'immediatezza all'audizione dell'interessato e adotta contestuale decisione valutando l'accoglimento della domanda, la sospensione del procedimento o il diniego della domanda". In caso di rigetto dell'istanza - recita l'art. 10, comma 1bis - il richiedente ha in ogni caso l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione²⁹. La portata dell'art. 10 è rilevante anche per l'introduzione di nuovi strumenti di protezione. Il comma 1, lettera a) modifica l'art. 32, comma 1, lettera b-ter) del D.Lgs. n. 25/2008 consentendo il ricorso ad un nuovo istituto. Si tratta della protezione all'interno del Paese di origine già prevista dall'art. 8 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. Direttiva qualifiche - rifusione). La norma prescrive il rigetto della domanda di protezione in Italia qualora in una parte del Paese di origine ricorrano le seguenti

²⁸ Dati Ministero dell'Interno - FAQ <https://bit.ly/2XNjmz9>.

²⁹ Nella previsione dell'art. 10 del Testo coordinato al decreto ASGI (2018: 20) ha ravvisato un vizio di illegittimità costituzionale per violazione della presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino a sentenza definitiva di condanna (art. 27 Cost.).



condizioni: il richiedente non ha fondato timore di essere perseguitato o non corre il rischio effettivo di subire danni gravi o ha accesso alla protezione contro tali eventi; può legalmente e senza pericolo recarsi in quell'area ed esservi ammesso e si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca. Per questo tipo di protezione, l'onere della prova in merito alla sussistenza delle predette condizioni spetta all'autorità decidente che dovrà valutare con un attento esame la situazione individuale del richiedente e delle condizioni generali vigenti in quella parte del Paese ritenuta sicura, sulla base delle informazioni aggiornate provenienti da UNHCR e dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.



3 IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Lo Sprar-Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati è stato istituito dalla c.d. legge Bossi-Fini³⁰ con la quale sono state apportate modifiche alla normativa in materia di immigrazione e asilo. Sebbene la legge abbia dato un perimetro giuridico al sistema di accoglienza diffusa che si è andato via via delineando “dal basso” con le sperimentazioni attuate dal privato sociale e dalle amministrazioni territoriali, negli anni successivi la sovrapposizione tra strutture di trattenimento e strutture di accoglienza³¹ ha evidenziato il carattere ibrido del sistema e soprattutto il connotato emergenziale dell’approccio italiano alla questione migratoria. Il passaggio ad un modello più strutturato e di lungo periodo si è reso necessario a seguito dei consistenti flussi migratori determinati dalle c.d. primavere arabe. Gli interventi legislativi orientati a delineare il sistema dell’accoglienza in un’ottica di governance interistituzionale/centro-territori hanno preso impulso dall’Intesa in Conferenza unificata del 10 luglio 2014³². Attraverso il Tavolo di coordinamento nazionale che ha coinvolto ANCI, UPI, Regioni e Stato, si è data risposta all’obiettivo di fronteggiare le esigenze di accoglienza di un elevato numero di migranti e di impostare un piano strutturato volto a ricondurre a gestione ordinaria e programmabile gli interventi relativi sia agli adulti che ai minori non accompagnati. In tale ottica è stato attivato un modello di accoglienza articolato per fasi costituito da centri di primo soccorso e assistenza nelle regioni di sbarco, centri regionali per la fase di prima accoglienza e qualificazione, centri di seconda accoglienza e integrazione coincidenti con il sistema Sprar. Le stesse Linee guida del sistema di accoglienza diffusa sono state poi enucleate nel decreto legislativo n. 142/2015³³ di recepimento delle direttive UE in materia di protezione internazionale. Da qui la concertazione interistituzionale come modello di governance e l’accoglienza declinata per livelli riconducibile alla filiera Hotspot/Hub regionali/Sprar, quest’ultimo elemento centrale dell’intero sistema³⁴. E tuttavia la consistenza dei flussi migratori che ha

³⁰ Legge 30 luglio 2002, n. 189. L’art. 32, comma 6 apporta modifiche all’art. 1-septies del D.L. n. 416/1989 convertito in L. n. 39/1990 prevedendo il passaggio dalle risorse straordinarie dall’otto per mille e del Fondo europeo per i rifugiati alle risorse più strutturate del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo. Contestualmente, sempre nelle disposizioni dell’art. 32, comma 3, viene riconosciuto a livello nazionale il Sistema Sprar di accoglienza diffusa gestita dagli Enti locali, nonché l’attivazione di un Servizio di governance centrale, affidato all’ANCI, per il coordinamento, il monitoraggio e il supporto tecnico di tutti i servizi di accoglienza erogati dai Comuni.

³¹ Cfr. Giovannetti (2018: 7-9).

³² Intesa Conferenza Unificata 10 luglio 2014 - Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

³³ D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142 - Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

³⁴ Hotspot sono centri di primo soccorso e assistenza nelle regioni di sbarco (strutture governative con tempi di permanenza contenuti, in teoria 48h, a Lampedusa, Pozzallo, Trapani, Taranto) dove si effettua: screening sanitario e prime cure mediche, identificazione e foto segnalazione, individuazione nuclei familiari e persone vulnerabili, richiesta di protezione internazionale (chi non procede alla richiesta di asilo transita negli ex Cie, oggi Cpr). Negli Hub regionali o centri interregionali di prima accoglienza e qualificazione vengono trasferiti i soli richiedenti asilo per formalizzare la domanda di protezione (modello C3); concludere le procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale; individuare la migliore collocazione possibile nel sistema di seconda accoglienza. Quanto agli Sprar, (strutture che ricadono nella titolarità dei Comuni aderenti, tramite bando su base volontaria e a gestione di soggetti del privato sociale): gli enti gestori individuano le strutture alloggiative di piccole, medie o grandi dimensioni dove i destinatari possono rimanere fino a 12 mesi ed essere accompagnati verso una sistemazione autonoma. Tra i servizi dedicati all’integrazione si configurano corsi di lingua italiana, corsi di formazione professionale, accesso all’istruzione per i minori, accesso ai servizi sanitari e ai servizi per il lavoro, supporto all’inclusione attraverso il volontariato e attività sportive e culturali.



raggiunto il suo picco nel triennio 2015-2017 ha reso necessario il ricorso ai circuiti di accoglienza paralleli, per incapienza o sovrappollamento delle stesse strutture di questa filiera. È il caso dei Cara³⁵ e dei Cas³⁶ ad oggi ancora operanti. Quanto agli ex Cie, poi divenuti Cpr-Centri di Permanenza e Rimpatrio³⁷, il novellato del D.L. n. 113/2018 ne ha previsto l'implementazione, attraverso la realizzazione di nuovi siti o la ristrutturazione e l'adeguamento di quelli già esistenti, al fine di una maggiore disponibilità di posti per facilitare l'esecuzione dei provvedimenti di rimpatrio degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale³⁸.

Ma dopo l'entrata in vigore della legge n. 132/2018 cosa succede al sistema di accoglienza che aveva il suo fulcro nel modello Sprar? Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati diventa Siproimi-Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati. L'effetto immediato della novella legislativa si concretizza nel ridimensionamento della platea di beneficiari. Nella ridefinizione di tutto il sistema vengono così ulteriormente differenziate le risorse finanziarie e strumentali che ai fini di accoglienza e integrazione vanno destinate a migranti che hanno titolo definitivo di permanenza sul territorio dello Stato, rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione del proprio status giuridico. Nel nuovo Siproimi, chiarisce il Viminale, "vengono assicurate le iniziative di orientamento e quei servizi integrati che agevolano l'inclusione sociale e il superamento della fase di assistenza, per conseguire una effettiva autonomia personale. Per le stesse finalità di integrazione sociale, coloro che hanno ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale potranno essere coinvolti nello svolgimento di attività sociale (art.12)"³⁹. Pertanto possono accedere al Siproimi i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati, i titolari di permessi speciali per motivi umanitari qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati. Per quanto concerne i minori non accompagnati si specifica che, al raggiungimento della maggiore età, permarranno in accoglienza fino alla definizione della domanda di protezione internazionale (art. 12, comma 5bis) e, qualora beneficiari

³⁵ I Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo sono stati introdotti dall'art. 20 del D.Lgs. n. 25/2008 nell'esigenza di superare il "trattenimento" facoltativo nei Centri di Identificazione, di cui alla legge Bossi-Fini, per il periodo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato (20 giorni).

³⁶ I Centri di Accoglienza Straordinaria, previsti dall'art. 11, D.Lgs. n. 142/2015, erano concepiti come strutture temporanee per fronteggiare i flussi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo che, in caso di riconoscimento della protezione internazionale devono confluire nel sistema Sprar. Tale concetto era stato espresso nell'ambito dell'Intesa del 2014 laddove si indicava come perno del sistema di accoglienza di secondo livello lo Sprar e si prevedeva il ricorso eventuale a soluzioni di urgenza del tutto residuali che dovevano tendere al modello Sprar. Dal punto di vista dell'organizzazione e della gestione i Cas risultano essere delle strutture ibride, per così dire, a metà strada tra l'accoglienza di primo e di secondo livello. Nel tempo hanno perso il connotato della soluzione alloggiativa temporanea. Anche i Cas come gli Sprar sono finanziati dal FAMI ma a differenza degli Sprar possono essere gestiti da enti profit. Possono fornire accoglienza in modalità collettiva o diffusa.

³⁷ Art. 19 del Decreto legge 17 febbraio, 2017 n. 13 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale" convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46. Relativamente ai Centri per il rimpatrio si segnala la previsione contenuta nell'art.2, comma 1 del D.L. n. 113/2018. Viene prolungato il periodo massimo di trattenimento dello straniero dai precedenti 90 giorni agli attuali 180. La norma si è resa necessaria - si legge nella relazione che accompagna il decreto - in quanto le procedure finalizzate all'accertamento dell'identità e della nazionalità ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio dello straniero richiedono mediamente cinque mesi per il loro completamento.

³⁸ A tale scopo la previsione contenuta nell'art. 2, comma 2 del Testo coordinato consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per i lavori sotto soglia di rilevanza comunitaria.

³⁹ Ministero dell'Interno - Circolare 18 dicembre 2018.



di misure di integrazione di lungo periodo ex art. 13. legge 7 aprile 2017, n. 47, vi potranno rimanere fino all'età di 21 anni⁴⁰. Per effetto della disciplina transitoria ex art. 12, commi 5 e 6, possono invece permanere nel riformato Siproimi i richiedenti asilo che hanno già avviato il loro percorso nello Sprar fino all'eventuale rigetto della domanda, ovvero fino alla scadenza del progetto avviato dagli enti locali in cui erano stati inseriti; nonché i titolari di permesso umanitario rilasciato ai sensi della previgente normativa già presenti nello Sprar fino alla scadenza del progetto in corso. Per esclusione ne consegue la definizione del target di beneficiari che confluiranno nelle strutture di prima accoglienza Cara e Cas. Si tratta dei "nuovi" richiedenti asilo, che vi permangono fino alla definizione del loro status a conclusione dell'esame dell'istanza; i "ricorrenti," ossia i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso alla decisione di rigetto della protezione internazionale e quelli già titolari della previgente protezione umanitaria ma che hanno impugnato la decisione di rigetto della commissione territoriale; i richiedenti asilo con procedura di Dublino in attesa di trasferimento nel Paese competente alla trattazione dell'istanza; i c.d. dublinanti di ritorno ovvero sia gli immigrati giunti in Europa attraverso la frontiera italiana ma che hanno presentato istanza di protezione in altro Paese UE aderente al sistema europeo comune di asilo. Si profila dunque un sistema di accoglienza fortemente caratterizzato dallo status giuridico dei beneficiari, cui si ricollega lo standard dei servizi e della spesa pubblica. Del resto la rivisitazione complessiva del sistema di accoglienza - chiarisce il Ministero dell'Interno- risponde all'esigenza di razionalizzazione dei servizi da assicurare ai richiedenti asilo, riservando le attività di integrazione ai soli beneficiari di protezione internazionale i quali, avendo una situazione giuridicamente definita, hanno concrete opportunità di inserimento nel tessuto sociale che li accoglie⁴¹.

Le ricadute in termini di servizi e opportunità per i richiedenti asilo sono evidenti. Garantiti i servizi di base (vitto, alloggio, fornitura di beni e servizi essenziali), vengono meno interventi finalizzati all'inclusione sociale quali l'insegnamento della lingua italiana, la formazione professionale finanziata nell'ambito del Sistema Sprar, il sostegno psicologico e i servizi di orientamento legati al territorio⁴². Ma la portata delle nuove disposizioni investe anche il perimetro di protezione dei richiedenti asilo ad alta vulnerabilità. Si fa riferimento ai soggetti individuati dall'art. 17, comma 1 del D.Lgs. n. 142/2015 quali "i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica,

⁴⁰ Ministero dell'Interno - Circolare 27 dicembre 2018. La Circolare chiarisce inoltre che i centri FAMI e i Centri di Accoglienza Straordinaria per minori, gestiti dai Prefetti ex art. 19, comma 3bis del D.Lgs n. 142/2015, dovranno essere progressivamente chiusi assicurando il trasferimento nel Siproimi di tutti i minori ospiti in tali strutture. L'invito a segnalare i nominativi al Servizio centrale SIPROIMI è esteso anche a quei Comuni che assicurano l'accoglienza di minori stranieri sul proprio territorio. I trasferimenti nelle strutture SIPROIMI devono avvenire previa comunicazione ai tutori volontari, se nominati, ovvero alla competente Autorità Giudiziaria minorile.

⁴¹ Peraltro le modifiche introdotte, spiega ancora il Viminale, sono in linea con le raccomandazioni formulate dalla Corte dei Conti al termine dell'indagine conoscitiva sul sistema della prima accoglienza, tese a evitare l'accesso indiscriminato a percorsi di formazione per gli immigrati che non hanno un titolo stabile di permanenza nel territorio, ed i corrispettivi oneri gravosi a carico dell'erario (Corte dei Conti – Deliberazione 7 marzo 2018, n. 3/2018/G, p. 63).

⁴² Art. 12, comma 2, lettera l) D.L. n. 113/2018 abroga il comma 3, art. 22 del D.Lgs. n. 142/2015 che prevedeva per i richiedenti asilo la possibilità di accedere ai corsi di orientamento e formazione professionale finanziati nell'ambito del sistema di accoglienza. Ciò non pregiudica tuttavia l'accesso a quelli realizzati dagli Enti Locali con altre fonti di finanziamento.



fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali⁴³. Poiché la novella legislativa contenuta nell'art. 12 del Testo coordinato ha di fatto escluso "l'inserimento dei richiedenti, seppure vulnerabili, all'interno del Siproimi e risultando assenti servizi adeguati alla valutazione delle esigenze particolari nell'ambito dei Centri governativi, il rischio concreto è che non sarà garantita la presa in carico delle vulnerabilità e risulterà difficile l'emersione delle situazioni più complesse e sensibili quali ad esempio le vittime di violenza o di tratta" (Giovannetti 2018, 23). Rimane altresì acclarato il vuoto normativo della L. n. 132/2018 sul percorso di accoglienza destinato ai titolari di protezione speciale di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 del TUI che applica il principio di non refoulement per rischi di persecuzione o tortura, nonché per coloro i quali hanno ottenuto un permesso con la dicitura casi speciali ai sensi del comma 9, art. 1 del Testo coordinato⁴⁴. Per i titolari di tali fattispecie di permesso il decreto in questione non consente di rilevare alcun esplicito riferimento al relativo percorso di accoglienza⁴⁵.

⁴³ L'art. 17 include anche i minori non accompagnati per i quali è comunque prevista l'accoglienza nel Siproimi.

⁴⁴ La disposizione riguarda i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto, per i quali la Commissione territoriale pur non riconoscendo la protezione internazionale, ha ritenuto sussistere i gravi motivi di carattere umanitario. In questo caso il titolo di soggiorno rilasciato al richiedente asilo reca la dicitura casi speciali, ha la validità di due anni e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.

⁴⁵ La dicotomia dei percorsi di accoglienza e, più in generale, il cambio di passo rispetto alle risorse a ciò destinate è confermato anche dal nuovo schema di capitolato di appalto per la fornitura di beni e servizi relativi alla gestione dei centri di prima accoglienza, approvato con decreto ministeriale del 20 novembre 2018. Il capitolato si struttura per differenti fasce di centri di accoglienza (fino a 50 posti, 50-150 posti, 150-300 posti) e, in estrema sintesi, per ciascuna tipologia di struttura prevede una significativa riduzione dei servizi e del personale addetto. In particolare, la quota riconosciuta pro-capite pro-die verrà calcolata sulla base dei posti di accoglienza messi a disposizione dai partecipanti a bando, e andrà da un minimo di 19 euro ad un massimo di 26 euro per i centri di dimensioni inferiori, quindi sensibilmente ridotta rispetto alla quota massima di 35 euro prevista nei precedenti bandi. Il nuovo capitolato esclude del tutto l'erogazione di servizi volti all'integrazione, compresi i corsi di lingua italiana L2, l'accompagnamento nella procedura di richiesta d'asilo, le attività di volontariato, di orientamento al territorio e di inserimento sociale dei richiedenti all'interno delle comunità locali di riferimento. Vengono inoltre notevolmente ridotti i servizi di assistenza psicologica, i servizi di assistenza sanitaria e di presa in carico di vulnerabilità.



4 LA CITTADINANZA ITALIANA

L'art. 14 del Testo coordinato introduce varie modifiche alla legislazione vigente in materia di cittadinanza italiana (legge 5 febbraio 1992, n. 91) relativamente alle ipotesi di revoca, qualora si verificano determinati eventi, e alla tempistica per la sua acquisizione in caso di matrimonio o per prolungata residenza. Per quanto attiene all'attività istruttoria che sottende all'acquisizione della cittadinanza vengono allungati i termini del procedimento dalla presentazione della domanda, che passano da 24 a 48 mesi (art. 9-ter, legge n. 91/1992). Il comma 2 dell'art. 14 ne estende l'applicazione anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Inoltre, a decorrere dal 4 dicembre 2018, tra la documentazione richiesta a pena di inammissibilità (art. 9.1, legge n. 91/1992) dovrà essere presentato l'accordo di integrazione, oppure il titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal MIUR, ovvero apposita certificazione attestante il livello di conoscenza della lingua italiana non inferiore al livello B1 del quadro europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue. La revoca della cittadinanza, introdotta nella legge n. 91/1992 con l'art. 10 bis, è prevista in caso di condanna passata in giudicato per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, nonché delitti di cui agli articoli 270, terzo comma, e 306, secondo comma, del codice penale (associazione sovversiva e banda armata). La revoca viene adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati elencati. Il legislatore d'urgenza spiega la *ratio* della nuova disposizione ritenendola "in linea con il vigente quadro normativo nazionale. Infatti nell'ambito del procedimento di concessione dello *status civitatis*, la valutazione della condotta del richiedente è elemento determinante per accertare l'effettiva integrazione dello straniero nel tessuto sociale e civile dello Stato cui ambisce di appartenere e del quale condivide i principi fondanti dell'ordinamento. A tale proposito, l'art. 6 della vigente legge n. 91/1992 prevede che è di ostacolo alla concessione della cittadinanza la commissione di gravi reati e la sussistenza di motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica. Appare ragionevole che le medesime valutazioni che portano al diniego della concessione della cittadinanza siano poste a fondamento della previsione della revoca del predetto status nei confronti dello straniero che anche se nato in Italia si sia rivelato pericoloso per la sicurezza dello Stato per aver compiuto atti terroristici"⁴⁶. È del tutto evidente sul novellato in materia di cittadinanza la portata della risposta securitaria. Se per l'ingresso e la permanenza nel territorio dello Stato i criteri si fanno più stringenti, il compimento pieno del percorso di integrazione verso lo *status civitatis* appare schiacciato da un connotato di provvisorietà che rischia di svuotarlo di contenuto e che va ben al di là dei casi di preclusione all'acquisto della cittadinanza di cui all'art. 6 della legge n. 91/1992, nonché delle cause di decadenza dello status disciplinate dagli articoli 3, 10 e 12 della medesima legge⁴⁷. Di tutt'altro tenore è infatti l'ipotesi di revoca della cittadinanza in

⁴⁶ Atti Senato 840 – Relazione tecnica al DDL Sicurezza, p. 13

⁴⁷ L'art. 6 definisce le ipotesi delittuose che precludono l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dello straniero e dell'apolide, nonché quelle di sospensione del procedimento per l'acquisto. L'art. 3 riguarda il minore straniero adottato da cittadino italiano. La



caso di condanna passata in giudicato per i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale. In tale formulazione ASGI (2018a) rileva diversi profili di illegittimità costituzionale, riferendosi in primo luogo ad una violazione palese del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici di cui all'art. 22 Cost. se si considera che i reati indicati hanno in parte contenuti di natura politica. Anche in relazione alla funzione rieducativa della pena sancita dall'art. 27 Cost. parrebbe ravvisabile un vizio di illegittimità in quanto "se lo scopo della pena, in una società democratica, è quello di reinserire il reo all'interno del tessuto sociale reintegrandolo, la perdita di cittadinanza è per definizione una sanzione anti-socializzante che mira invece ad escludere definitivamente il reo dal consesso sociale." La previsione dell'art. 10-*bis* entrerebbe in contrasto anche con il principio di uguaglianza e di pari dignità sociale di cui all'art. 3 Cost. poiché riguarderebbe solo coloro che hanno acquisito la cittadinanza per *jus soli* nelle ipotesi disciplinate dagli artt. 4, comma 2, e 5 e 9 della L. n. 91/1992, mentre nessuna revoca è prevista nei confronti dei cittadini italiani per *jus sanguinis*. "L'acquisto di uno status giuridico consente al suo titolare di esercitarne i diritti che ne conseguono, in maniera piena e senza condizione, al pari di tutti gli altri consociati che godono del medesimo status, a prescindere dalle modalità con cui esso è stato acquisito." Tanto più che – sottolinea ancora ASGI – "le ipotesi di revoca che erano già previste dalla legge non distinguevano rispetto alle modalità di acquisto ed erano valide per tutti i cittadini italiani, siano essi diventati cittadini per *jus sanguinis* o *jus soli*."

Le perplessità suscitate dalla previsione di uno *status civitatis* parcellizzato rispetto alla sua originaria unitarietà – con una dimensione rinforzata e con un'altra assoggettata alla condizione di decadenza se si commettono determinati reati – investono, oltre i diritti, anche la dimensione dei doveri. "Per alcuni cittadini i doveri di rispetto delle leggi penali si potranno tradurre in più gravi conseguenze (la revoca della cittadinanza), per altri, invece, le violazioni dei doveri di rispetto delle leggi penali non potranno mai avere come effetto eventuale la denazionalizzazione"⁴⁸. Ma il dibattito tra gli addetti ai lavori attribuisce al nuovo istituto una criticità che travalica i meri profili di illegittimità costituzionale in materia di principi fondamentali della Costituzione, ovvero in tema di diritti e doveri di cittadinanza, financo in materia di diritto penale. La disposizione dell'art. 10-*bis* sembrerebbe suscettibile di conflitto anche con il diritto internazionale pattizio e con l'ordinamento sovranazionale dell'area UE. In particolare, si fa riferimento alla incompatibilità della norma con l'orientamento di contrasto all'apolidia di cui all'art. 8, comma 1 della Convenzione ONU del 1961 in base al quale "*Uno Stato Contraente non priverà una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide.*"

perdita della cittadinanza si verifica per revoca dell'adozione per fatto dell'adottato, sempre che sia in possesso di altra cittadinanza o la riacquisti. La perdita della cittadinanza italiana subordinata al possesso di altra anticipa peraltro, l'evoluzione del diritto internazionale orientato alla riduzione dell'apolidia sancita nell'art. 8, comma 3 della Convenzione ONU del 1961, ratificata dall'Italia con la legge n. 162/2015. La disposizione mette al centro la volontà dell'interessato nel mantenere o meno la cittadinanza italiana e non produce effetti automatici. Anche le ipotesi disciplinate dall'art. 10 (mancato giuramento di fedeltà alla Repubblica entro sei mesi dal decreto di concessione della cittadinanza) e dall'art. 12 (il rispetto del dovere di fedeltà viene disatteso a seguito di prestazione di servizi ed esercizio di cariche pubbliche per conto di Stato estero non riconosciuto dall'Italia o per conto di Paese terzo nei confronti del quale sussiste lo stato di guerra) proprio poiché implicano la volontarietà di una condotta orientata alla rinuncia, si fondano sulla volontà e sull'agire dell'interessato.

⁴⁸ Cavasino (2019: 10).



Invero, l'Italia ha ratificato il Trattato solo nel 2015⁴⁹ avvalendosi della riserva dell'art. 8 che al comma 3 prevede che "uno Stato Contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora al momento della firma, della ratifica o dell'adesione specifichi l'intenzione di conservare tale diritto su uno o più dei seguenti motivi, a condizione che in quella circostanza tali motivi fossero presenti nel proprio diritto nazionale." Per quanto concerne il campo di applicazione del diritto dell'Unione l'incompatibilità della revoca sarebbe riconducibile, secondo gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia europea, al dettato dell'art. 15 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che nella sua formulazione sancisce che "ogni individuo ha diritto a una cittadinanza e che nessuno potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza". Nel giudizio di interpretazione sul caso Rottmann, relativamente alla compatibilità della denazionalizzazione con il diritto primario dell'Unione in materia di cittadinanza, la Corte di giustizia "ha considerato la denazionalizzazione una forma di trasformazione della condizione giuridica dell'essere umano che produce degli effetti profondi sul godimento di diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione europea" e che, nel caso in questione, "la privazione autoritativa della cittadinanza, pur essendo materia in linea di principio riservata allo Stato, ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione"⁵⁰. Analogo dubbio di compatibilità è ravvisabile anche rispetto ai contenuti della Convenzione Europea dei Diritti Umani laddove la tutela degli stessi include il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8) e il divieto di discriminazione (art. 14). Il riferimento è ad una sentenza della Corte di Strasburgo che, seppure non direttamente riconducibile al tema della denazionalizzazione, riguarda in modo più ampio gli effetti che determinati atti normativi producono sullo status giuridico di una persona, "trasformandola in un soggetto privato del diritto ad avere diritti"⁵¹.

⁴⁹ Legge 29 settembre 2015, n. 162 - Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961

⁵⁰ Cavasino (2019: 31).

⁵¹ Cavasino (2019: 33). La sentenza della Corte di Strasburgo del 26 giugno 2012 riguarda il caso dello Stato sloveno che, all'indomani della dissoluzione della ex Jugoslavia, ha proceduto, senza previa comunicazione agli interessati, alla cancellazione dal registro anagrafico di 25.000 cittadini "non sloveni" residenti da anni sul territorio della neonata Repubblica di Slovenia. Per i c.d. "cancellati" gli effetti di tale atto amministrativo hanno di fatto pregiudicato l'effettivo esercizio dei diritti politici, civili, sociali ed economici con ripercussioni dirette sulla vita privata e familiare.



5 ALCUNE QUESTIONI DI EFFICACIA INTERTEMPORALE

Le modifiche apportate al TUI e ad altre norme di rango primario in materia di immigrazione e di cittadinanza pongono alcune questioni di efficacia intertemporale. Sebbene l'art. 1 del D.L. disciplini il periodo transitorio, la previsione contenuta nei commi 8 e 9 non si ritiene sufficientemente esaustiva per tutte quelle ipotesi riconducibili alle situazioni pregresse all'entrata in vigore del decreto (Canzian 2019: 12). Effettivamente l'art. 1, come pure le circolari applicative⁵² e le FAQ del Viminale, forniscono chiarimenti solamente in merito a due ipotesi: per i permessi umanitari antecedenti (e in corso di validità) all'entrata in vigore della nuova disciplina, nonché per le richieste di protezione per le quali la Commissione territoriale ha riconosciuto la sussistenza dei gravi motivi di carattere umanitario ma non ha ancora emesso il titolo di soggiorno. Per i primi si applicherà la disciplina previgente fino a scadenza naturale del titolo, fatta salva la possibilità di conversione in altro tipo di permesso di soggiorno; una volta scaduti non potranno essere rinnovati a meno che ricorrano i presupposti del nuovo permesso per protezione speciale (ovvero quando viene riconosciuto il rischio individuale di essere soggetti a persecuzione o tortura in caso di espulsione). Per la seconda fattispecie il comma 9 prevede il rilascio di un permesso di soggiorno della durata di due anni, recante la dicitura casi speciali e convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Qualora ne ricorrano i presupposti, alla scadenza del predetto titolo si applica il permesso per protezione speciale. Tuttavia, rispetto a queste due casistiche la disciplina transitoria sembra solo in parte risolutiva: fatto salvo il mantenimento della protezione umanitaria (come precedentemente configurata), nulla dice sul percorso di accoglienza cui avrebbero diritto ad accedere coloro i quali all'entrata in vigore del decreto si trovavano nelle strutture di prima accoglienza (Cara e Cas), per incapienza di quelle di secondo livello (Sprar) o per fatti indipendenti dalla volontà delle persone (Giovannetti 2019, 25-26). Ciò darebbe luogo ad una disparità di trattamento tra situazioni giuridiche sostanzialmente identiche (la titolarità di un permesso di soggiorno riconducibile alla previgente disciplina e l'accesso a un'accoglienza di diverso livello). Infatti, per i titolari di protezione umanitaria la circolare applicativa del 27 dicembre 2018 si limita ad indicare l'avvio del percorso di uscita dalle strutture di primo livello "in continuità con quanto già previsto ed attuato dai Prefetti, avendo in considerazione le eventuali particolari esigenze degli interessati". La genericità di tale formulazione consentirebbe in prospettiva di ravvisare il vuoto di una disciplina transitoria relativa all'accoglienza a detrimento di una platea potenzialmente alta di beneficiari (Canzian 2019, 35-36).

Le criticità più rilevanti per l'applicazione del diritto intertemporale riguardano invece le richieste di protezione per le quali le Commissioni non si sono ancora pronunciate, nonché le istanze di rinnovo del permesso umanitario presentate al questore prima del 5 ottobre 2018 su cui, sempre le Commissioni, non hanno espresso alcun esito. Rientrano nel quadro di indeterminatezza della disciplina da applicare anche i procedimenti giurisdizionali nei casi di impugnazione del diniego del riconoscimento della protezione umanitaria da parte della Commissione o del questore, ovvero quando la protezione viene riconosciuta dall'autorità giudiziaria e il questore, al 5 ottobre 2018, non abbia ancora rilasciato il

⁵²Ministero dell'Interno - Circolare 18 dicembre 2018, Circolare 27 dicembre 2018.



relativo permesso di soggiorno. Sulle questioni interpretative, al fine di dare risposta ai numerosi quesiti relativi ai ricorsi pendenti è intervenuta la Circolare 18 gennaio 2019 della Direzione Generale dell'immigrazione con cui il Ministero dell'Interno ha precisato che "la decisione attinente alla successione delle leggi nel tempo e, quindi, alla disciplina applicabile, non può che essere rimessa all'organo giurisdizionale chiamato ad adottare la decisione concreta che va ottemperata dall'organo amministrativo." Quanto ai casi fuori dall'ambito giudiziale, ossia le istanze presentate prima del 5 ottobre e non ancora esaminate dalle Commissioni, rimane ferma l'interpretazione contenuta nella Circolare del 2 gennaio 2019 in base a cui dovrebbe applicarsi il novellato del comma 9 in considerazione del fatto che ai Collegi territoriali "spetta unicamente la valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, ovvero della ricorrenza di casistiche di *non refoulement* rimandando alla competenza del questore il rilascio del permesso di soggiorno per le nuove fattispecie." Sulla questione relativa all'individuazione del paradigma normativo da applicare alla richiesta di permesso di soggiorno per ragioni umanitarie è intervenuta anche la Corte di Cassazione. Con sentenza n. 4890 del 19 febbraio 2019 la I Sezione Civile ha sancito la non applicabilità del novellato della legge n. 132/2018 alle istanze presentate prima del 5 ottobre 2018, le quali dovranno perciò essere scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione. "Tuttavia, in tale ipotesi all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base dei presupposti esistenti prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 113/2018, farà seguito il rilascio da parte del questore, di un permesso di soggiorno contrassegnato dalla dicitura casi speciali, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato". Ciò in ragione del fatto -precisa la Cassazione- che, "necessitando il rilascio del permesso di soggiorno di una conseguente e necessaria fase attuativa, successiva al provvedimento della Commissione territoriale o a quello emesso in sede giudiziale, la stessa non può che esplicitarsi sulla base della nuova normativa vigente, che non riconosce più per il futuro, dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 113/2018, il rilascio di un permesso umanitario disciplinato quanto a contenuto e durata, dall'art. 5, comma 6 del D.Lgs n. 289/1998"⁵³. In sostanza il diritto intertemporale riconosciuto dalla Corte nella disposizione del comma 9, art. 1, ha reso necessaria l'applicazione di un doppio paradigma normativo per le domande presentate prima della novella che ha ridefinito la protezione umanitaria: la valutazione della sussistenza dei requisiti ai fini del riconoscimento del titolo, in base alla disciplina previgente; le modalità esecutive del diritto riconosciuto, sotto l'egida del D.L. n. 113/2018. La questione del diritto intertemporale sembra porsi anche in materia di cittadinanza sia nell'ipotesi di acquisizione che in quella di revoca. Avendo chiarito la circolare del Ministero dell'Interno⁵⁴ che il raddoppio dei termini per l'acquisizione della cittadinanza si applica anche ai procedimenti in corso (quindi non ancora conclusi con un provvedimento espresso), il dubbio si pone nell'ipotesi in cui, all'entrata in vigore del decreto, il termine dei (previgenti) 24 mesi risulti già decorso e lo straniero abbia fatto ricorso all'autorità giudiziaria avverso il silenzio della pubblica amministrazione. Sulla

⁵³ Cassazione 4890/2019, pag. 20.

⁵⁴ Ministero dell'Interno - Circolare 25 gennaio 2019, n. 666 - D.L. 113/2018 - Modifiche in materia di cittadinanza.



questione si è espresso il TAR Lazio⁵⁵ riconoscendo che l'applicazione del nuovo termine di 48 mesi non ha effetti sull'emanazione di un atto implicito ma inciderebbe solo sulla procedura relativa all'acquisto di uno status che non si è ancora perfezionato. Nel caso di richiesta di cittadinanza per lunga residenza il silenzio dell'amministrazione non equivale né a un rifiuto né a un silenzio-assenso produttivo di effetti, e il ricorso in via giudiziale è solo finalizzato ad ottenere la definizione di un procedimento amministrativo con un provvedimento espresso che può essere anche di diniego. Infatti per tale fattispecie il cittadino straniero è portatore di un interesse legittimo - l'emanazione di un provvedimento - e non di un diritto soggettivo (Canzian 2019, 37-38). Diverso è invece il caso di una richiesta di cittadinanza per matrimonio: qui si configura un diritto soggettivo che può essere declassato ad interesse legittimo qualora la cittadinanza non venisse concessa per "comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica"⁵⁶. Prima del D.L. n. 113/2018, l'art. 8, comma 2 della legge n. 91/1992 imponeva l'adozione del decreto di rigetto entro due anni dalla presentazione dell'istanza. Decorso tale termine, il richiedente poteva adire il giudice ordinario vantando la sussistenza di un diritto soggettivo all'acquisto della cittadinanza ed ottenere così lo status civitatis purché sussistessero i requisiti richiesti dall'art. 5 della medesima legge. Con il D.L. n. 113/2018 - per conclamate esigenze di pubblica sicurezza - non si sono solo estesi i termini temporali del procedimento di acquisizione della cittadinanza, ma si è declassato un diritto soggettivo a interesse legittimo mediante abrogazione del comma 2 dell'art. 8 della legge n. 91/1992. Quanto alla revoca della cittadinanza concessa allo straniero, il dubbio interpretativo rileva sul periodo temporale nel quale ricade il fatto penalmente rilevante che ne determina la sua decadenza (la commissione di reati gravi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale). Ci si domanda se la norma possa essere applicata a quelle condanne definitive per reati commessi prima del 5 ottobre 2018 poiché l'art. 10-bis della legge n. 91/1992 sembra dare applicabilità immediata alla disposizione senza definire il momento in cui il reato è stato commesso. La questione di diritto intertemporale rimane pur se si considera l'art. 25, comma 2 Cost. che pone il divieto di retroattività della legge soltanto per le norme penali sostanziali, dal momento che la revoca della cittadinanza sarebbe un atto di derivazione amministrativa (ancorché disposto con Decreto del Presidente della Repubblica) e non direttamente disposto dalla sentenza definitiva di condanna. Ad ogni modo la prevalenza di una interpretazione costituzionalmente orientata trova conferma nella Consulta che ha esteso gli effetti dell'art. 25 Cost. anche a quelle sanzioni che, pur non avendo natura penale, lo siano sostanzialmente ai sensi dell'art. 7 CEDU. L'inapplicabilità della norma ai fatti pregressi, ossia a quelle ipotesi in cui la condotta oggetto di condanna penale risulta anteriore all'entrata in vigore del D.L. n. 113/2018, deriva dall'interpretazione che la Corte ha dato dell'art. 25, comma 2, Cost. in base alla quale ogni sanzione che non abbia funzione di prevenzione criminale, e quindi non direttamente riconducibile a esigenze di pubblica sicurezza, è applicabile solo in vigenza di legge alla data in cui si verifica il reato (Canzian 2019, 43).

⁵⁵ TAR Lazio – Roma, Sezione I, Ordinanza 29 gennaio 2019.

⁵⁶ Art. 6, comma 1, lett. c della Legge n. 91/1992



6 AMBITI DI COMPETENZA E REAZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

Il novellato in materia di immigrazione contenuto nel *Decreto Sicurezza* ha suscitato molte reazioni anche da parte di alcune Regioni e di numerosi amministratori locali. Le prime hanno sollevato il dubbio di un conflitto di attribuzione in materie a legislazione concorrente e residuale quali salute, lavoro, formazione professionale e prestazioni sociali. Le perplessità dei sindaci invece riguardano soprattutto gli effetti che le nuove disposizioni possono avere sull'erogazione dei servizi a livello locale, per la cui efficacia si ritiene necessaria la tracciabilità dei potenziali beneficiari attraverso l'iscrizione nel registro della popolazione residente. In tale contesto il ruolo istituzionale degli attori coinvolti ha aperto alle Regioni la strada del ricorso dinnanzi alla Corte Costituzionale, ricorso⁵⁷ ipotizzato tra l'altro in più sedi mediatiche da Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio, Umbria, Basilicata e Calabria; per i Comuni invece si è configurato l'avvio, attraverso l'Associazione che li rappresenta, di un tavolo su alcuni approfondimenti tecnici da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri⁵⁸. Una commissione interna ANCI, rappresentativa di diverse sensibilità politiche, ha posto tre questioni: la possibilità di mantenere l'accesso al Siproimi dei soggetti c.d. vulnerabili; l'applicazione di modalità uniformi per la presa in carico dei richiedenti asilo da parte delle Asl; il diritto per i Comuni di conoscere numero, età e sesso delle persone ospiti nei centri di accoglienza.

Sugli esiti dei giudizi richiesti alla Consulta e sui correttivi sollecitati è presumibile attendersi tempi non brevissimi⁵⁹. Ciò non impedisce di rilevare se, e come, le Regioni hanno modificato o integrato il proprio impianto normativo alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 132/2018 anche in considerazione della titolarità di competenze che il Testo Unico riconosce agli enti territoriali per l'attuazione di politiche di inclusione, in particolare quelle afferenti ai diritti sociali di accesso all'alloggio, all'apprendimento della lingua, all'integrazione sociale, alla tutela della salute e all'istruzione. Sul piano generale è opportuno ricordare che la maggior parte delle disposizioni statutarie riconosce tutela giuridica alla condizione dello straniero con riferimento ai principi di pari dignità, accoglienza solidale, inviolabilità dei diritti fondamentali, rispetto e pluralità delle culture, godimento dei diritti sociali e civili. In molte Regioni per l'attuazione di politiche sull'immigrazione sono comunque previste normative ad hoc⁶⁰. A

⁵⁷ Il primo ricorso è quello depositato della regione Piemonte il 30 gennaio 2019. Nelle 96 pagine vengono sollevati otto profili di incostituzionalità su 26 articoli del decreto. Due sono legati alla forma, in quanto mancherebbero la necessità e l'urgenza necessarie per un decreto, dato che gli sbarchi sono diminuiti e i numeri dell'accoglienza sono inferiori a quelli della Germania. Inoltre, sarebbero errate le procedure di approvazione di una norma che attua una riforma strutturale del Testo Unico sull'Immigrazione. La Regione ritiene che il decreto ponga una serie di questioni di legittimità rispetto all'art.117 della Costituzione e alle sue competenze che possono essere sintetizzate sotto un duplice profilo: un pregiudizio all'esercizio delle funzioni amministrative e all'autonomia organizzativa della Regione e dei Comuni in materia di assistenza, servizi e progetti di accoglienza; un pregiudizio e discriminazione nell'esercizio dei diritti riconosciuti alla popolazione straniera relativamente alle opportunità di integrazione e partecipazione alla vita sociale ed economica del territorio (tempi più lunghi per l'acquisto della cittadinanza, revoca della cittadinanza, «daspo» urbano esteso anche in prossimità dei presidi sanitari); Tra gli altri ricorsi formalizzati si segnalano quelli delle regioni Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Sardegna. Con DGR n. 91/2018 la Giunta della Toscana ha autorizzato il Presidente della regione a procedere con il ricorso alla Consulta.

⁵⁸ Cfr. la notizia Mandato unanime a Decaro su <https://www.cittalia.it/index.php/asilo-e-rifugiati/item/6511>

⁵⁹ Al momento si ha notizia dell'esame di alcuni dei ricorsi sopra citati, per i quali si attende la pubblicazione delle relative sentenze.

⁶⁰ Abruzzo (L.R. 13 dicembre 2004, n. 46 - Interventi a sostegno degli stranieri immigrati); Basilicata (L.R. 6 luglio 2016, n. 16 - Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati); Calabria (L.R. 9 aprile 1990, n. 17 - Interventi regionali nel settore della emigrazione e della immigrazione); Campania (L.R. 8 febbraio 2010, n. 6 - Norme per l'inclusione sociale, economica e



queste si affiancano le policy di settore relative alla tutela della salute, all'istruzione e della formazione professionale e ai servizi per il lavoro⁶¹. Nel primo ambito, la declinazione dei diversi piani sanitari regionali ripropone l'impostazione delle Linee guida nazionali approvate in Conferenza Unificata il 20 dicembre 2012. Sul piano formale, stante il perimetro normativo sopra descritto, è dunque rilevabile l'effetto di una sostanziale invarianza dell'assistenza sanitaria riservata agli stranieri non comunitari dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 113/2018. In tale direzione vanno anche le indicazioni inviate alle Asl e alle aziende ospedaliere dalle varie direzioni regionali cui compete la programmazione dei servizi sanitari. La questione però offre spunti di riflessione sul piano pratico. È plausibile dedurre che la riparametrazione (al ribasso) delle risorse finanziarie, umane e strumentali destinate alle strutture di prima accoglienza non garantirà più un adeguato livello di prestazioni per taluni fabbisogni specialistici quali, ad esempio, quelli erogati dai servizi di salute mentale, per quei richiedenti asilo che, proprio a conclusione del percorso migratorio, si trovano in una condizione di elevata vulnerabilità essendo sopravvissuti a traumi estremi e abusi gravissimi nei Paesi di origine e lungo la tratta migratoria. Fermo restando l'erogazione di prestazioni urgenti, essenziali e continuative che connotano il contenuto minimo e irrinunciabile del diritto alla salute quale diritto fondamentale, verrebbe meno l'accesso a quei percorsi sanitari volti ad intercettare i soggetti in condizione di sofferenza psichica in quanto vittime di violenza reiterata.

Anche l'accesso ai servizi educativi a livello territoriale non presenta formalmente particolari criticità: ciò a fronte del suo stesso fondamento che risiede nella considerazione che il diritto allo studio sia funzionale allo sviluppo della persona umana, sia come singolo che come componente di una società organizzata. E anche l'obbligo scolastico per i minori stranieri ha lo stesso connotato di inderogabilità garantito ai nativi, indipendentemente dalla regolarità della condizione di soggiorno di cui godono i genitori⁶². Ma qui il contenuto inclusivo dell'art. 38 del TUI sembrerebbe infrangersi sulle ricadute di una marginalità sociale cui sarebbero eventualmente esposti dei genitori richiedenti asilo considerato che, nei commi successivi, l'attivazione dei corsi di alfabetizzazione per gli stranieri adulti richiede

culturale delle persone straniere presenti in Campania); Emilia-Romagna (LR 24 marzo 2004, n. 5 - Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati); Friuli Venezia Giulia (L.R. 9 dicembre 2015, n. 31 - Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate); Lazio (L.R. 14 luglio 2008, n. 10 - Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati); Liguria (L.R. 20 febbraio 2007 n. 7 - Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati); Lombardia (L.R. 4 luglio 1988, n. 38 - Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie); Marche (L.R. 26 maggio 2009, n. 13 - Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati); P.A. Bolzano (legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12 - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri); P.A. Trento (legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13 - Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria); Piemonte (L.R. 8 novembre 1989, n. 64 - Interventi regionali a favore degli immigrati extra-comunitari residenti in Piemonte); Puglia (legge regionale 4 dicembre 2009, n. 32 - Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia); Sardegna (L.R. 24 dicembre 1990, n. 46 - Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna); Toscana (L.R. 9 giugno 2009, n. 29 - Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana); Umbria (L.R. 10 aprile 1990, n. 18 - Interventi a favore degli immigrati extracomunitari); Valle d'Aosta (L.R. 29 dicembre 1995, n. 51 - Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari); Veneto (L.R. 30 gennaio 1990, n. 9 - Interventi nel settore dell'immigrazione)

⁶¹ Questi ultimi in particolare sono ricorrente oggetto di intervento nelle azioni di Programmi Operativi Regionali sostenuti da fondi comunitari.

⁶² Art. 38, comma 1 del D.Lgs. n. 286/1998 – Ai minori stranieri si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi di ogni ordine e grado, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.



condizioni di soggiorno regolare⁶³. E se l'accesso ai servizi educativi era possibile prima dell'entrata in vigore del decreto⁶⁴, oggi non lo è più per una condizione di natura spazio/temporale: la permanenza in una struttura di primo livello dove sono garantiti solo i servizi di base e la precarietà del permesso di soggiorno in attesa della definizione dello status giuridico del richiedente protezione.

L'accesso agli altri diritti di cittadinanza diventa invece questione particolarmente sensibile quando riguarda prestazioni economico-assistenziali e politiche abitative. Tale criticità non può ritenersi ascrivibile agli effetti della recente normativa in esame, dovendo essere ricondotta ad un contesto precedente consolidato da decenni, caratterizzato dalla pluralità di gruppi sociali portatori di interessi confliggenti (giovani, anziani, disabili ecc.), dalla gerarchia delle fonti e dei soggetti titolari delle politiche di welfare (Stato, Regioni, Comuni), dalla nebulosità dei criteri di attribuzione delle provvidenze e, non da ultimo, dalla necessità di coniugare nell'attuazione delle politiche pubbliche due approcci in apparente collisione: rendere effettive le misure di contrasto alla povertà e, nel contempo, razionalizzare la spesa pubblica. In un contesto così articolato e complesso si inserisce anche il dibattito pubblico sullo *status civitatis* e sulla portata del contributo che lo straniero regolarmente soggiornante e di lungo periodo reca con sé alla comunità che lo ospita, per il fatto di condividere sul territorio un insieme di diritti e di doveri che vanno al di là della cittadinanza in senso stretto⁶⁵. Un dibattito che da pubblico è diventato tecnico se si pensa alle tante pronunce del giudice costituzionale che in questi anni hanno contribuito a delineare i diversi livelli di partecipazione al welfare, sia come contribuente che come beneficiario, dello straniero regolarmente soggiornante⁶⁶.

Rispetto alle politiche abitative, fermo restando l'uniformità dei requisiti minimi richiesti per partecipare ai bandi di assegnazione di alloggi a residenzialità pubblica o di canoni agevolati, ciò che determina una spiccata variabilità regionale è la durata del periodo di residenza e di attività lavorativa richiesta, che va da un minimo di due anni per talune Regioni a un massimo di dieci in Liguria⁶⁷. Tale difformità spiega in parte la copiosa giurisprudenza, sia di rango costituzionale che di livello ordinario, che ha messo sotto la lente di un giudizio di legittimità o di congruità la discrezionalità del legislatore regionale nella determinazione temporale del requisito anagrafico, applicabile tra l'altro anche nell'accesso alle altre

⁶³ Art. 38, comma 5, D.Lgs. 289/1998

⁶⁴ Gli adulti erano accompagnati nel loro percorso formativo *in primis* dai servizi erogati a livello locale per l'apprendimento della lingua italiana.

⁶⁵ Cfr. ASGI (2018b: 5). Si pensi al "dovere di solidarietà ex art. 2 Cost. e al diritto di essere aiutati nel bisogno ex art. 38 Cost." Sempre in tema di accesso dei migranti ai servizi socioassistenziali cfr. Scialdone (2017).

⁶⁶ Sugli orientamenti della Corte Costituzionale si veda anche il dossier 21 marzo 2019 – Atti Senato 1018-B – D.L. 4/2019 – Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni.

⁶⁷ L'arco temporale di residenza e di attività lavorativa richiesti per accedere ai bandi di edilizia economica e popolare o ai canoni agevolati varia da un minimo di due anni in Umbria, Marche, Molise, Campania, Basilicata a un massimo di dieci come previsto dalla regione Liguria. In Lombardia, Toscana, Abruzzo, Sardegna, e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano il requisito della residenza è fissato in cinque anni, mentre è di tre anni in Piemonte. Le regioni Calabria e Sardegna richiedono per i cittadini di Paesi Terzi anche la condizione di reciprocità stabilite da convenzioni o trattati internazionali. La regione Friuli Venezia Giulia impone invece limiti più stringenti. La legge 29 ottobre 2018, n. 12, di modifica della L.R. n. 1/2016 richiede ai cittadini stranieri, tra i requisiti previsti, anche la presentazione di "documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza"



provvidenze economiche e sociali⁶⁸. Premesso tale quadro normativo e giurisprudenziale, rispetto ai recenti ricorsi presentati dalle Regioni, è possibile rilevare come l'esigenza di "depotenziamento" del Decreto Sicurezza abbia un unico comune denominatore: rimuovere il pregiudizio arrecato nell'esercizio delle proprie competenze in adempimento degli obblighi costituzionali e di quelli di fonte legislativa primaria, relativamente alla tutela della salute pubblica e individuale e, più in generale, all'inclusione socio-lavorativa degli stranieri presenti sul territorio. Sul piano pratico le Amministrazioni territoriali lamentano che l'effetto più immediato degli artt. 1 e 12 del decreto sarebbe quello di aumentare il rischio di marginalità sociale per i titolari di protezione umanitaria in quanto esclusi dal circuito del riformato Siproimi. Tale rischio diventerebbe certezza per coloro i quali non sono in grado di accedere ad altre soluzioni abitative, sia in proprio sia attraverso le risorse messe in campo dai territori. In tal modo la fuoriuscita da una condizione di regolarità, a cui corrispondeva il percorso che ne consentiva la tracciabilità anche attraverso l'accesso ai servizi di alfabetizzazione e di formazione, appare in evidente contrasto con l'idea stessa di "sicurezza pubblica" che è alla base di tutto il novellato della legge n. 132/2018⁶⁹.

Infine, la questione della mancata iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo (rilevante per la pervasività degli effetti che ne derivano), al di là di FAQ e circolari di chiarimento, rimane oggetto di controversa interpretazione nella dialettica tra il legislatore nazionale, le Regioni e gli analisti di settore. Il nodo cruciale del godimento effettivo di alcuni diritti vincolato al requisito della residenza⁷⁰ non appare del tutto risolto dalla dissertazione sulla sovrapposizione del requisito di domicilio/dimora abituale su quello della residenza anagrafica, che trae il suo fondamento giuridico nel concetto civilistico di residenza di cui all'art. 43, comma 2 del c.c.⁷¹. Il suggerimento di una interpretazione costituzionalmente orientata del riformato art. 5, comma 3 del D.Lgs. n. 142/2015⁷² dovrebbe portare ad estendere il concetto di servizi includendo in esso "la più ampia sfera possibile dei diritti sociali di cui sono debitori e garanti sia gli enti locali che le diverse amministrazioni dello Stato, nella loro disseminazione territoriale" (Marozzo della Rocca 2019, 35). Ma sull'argomento il dibattito resta aperto. Probabilmente e, al di là della mera questione dell'iscrizione anagrafica, la genericità di talune

⁶⁸ Tra le tante si segnalano le Sentenza della Corte Costituzionale n. 106/2018 (accesso abitazione/Liguria); n. 40/2011 e n. 222/2013 (accesso alle prestazioni sociali/FVG); n. 133/2013 (assegno familiare/Trentino Alto Adige); n. 2/2013 (diritto allo studio, apprendimento della lingua, altre prestazioni di natura economica P.A. Bolzano); per il giudice ordinario si segnala la recente ordinanza 22 gennaio 2019 del Tribunale di Milano sull'accesso ai diritti abitativi

⁶⁹ Ciò anche a detrimento delle risorse finanziarie e degli sforzi di programmazione compiuti da EE.LL. e Regioni per interventi di inclusione e informazione pubblica realizzati attraverso il potenziamento dei servizi per il lavoro, le iniziative di formazione civico-linguistica e professionale, e la ridefinizione dei servizi socio-sanitari in un'ottica di gestione ordinaria, e non più emergenziale, dell'utenza straniera. Inoltre - sottolineano ancora gli amministratori locali - la ridefinizione per sottrazione del target di beneficiari del Siproimi produrrebbe ricadute negative sui territori anche in termini occupazionali. Basti pensare agli operatori sociali e a tutte quelle figure professionali che nell'ambito del Terzo Settore e del privato sociale hanno contribuito a far decollare il c.d. sistema di accoglienza diffusa e che difficilmente potranno essere riassorbiti nei grandi centri di primo livello a fronte dell'attuale riparametrazione al ribasso di costi, servizi e capitale umano.

⁷⁰ Si pensi alle tariffe agevolate per i trasporti locali, all'iscrizione agli asili nido e alle scuole materne, ovvero all'instaurazione di rapporti privati come, ad esempio, nel caso dell'apertura di un conto corrente bancario o postale.

⁷¹ Vedi Consoli, Zorzella 2019. L'art. 43 del codice civile identifica la residenza nel "luogo in cui la persona ha la dimora abituale".

⁷² L'art. 13, comma 1, lett. b) del D.L. 113/2018 modifica il comma 3, dell'art. 5 del D.Lgs. 142/2015 nel modo seguente: "L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2".



disposizioni del novellato richiederà - come preconizzato dal CSM nel parere espresso sul decreto - l'intervento del giudice ordinario in vista di una lunga stagione di contenzioso.



CONCLUSIONI

La disamina degli istituti introdotti dal Decreto Sicurezza consente di inquadrare gli attuali orientamenti di policy dello Stato italiano nel dibattito pubblico in atto, caratterizzato dalla contrapposizione tra la visione orientata al controllo delle questioni identitarie (immigrazione, ordine interno e politica costituzionale), che della difesa dei confini fa la rappresentazione più immediata, e quella riconducibile ad un approccio più orientato alla condivisione di responsabilità e di obiettivi a livello sovranazionale nella gestione dei flussi migratori. Quale prerogativa dei soggetti istituzionali pubblici, la scelta di policy, più o meno condivisibile che sia, rientra nel legittimo esercizio di definizione delle regole per la coesistenza di interessi diversi in determinate circostanze politiche ed economiche. Tuttavia è possibile chiedersi se la strategia adottata sia in grado di centrare gli obiettivi sottesi all'azione politica. In tale prospettiva l'analisi delle disposizioni recentemente introdotte sembra suggerire una duplice risposta. La tipizzazione dei nuovi permessi di soggiorno appare coerente con le finalità degli obiettivi operativi della legge 132/2018, laddove in un'ottica di certezza del diritto l'intervento del legislatore d'emergenza ha inteso riportare entro il perimetro (preminente ed anzi esclusivo) di requisiti di legalità l'accesso e la permanenza dello straniero, attraverso corridoi umanitari, asilo politico per rifugiati, riconoscimento di casi speciali per esigenze di carattere umanitario, flussi per quote annuali per motivi di studio e lavoro. Diversamente, se la domanda è volta a sondare l'efficacia dei nuovi istituti rispetto al diffuso senso di insicurezza collettiva la risposta apre riflessioni di altro tenore. Se analizzato nella sua complessità non sfugge come il tema di tutto il novellato in esame sia proprio la sicurezza, non l'immigrazione⁷³. Nell'attuale contesto il contenuto delle nuove disposizioni sembra indicare uno "scivolamento" della questione migratoria da fenomeno strutturale a problema "emergenziale" da gestire attraverso meccanismi di selezione volti a stabilire la compatibilità dei nuovi arrivati con la società ospite e il mercato del lavoro interno. Lo straniero incompatibile viene pertanto ritenuto *competitor* dei nativi nell'accesso al sistema di protezione sociale e al mercato del lavoro, ed i flussi migratori vengono percepiti come una minaccia alla sicurezza sociale. Il paradosso che ne deriva, al di là delle considerazioni svolte sul piano strettamente giuridico nei paragrafi precedenti, è la negatività degli effetti sul capitale sociale. La risposta emotiva ad un "nemico esterno" ritenuto responsabile della propria insicurezza potrebbe compromettere le condizioni di quel patto sociale che rende possibile la pacifica coesistenza di diversità significative. Va da sé tuttavia che il ricorso a tale chiave di lettura, che è soltanto una delle dimensioni di analisi del fenomeno, non impedisce di riconoscere il connotato di criticità e le implicazioni di ordine economico (sia a livello micro che macro) che la geografia delle migrazioni porta con sé, né consente di sottovalutare le pressioni di tipo culturale, sociale ed economico cui sono sottoposti i contesti di approdo.

⁷³ La percezione di sicurezza diviene un elemento assai sensibile in quanto attribuibile al senso di incertezza sociale ed economica determinato dagli effetti dirompenti della globalizzazione dei mercati e dalla dinamicità delle nuove tecnologie che negli ultimi decenni hanno falcidiato posti di lavoro, figure professionali e settori produttivi generando crescente marginalità sociale per individui e territori.



BIBLIOGRAFIA

- ASGI (2018a), Manifeste illegittimità costituzionali delle norme del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 <https://bit.ly/2W4am3n>
- ASGI (2018b), Stranieri e accesso alle prestazioni sociali, disponibile su <https://bit.ly/2ZJqdH6>
- CANZIAN N. (2019), Profili di diritto intertemporale del decreto legge n. 113/2018, *Diritto, Integrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-44 <https://bit.ly/2PAcSMM>
- CAVASINO E. (2019), Ridisegnare il confine fra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp.1-37 <https://bit.ly/2V0POMY>
- CONSOLI D., ZORZELLA N. (2019), L’iscrizione anagrafica e l’accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo, in *Diritti senza confini* <https://bit.ly/2Fccy4y>
- GIOVANNETTI M. (2019), La frontiera mobile dell’accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent’anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-29 <https://bit.ly/2V7ZVQt>
- MAROZZO DELLA ROCCA P. (2019), Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, pp. 1-36 <https://bit.ly/2Wd8rdh>
- SCIALDONE A. (2017), Fabbisogni di assistenza delle popolazioni di origine straniera ed accesso ai servizi, in AA.VV., (S)radicamenti, Società di Studi Geografici, Memorie geografiche - nuova serie n. 15, pp. 123-130
- SERRA G. (2019), L’iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018, *Diritti senza confini* <https://bit.ly/2HPIGfW>



RIFERIMENTI NORMATIVI

Legge 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme sulla cittadinanza <https://bit.ly/2GdnWfq>

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero <https://bit.ly/2NWeuDI>

Legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo <https://bit.ly/2YVPsp1>

Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta <https://bit.ly/2NWSW9C>

Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, 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 <https://bit.ly/2LXMVGY>

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta <https://bit.ly/2XUITS0>

CSR/Accordo 20 dicembre 2012, Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome <https://bit.ly/2xOi5ID>

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale <https://bit.ly/2JDwWfX>

CU/Intesa 10 luglio 2014, Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati

Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale <https://bit.ly/2XVZC7M>

Legge 29 settembre 2015, n. 162, Adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia fatta a New York il 30 agosto 1961 <https://bit.ly/2xPwZOX>



Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione legale <https://bit.ly/2GqdG69>

Legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati <https://bit.ly/2xQHt0p>

Legge 13 aprile 2017, n. 46, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale <https://bit.ly/2LT2Hmu>

Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata <https://bit.ly/2JP4zdD>

Legge 1 dicembre 2018, n. 132, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate <https://bit.ly/2Si7kIb>

Ministero dell'Interno – Circolare 18 dicembre 2018 <https://bit.ly/2LpI5UD>

Circolare 27 dicembre 2018 <https://bit.ly/2GPsmtj>

Circolare 2 gennaio 2019 <https://bit.ly/2V4vhqM>

Consiglio Superiore della Magistratura – Delibera consiliare 21 novembre 2018 <https://bit.ly/2UZL766>

Senato – Atto 840 – Relazione tecnica al DL 113/2018 <https://bit.ly/2vpO2Gd>

Atto 1018-8 DL 4/2019 <https://bit.ly/2XU5YoA>



Giurisprudenza

Corte Costituzionale

Corte Cost. Sentenza, 10 aprile 2018 n. 106 in *federalismi.it* n. 12/2018 <https://bit.ly/2UPLmMp>

Corte Cost. Sentenza, 7 febbraio 2011 n. 40 in *federalismi.it* n. 4/2011 <https://bit.ly/2GGfhS6>

Corte Cost. Sentenza, 14 gennaio 2013 n. 2 in *federalismi.it* n. 2/2013 <https://bit.ly/2PAdYYM>

Corte Cost. Sentenza, 3 giugno 2013 n. 133 in *federalismi.it* n. 13/2013 <https://bit.ly/2V3zlb1>

Corte Cost. Sentenza, 16 luglio 2013 n. 222 in *federalismi.it* n. 16/2013 <https://bit.ly/2Vz7uPp>

Corte di Cassazione

Cass., Sentenza, I Sez. Civ., 23 febbraio 2018 n. 4455 in *Questione Giustizia* <https://bit.ly/2SOMwal>

Cass., Sentenza, I Sez. Civ., 19 febbraio 2019 n. 4890 in *Questione Giustizia* <https://bit.ly/2TfPisR>

Tribunale

Tribunale Firenze, Ordinanza, IV Sez. Civ., 18 marzo 2019 n. 361 <https://bit.ly/2JOqgu4>

Tribunale Milano, Ordinanza, I Sez. Civ., 22 gennaio 2019 <https://bit.ly/2JOsaLe>

Tribunale Amministrativo Regionale

TAR Lazio – Roma, Sezione I, Ordinanza 29 gennaio 2019 <https://bit.ly/2LZRQav>

