



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Giulia Santomauro*

I diritti degli stranieri al tempo del “decreto sicurezza” e le “ombre” della giustizia costituzionale: osservazioni a margine della sentenza n. 194/2019**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. “Decreto sicurezza” e non cittadini: le principali forme di garanzie potenzialmente a rischio. – 3. Il caso della sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale. – 4. “Zone franche” e “zone d’ombra” nel giudizio costituzionale dei diritti. – 4.1. La posizione di svantaggio delle Regioni rispetto allo Stato nell’accesso al giudizio di legittimità in via principale. Il ricorso alla “ridondanza” come strumento parzialmente risolutivo. – 4.2. Quali soluzioni alternative per il superamento delle “ombre” della giustizia costituzionale? – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Le novelle legislative susseguitesi in Italia negli ultimi anni per fronteggiare gli effetti della crisi migratoria che, a partire dal 2014, si sono concretizzati in un considerevole aumento degli arrivi di immigrati economici, ma soprattutto “forzati”, verso i Paesi europei affacciati sul Mediterraneo¹, sono state diffusamente commentate. In particolare, a seguito del “Piano Minniti” (d.l. n. 13/2017, conv. con mod. nella l. n. 46/2017, e il successivo d. lgs. n. 220/2017), il binomio immigrazione-sicurezza sembrerebbe essersi consolidato nei successivi decreti legge n. 113/2018 (conv. con mod. dalla l. n. 132/2018) e n. 53/2019 (conv. con mod. dalla l. n. 77/2019).

* Dottoranda di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate presso l’Università degli studi di Roma La Sapienza.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ In merito, si segnala che, secondo i dati pubblicati da Eurostat (*Statistiche in materia di asilo – Statistics Explained*, ultimo aggiornamento: 24 aprile 2019, consultabile online), il numero delle domande di asilo indirizzate ai 28 Stati membri dell’Unione Europea (ora UE-27) è incrementato a partire dal 2014 con un totale di 627 000 richieste rispetto alle 431 000 del 2013. Il picco delle domande di protezione internazionale è stato, però, registrato nel 2015 con 1,3 milioni di richieste totali, specialmente da parte di cittadini originari della Siria, dell’Afghanistan e dell’Iraq. In particolare, secondo l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) (*Global Trends. Forced displacement in 2015*, 20 giugno 2016, 7, consultabile online), nel corso del 2015 centinaia di migliaia di migranti si sarebbero imbarcati in viaggi altamente rischiosi attraverso la rotta del Mediterraneo centrale per raggiungere i Paesi costieri dell’Unione, segnando più di un milione di arrivi – ossia un dato quadruplicato rispetto alle stime dell’anno precedente, pari a circa 216,000 di stranieri sbarcati – e determinando, quindi, una forte pressione migratoria soprattutto per Grecia, Malta e Italia. Come noto, infatti, ai sensi dell’attuale Regolamento 2013/604/CE (detto Regolamento di Dublino III), lo Stato membro responsabile per l’esame della domanda di protezione internazionale è individuato in quello in cui il richiedente asilo ha registrato il suo primo ingresso.

Il cosiddetto Decreto Sicurezza del 2018, in special modo, ha riguardato un'ampia varietà di problematiche in tema di politiche di asilo, integrazione e cittadinanza. In effetti, a causa di una serie di dubbi di legittimità aventi ad oggetto alcune delle sue previsioni più significative, il d.l. è stato presentato al vaglio della Corte costituzionale tramite cinque ricorsi regionali, i quali si sono risolti, però, nell'inammissibilità di tutte le questioni nella sentenza n. 194/2019.

La decisione della Consulta pare offrire l'occasione di ragionare sui meccanismi di funzionamento della garanzia giurisdizionale dei diritti e, soprattutto, sulle sue eventuali carenze. Pertanto, l'obiettivo del presente contributo è quello di indagare la presenza di possibili "zone d'ombra" e "zone franche" nel caso di specie e se la Corte costituzionale non avesse, piuttosto, dovuto trovare la strada per evitarne la formazione.

A questo fine, inevitabilmente sarà necessario analizzare i principali profili di potenziale incostituzionalità del "Decreto Sicurezza" che gli studiosi hanno individuato da tempo e che sono rimasti impregiudicati nella sentenza in esame.

Successivamente, nel descrivere ed illustrare i passaggi chiave della pronuncia, il lavoro che segue tenterà di esplorare i limiti del giudizio in via principale nel trattare situazioni che riguardano solo indirettamente il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. In tal senso, saranno evidenziati gli squilibri fra i due soggetti autorizzati a sollevare il ricorso in via d'azione e, specialmente, sarà approfondita la posizione di svantaggio delle Regioni quando si riferiscono a parametri extra-competenziali per denunciare le compromissioni di diritti fondamentali che potrebbero "ridondare" sulle loro competenze. Inoltre, lo studio menzionerà le alternative che sono state ritenute maggiormente plausibili dalla dottrina per un superamento di simili disfunzioni del sistema di giustizia.

Infine, nelle conclusioni, sarà valutata la scelta della Corte di dichiarare l'inammissibilità delle censure sul "Decreto Sicurezza" anche alla luce del peso politico assunto dalle impugnative regionali, concernenti ambiti da sempre fortemente dibattuti fra potere centrale e periferico come i diritti degli stranieri e le "politiche *di*" e "*per* l'immigrazione"².

2. "Decreto sicurezza" e non cittadini: le principali forme di garanzia potenzialmente a rischio

² Sul punto v. la sent. 22 luglio 2005, n. 300, della Corte costituzionale relativa all'impugnazione della legge regionale dell'Emilia-Romagna del 24 marzo 2004, n. 5 ("Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2"), nella quale si opera una differenziazione fra due ambiti distinti, seppur complementari, cioè quello relativo all'ingresso ed il soggiorno dei non cittadini, detto anche "politica *di* immigrazione", e quello concernente le forme dell'accoglienza e dell'integrazione sociale degli immigrati, definito "politica *per* l'immigrazione". Il primo profilo è di competenza statale, poiché riflette le forme di espressione della sovranità nella sua accezione di esclusione o di inclusione controllata degli stranieri; il secondo, invece, è di responsabilità regionale a titolo esclusivo o concorrente, dal momento che è incentrata sulle forme di convivenza sul territorio. Dunque, il conflitto di competenze fra Stato e Regioni sul tema, intensificatosi a seguito della riforma del Titolo V, ha riguardato proprio il confine che intercorre fra la materia "immigrazione", e quella dell'"integrazione sociale degli immigrati". Su questo argomento, v., ad esempio, C. CORSI, Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in F. BIONDI DAL MONTE – E. ROSSI – M. VRENNIA (a cura di), *La governance dell'immigrazione: diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il mulino, 2013, 229 ss.

Alla luce della rilevata esigenza di analizzare il mancato intervento della Corte e le questioni che rischiano però, in conseguenza, di rimanere problematicamente aperte, appare utile evidenziare alcuni dei profili del d.l. che in dottrina sono apparsi oggetto di critiche in relazione ai dubbi di costituzionalità che essi pongono.

Il decreto legge del 4 ottobre 2018, n. 113 recanti “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata” (convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132), più noto semplicemente con la denominazione di “Decreto sicurezza” o “Decreto Salvini”, come già rinvenibile dal titolo, tocca diverse materie particolarmente sensibili al dibattito politico³.

In particolare, il suddetto d.l. sembra essere un tassello del puzzle che segue al “Piano Minniti” del 2017⁴ e precede il “Decreto Sicurezza-bis” del 2019⁵, di cui il filo rosso è costituito proprio dall’associazione del fenomeno migratorio con la necessità di rafforzare i sistemi di securizzazione del Paese e che, apparentemente, trova nel decreto legge la sua principale fonte del diritto⁶. In questa prospettiva, nel saggio saranno prese in considerazione le previsioni introdotte esclusivamente con riferimento alla protezione

³ Il provvedimento consta di 40 articoli e si suddivide in quattro Titoli, i quali sono rispettivamente intitolati: I. “Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione”; II. “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa”; III. “Disposizioni per la funzionalità del ministero dell’interno nonché sull’organizzazione e il funzionamento dell’agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”; IV. “Disposizioni finanziarie e finali”.

⁴ Si fa riferimento, in particolare, al d.l. del 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” (conv. con mod. dalla l. 13 aprile 2017, n. 46). Fra le misure più rilevanti si ricorda: l’istituzione di Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione Europea presso i tribunali ordinari; la semplificazione e l’accelerazione delle procedure innanzi le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dei procedimenti giudiziari, mutando il rito per le eventuali controversie sorte a seguito delle decisioni di diniego della protezione da quello sommario a quello camerale ed eliminando il secondo grado di appello; e la predisposizione di “punti di crisi” o *hotspot*, cioè centri di primo soccorso ed accoglienza, ove i migranti che giungono via mare sono condotti immediatamente (per un tempo più o meno determinato) a seguito dello sbarco e sono soggetti a operazioni di rilevamento foto-dattiloscopici e segnaletico. In merito, v., ad esempio, M. SAVINO, La risposta italiana alla crisi, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 23 ss.

⁵ Si intende il d.l. del 14 giugno 2019, n. 53 recante “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica” (conv. con mod. dalla l. 8 agosto 2019, n. 77), di cui possono essere menzionati specialmente i primi due articoli, i quali, rispettivamente, stabiliscono che: ai poteri di coordinamento del Ministro dell’Interno si aggiunge la facoltà di emanare provvedimenti che possano legittimarlo a chiudere i porti (ad eccezione dei navigli militari) «per motivi di ordine e sicurezza pubblica» o nel caso di passaggio non «inoffensivo» di una nave ai sensi dell’art. 19, § 2, lett. g) della Convenzione di Montego Bay del 1982, di concerto con il Ministro della difesa e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; e che in caso di violazione del suddetto divieto, «salve le sanzioni penali quando il fatto costituisce reato», vi è un inasprimento delle sanzioni amministrative pecuniarie (da una cifra tra 10mila e 50mila euro ad un minimo di 150mila e un milione di euro) e la confisca diretta della nave. Per un commento precedente alla conversione in legge del d.l. v. M. BENVENUTI, Audizione resa il 30 luglio 2019 innanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame del disegno di legge recante “Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5/2019. In merito v. anche A. NATALE, A proposito del decreto sicurezza-bis, in *Questione Giustizia*, 20 giugno 2019.

⁶ Sul rapporto fra il mantenimento della sicurezza pubblica e il contrasto all’immigrazione irregolare a partire dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92, v., fra i contributi più recenti, L. RISICATO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, Torino, Giappichelli, 2019, 25-48.

internazionale e alla cittadinanza, dal momento che queste risultano come i cambiamenti in potenza maggiormente incidenti sui diritti fondamentali degli stranieri.

Anzitutto, però, bisogna accennare al fatto che fra le perplessità emerse in dottrina vi è stata quella che ha riguardato l'effettiva presenza o meno delle condizioni di necessità ed urgenza che avrebbero giustificato l'adozione di un decreto legge. Difatti, nonostante la formula dell'art. 77 Cost. contempra un certo margine di flessibilità, non può essere ignorato che le circostanze durante le quali è stato approvato il decreto coincidevano con un momento successivo alla "crisi dei rifugiati", durante il quale si assisteva ad un *trend* degli sbarchi decisamente in calo⁷. La condizione di eccezionalità rivendicata dal d.l. non appare comprensibile neppure con riferimento ai procedimenti di ottenimento della cittadinanza, i quali possono qualificarsi come una materia sicuramente modificabile, ma non tramite un intervento normativo di urgenza dell'esecutivo⁸.

Ulteriori vizi formali, poi, sono stati rinvenuti, nella presunta mancanza di omogeneità teleologica, ossia di quel collegamento che si impone all'intero decreto legge con il caso "straordinario", sia ai sensi dell'art. 15, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400⁹, che della giurisprudenza costituzionale¹⁰. Il "Decreto Sicurezza", invece, sarebbe composto dalla sovrapposizione di una serie di disposizioni dall'oggetto eterogeneo che non appaiono accomunate dal fine di reagire a un'unica e determinata situazione di straordinarietà¹¹.

Per quanto riguarda i profili sostanziali, invece, la prima e, forse più significativa, previsione è quella dell'abolizione del "generico" permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 1 del d.l.¹², soprattutto per l'alto numero di beneficiari a cui in passato era destinato. Difatti, nonostante la protezione umanitaria fosse concepita come uno strumento giuridico residuale che doveva essere motivato da una condizione di eccezionale e temporanea gravità in cui versava il richiedente e da rilevare caso per caso,

⁷ Secondo l'analisi di Eurostat, nel 2018 il numero di richiedenti asilo alla prima domanda nell'EU-28 era di 581 000 unità, rilevando una diminuzione di 74 000 unità rispetto all'anno precedente. Peraltro, già tra il 2016 e il 2017 si era registrata una diminuzione di circa 551 000 richiedenti asilo, dovuta principalmente ad un minor numero di individui provenienti da Siria e Nigeria (*Statistiche in materia di asilo – Statistics Explained*, ultimo aggiornamento: 24 aprile 2019, consultabile online).

⁸ Sul punto v. A. ALGOSTINO, Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, 169. Più in generale, sul nesso fra la decretazione d'urgenza e la materia della protezione del non cittadino, v. E. CAVASINO, Diritti, sicurezza, solidarietà e responsabilità nella protezione della persona migrante, in *Federalismi.it – Focus Human Rights*, n. 3/2018, 15 ss. Inoltre, sempre su questo aspetto, A. RAUTI, Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, 4, osserva come recentemente si possa assistere ad un «evidente abuso classico della decretazione d'urgenza, ma anche ad un nuovo e preoccupante utilizzo improprio della stessa: non è l'urgenza a richiedere il d.l., quanto e piuttosto è il d.l., politicamente orientato, a far apparire urgente ciò che non lo è».

⁹ Il suddetto articolo, difatti, recita che: «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

¹⁰ In merito v. in particolare la sent. 16 febbraio 2012, n. 22 della Corte costituzionale, dove si recita che: «Il presupposto del "caso" straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il "caso" che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale» (§ 3.3 *Cons. Dir.*).

¹¹ Cfr. M. RUOTOLO, Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto "sicurezza e immigrazione"), in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018, 175.

¹² Bisogna specificare che l'art. 1 del "Decreto Sicurezza" interviene esclusivamente con riferimento alla "protezione per motivi umanitari", ma non incide su altre fattispecie di simile denominazione, ossia né sulla "protezione temporanea", la quale rientra fra le tipologie previste dall'art. 78 del TFUE, né sulla "protezione temporanea per motivi umanitari" che, invece, è riconosciuta ai sensi dell'art. 20 del TUI.

statisticamente era la forma più concessa¹³. Pertanto, proprio sulla base di questa tendenza, poco prima dell'approvazione del d.l., era stata emessa una circolare del Ministro dell'Interno nella quale, per mezzo di toni certamente discutibili, si rilevava l'alto tasso di concessione dei permessi umanitari e si richiamava l'attenzione dei collegi valutativi a livello territoriale ad una contrazione dei tempi di esame delle istanze ed un'analisi più rigorosa della effettiva vulnerabilità dei richiedenti¹⁴.

In sostanza, la norma atipica che prevedeva l'ammissione del titolo di soggiorno in presenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"¹⁵ per una durata variabile da sei mesi a due anni da parte delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁶, ai sensi dall'art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 286/1998 (c.d. Testo unico immigrazione, TUI), viene abrogata. Al suo posto, vengono stabilite alcune forme tassative con periodi di validità inferiori ovvero «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario» che possono essere rilasciati dal Questore per i seguenti motivi: 1) «di protezione sociale» (*ex art. 18 TUI*), «per vittime di violenza domestica» (*ex*

¹³ Infatti, come riporta anche S. CURRERI, Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza"), in *Federalismi.it*, n. 22/2018, 6, nel 2017 quasi il 25% delle 80 mila richieste erano state accolte con il permesso di protezione umanitaria, mentre solo il 9% con lo *status* di rifugiato e l'8% con la protezione sussidiaria. Infine, il restante 58% delle domande era stato respinto.

¹⁴ In particolare, ci si riferisce alla Circolare ministeriale n. 8819 del 04/07/2018 recante l'oggetto "Il riconoscimento della protezione internazionale e la tutela umanitaria", nella quale si afferma che «La rilevante consistenza dei dati impone un'attenta azione riorganizzativa oltre ad una analisi prospettica della complessiva attività di valutazione delle domande di asilo». Secondo M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, *Il dito e la luna*. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, 13, tale iniziativa di indirizzamento da parte del Ministero dell'interno si potrebbe definire *contra legem*, in quanto simili attività sarebbero, piuttosto, proprie della Commissione nazionale per il diritto di asilo ai sensi dell'art. 5, co. 1 del d.lgs. n. 25/2008 e, comunque, le Commissioni territoriali dovrebbero poter operare con indipendenza di giudizio e valutazione.

¹⁵ In merito alla formula "seri motivi", si fa presente che era stata fatta chiarezza con una circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo (Circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015), nella quale, erano stati specificati cinque casi sulla base dei quali le Commissioni territoriali dovevano orientarsi per applicare le fattispecie di riconoscimento della protezione umanitaria. Tali ipotesi, seppur non necessariamente esaustive, erano: 1) esposizione alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio del richiedente, sulla base della natura inderogabile dell'art. 3 Cedu; 2) gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie che non possono essere adeguatamente trattate nel Paese di origine; 3) temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251/2007; 4) gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza; 5) situazione familiare del richiedente asilo che deve essere valutata ai sensi di quanto previsto dall'art. 8 della Cedu concernente il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Più recentemente, sulla questione si era espressa anche la Suprema Corte di Cassazione con la sentenza 23 febbraio 2018, n. 4455, la quale aveva notato che «il complessivo regime giuridico proprio delle misure di natura umanitaria sembra ispirato alla tutela di situazioni tendenzialmente transitorie e in divenire, come si evince del D.P.R. n. 21 del 2015, art. 14, comma 4». La Suprema Corte, poi, aveva precisato che l'esame per la concessione del permesso umanitario non doveva valorizzare il parametro dell'inserimento sociale e lavorativo dello straniero come fattore esclusivo, ma come circostanza concorrente con la situazione di vulnerabilità personale del richiedente. In particolare, la valutazione della vulnerabilità andrebbe svolta, caso per caso, tramite un'operazione di comparazione della situazione personale che il richiedente ha vissuto prima della partenza e cui egli si troverebbe esposto in conseguenza del rimpatrio. Dunque, «i seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti un'effettiva ed incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.)». Per un commento della sentenza, per esempio, v. C. CASTRINUOVO, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2018.

¹⁶ In base all'evoluzione giurisprudenziale ed, in particolare, sulla base dell'ord. n. 11535/2009 della Corte di Cassazione Sez. Un., le competenze valutative della posizione del richiedente, tra cui rientra l'esame delle condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, sono proprie delle Commissioni territoriali; mentre, invece, al questore spetterebbe semplicemente un compito di mera attuazione della decisione presa dalla Commissione per il rilascio del relativo permesso.

18-*bis* TUI) e «per particolare sfruttamento lavorativo» (*ex art. 22, co. 12-*quater* TUI*), i quali recano la dicitura “casi speciali” e di cui rimane sostanzialmente invariata la portata¹⁷; 2) «per cure mediche» della durata di un anno, rinnovabile (*ex art. 19, co. 2, lett. d-*bis* TUI*); 3) «per calamità» della durata di un anno, rinnovabile (*ex art. 20-*bis* TUI*); 4) «per atti di particolare valore civile» (*ex art. 42-*bis* del TUI*); 5) per «protezione speciale» della durata di un anno, rinnovabile finché dura il pericolo (*ex 32, co. 3, del d.lgs. n. 25/2008, c.d. Decreto procedure*)¹⁸.

Più specificatamente, la novella normativa comporta che le Commissioni territoriali, nel caso in cui accertino la mancanza dei requisiti per lo *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 251/2007, potranno richiedere al questore esclusivamente il rilascio di quest'ultimo permesso denominato “protezione speciale”, previa trasmissione degli atti e nell'eventualità in cui siano riscontrabili i presupposti dell'art. 19, commi 1 e 1.1 del TUI, ossia che sia ritenuto impossibile l'allontanamento del richiedente per il rischio di subire persecuzioni o torture nel Paese di origine o di transito. A questo proposito, è stato fatto notare che la portata applicativa dell'art. 19, co. 1 del TUI sia difficilmente distinguibile dal più generico principio di *non-refoulement*, di cui all'art. 33, § 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, anche se questa tesi non è condivisa da alcuni autori per cui, invece, vi sarebbe una portata accrescitiva della norma¹⁹.

Sul piano procedurale, poi, appare problematico il fatto che solo il questore sarebbe nella posizione di poter rilasciare tutti gli altri “speciali permessi di soggiorno”, senza il supporto di un organo tecnico come le Commissioni territoriali.

Ad ogni modo, la logica fondamentale dell'art. 1 del “Decreto Sicurezza” non pare tanto quella di eliminare *in toto* il permesso di soggiorno umanitario, quanto quella di esemplificare in maniera circoscritta le forme complementari di tutela che in precedenza rientravano indirettamente nell'ambito dell'abrogato art. 5, co. 6 del TUI, aumentandole, al fine di avere un quadro meno soggetto alle diverse interpretazioni amministrative e/o giurisprudenziali. Sebbene, tali situazioni, per la loro stessa natura, paiono difficilmente qualificabili in maniera esaustiva dal rigido dato legislativo, vista la versatilità di condizioni che solitamente emergono in sede applicativa²⁰.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, allora, ci si potrebbe domandare se le nuove previsioni elaborate dal Governo assicurino una tutela inferiore ai richiedenti asilo. In principio, simili dubbi d'incostituzionalità sarebbero stati accentuati da insolite

¹⁷ Si trattava di casi tipici del permesso di soggiorno umanitario che si aggiungevano alla norma generale dell'art. 5, co. 3 del TUI e che vengono, appunto, mantenuti anche a seguito del “Decreto Sicurezza”.

¹⁸ Si precisa che i permessi «per cure mediche» non permetterebbero lo svolgimento di attività lavorative, né la conversione in permesso per motivi di lavoro, mentre quelli «per calamità» e «protezione speciale» consentono l'accesso al lavoro, ma non sono convertibili in permessi per motivi di lavoro. Per analisi più dettagliate delle singole fattispecie sostitutive del generico permesso di soggiorno per motivi umanitari introdotte dal “Decreto Sicurezza”, v., ad esempio, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, *op. cit.*, 20 ss.; S. PIZZORNO, *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) in tema di diritto d'asilo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2018, 4 ss.; S. ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in G. SANTORO (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, Roma, Antigone Edizioni, 2018, 44 ss.

¹⁹ Su questo aspetto, v., in particolare, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, *op. cit.*, 30 ss., il quale sostiene che non si tratterebbe di una disposizione *inutiliter data* per due ordini di motivi, ossia: sarebbe in grado di rilevare la tassatività del divieto di non respingimento previsto nel diritto statale, non contenendo cioè deroghe anche se queste sono contemplate dall'art. 33, § 2 della Convenzione di Ginevra del 1951; e, per quanto concerne i motivi di persecuzione denunciabili, non vi sarebbe piena corrispondenza fra l'art. 19, co. 1 del TUI e l'art. 1, lett. a), n. 2 della Convenzione di Ginevra del 1951.

²⁰ Così M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, *op. cit.*, 18-19.

raccomandazioni contenute in una lettera inviata da parte del Capo dello Stato al Presidente del Consiglio contestualmente all’emanazione del d.l., in cui si è avvertita l’esigenza di sottolineare che in materia di condizione giuridica dello straniero extracomunitario «restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”»²¹. A questo proposito, si ricorda, però, che la protezione umanitaria era un istituto eventuale e, in un certo senso, più favorevole che non rientrava né nella sfera della normativa eurounitaria, la quale prevede solo il riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, né di quella Cedu che non include neanche un esplicito diritto di asilo²². Diversamente, per quanto concerne la conformità con la Carta fondamentale, si è fatto presente che l’eliminazione della protezione umanitaria come fattispecie residuale a carattere aperto, in effetti, potrebbe determinare la privazione di una delle forme di attuazione del diritto di asilo costituzionale ai sensi dell’art. 10, co. 3 Cost.²³, così come era stato constatato dalla giurisprudenza²⁴.

Relativamente agli interrogativi sul regime intertemporale della nuova disciplina²⁵, invece, la faccenda si ritiene risolta alla luce della sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite del 13 novembre 2019, n. 29459, la quale ha affermato che l’abrogazione della clausola generale della protezione umanitaria non si applica alle domande già formalizzate al momento dell’entrata in vigore del d.l. (5 ottobre 2018), in linea con l’orientamento della giurisprudenza di legittimità consolidatosi²⁶.

Altra previsione centrale per i diritti degli stranieri extracomunitari sarebbe l’art. 12 del d.l., ai sensi del quale vi è stata una rimodulazione dei soggetti legittimati a usufruire dei servizi di “seconda accoglienza”, andando ad incidere sia sull’art 1-*sexies* del d.l. n. 416 del 1989, sia sull’art. 14 del d.lgs. n. 142 del 2015. Più nel dettaglio, il “Decreto Sicurezza” ridefinisce il sistema di accoglienza, marcando un netto divario fra coloro che hanno un “titolo *definitivo* a permanere sul territorio nazionale” e “coloro che sono in *temporanea* attesa della definizione della loro posizione giuridica”²⁷, come quella dei richiedenti asilo, i quali, comunque, bisogna precisare che godono di uno *status* “provvisorio” ma “regolare” a tutti gli effetti. Tuttavia, mentre i servizi di seconda accoglienza prima erano gestiti dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (c.d. SPRAR), il quale era affidato agli enti locali

²¹ L’invio della lettera è avvenuto in data 4 ottobre 2018 ed è stato reso noto da relativo comunicato diramato dal Quirinale.

²² Sul punto v. S. PIZZORNO, Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) in tema di diritto d’asilo, *op. cit.*, 7.

²³ Cfr. M. BENVENUTI, La forma dell’acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità, in *Questione Giustizia*, n. 2/2018, 14 ss.

²⁴ In particolare, la Corte di Cassazione nella sent. 23 febbraio 2018, n. 4455, dichiarava che «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell’asilo costituzionale (art. 10 Cost., co. 3), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), 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».

²⁵ Per una lettura critica dell’applicabilità nel tempo del d.l. in esame, v. N. CANZIAN, Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019.

²⁶ V., a questo riguardo, Cass. civ., 4 febbraio 2019, n. 4890; Cass. civ., 2 aprile 2019, n. 9090; Cass. civ., 5 aprile 2019, n. 9650; Cass. civ., 10 aprile 2019, n. 10107; Cass. civ., 18 aprile 2019, n. 10922; Cass. civ., 2 maggio 2019, nn. 11558, 11559, 11560; Cass. civ., 3 maggio 2019, n. 11593; Cass. civ., 8 maggio 2019, n. 12182; Cass. civ., 15 maggio 2019, nn. 13079 e 13082; Cass. civ., 20 maggio 2019, nn. 13558, 13560, 13561; Cass. civ., 22 maggio 2019, nn. 13883 e 13884; Cass. civ., 24 maggio 2019, n. 14278; Cass. civ., 19 giugno 2019, nn. 16457, 16460, 16461, 16462, 16463 e 16464; Cass. civ., 27 giugno 2019, nn. 17306, 17308, 17310 e 17311; Cass. civ., 5 luglio 2019, nn. 18208, 18211, 18212, 18213 e 18214.

²⁷ In questi termini vengono chiarite le finalità del nuovo sistema di accoglienza delineato dal “Decreto Sicurezza” nella Circolare del Ministero dell’Interno n. 83774 del 18 dicembre 2018.

aderenti a esso volontariamente, ora viene istituito il Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (c.d. SIPROIMI). Ciò implica che la “seconda accoglienza” includerà solamente alcune puntuali categorie di stranieri sulla base del loro *status*²⁸, da cui sono esclusi i richiedenti asilo che, attualmente, possono accedere esclusivamente a strutture governative e straordinarie di “prima accoglienza” attivate, rispettivamente, ai sensi degli articoli 9 e 11 del d.lgs. n. 142 del 2015²⁹. Di fatto, ai richiedenti vengono precluse diverse occasioni di integrazione in Italia, come quella di frequentare corsi di formazione professionale o di essere coinvolti in attività di utilità sociale a favore delle collettività locali, e non sono più destinatari di servizi speciali di accoglienza nel caso si ravvisino eventuali vulnerabilità, rischiando, così, anche di incentivare il fenomeno della loro ghettizzazione nel Paese³⁰.

In aggiunta, va preso in considerazione l’art. 13 del d.l., il quale, escludendo i richiedenti asilo dall’iscrizione anagrafica, ha suscitato diffusi malcontenti a livello regionale che non solo hanno preso forma nelle impugnative regionali della sentenza n. 194/2019, ma hanno dato vita pure a successivi ricorsi in via incidentale che saranno presto giudicati dalla Consulta³¹. Nello specifico, oltre a venire abrogata la disciplina delle modalità di iscrizione del richiedente protezione internazionale (*ex art. 13, lett. c)* del d.l.), si stabilisce che il permesso di soggiorno conserva il valore di documento di riconoscimento ma non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica (*ex art. 13, lett. a)* del d.l.). È disposto, poi, che l’accesso ai servizi previsti dal d.lgs. n. 142/2015 «e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio (*ex art. 13, lett. b)* del d.l.)», mentre quando il richiedente alloggia in centri di “prima accoglienza” (i cd. CPR o CAS) si

²⁸ In particolare, la novellata formulazione dell’art. 1-*sexies* del d.l. n. 416 del 1989, conv. con mod. dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39, prevede che, oltre ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati (a prescindere che siano o meno richiedenti asilo), il SIPROIMI sia accessibile ai titolari dei nuovi «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario» aggiunti ai sensi dell’art. 1 del d.l. e dei permessi per «casi speciali» già presenti nel TUI, a condizione che tali soggetti non accedano già a sistemi di protezione specificamente dedicati.

²⁹ Si precisa che, precedentemente al d.l. n. 113/2018, ai sensi del d.lgs. n. 142/2015 (in attuazione della direttiva 2013/33/UE, c.d. “accoglienza”), vi era un sistema unitario di accoglienza per tutti i cosiddetti migranti forzati articolato in due fasi successive alla “primissima fase di soccorso” negli *hotspots*, ossia i centri governativi situati in corrispondenza dei luoghi “di crisi” maggiormente interessati dagli afflussi e dedicati ai soccorsi, all’assistenza immediata e all’identificazione, denominati Centri di primo soccorso e accoglienza (c.d. CPSA). Esse erano: 1) fase di “prima accoglienza” in appositi centri governativi detti CPA (in sostituzione dei c.d. CARA), anche istituiti in via straordinaria presso i c.d. CAS (ormai divenuti una modalità ordinaria di accoglienza), la quale non viene modificata dal d.l. e durante cui sostanzialmente si verbalizza la domanda di protezione internazionale tramite la compilazione del c.d. modello C3 e si avvia la procedura di esame della stessa; 2) fase di “seconda accoglienza” nel quale gli stranieri extracomunitari che avevano formalizzato la richiesta di asilo ed erano privi di mezzi di sussistenza, oltre al vitto e l’alloggio, venivano sostenuti in un processo di inserimento economico e sociale, grazie, appunto, alla rete c.d. SPRAR.

³⁰ Cfr. M. GIOVANNETTI, La frontiera mobile dell’accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent’anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, 23.

³¹ Ci si riferisce soprattutto alle ordinanze del Trib. di Milano n. 145 del 2019 pubbl. su G.U. del 25/09/2019, n. 39, e del Trib. di Ancona n. 153 del 2019 pubbl. su G.U. del 02/10/2019, n. 40, che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, co. 1 bis d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142 nel testo introdotto dall’art. 13 co. 1, lett. a) n. 2 d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 conv. con mod. dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132. In particolare, il Trib. ordinario di Milano, I sez. civ. sostiene che la norma impugnata sia lesiva degli artt. 3 Cost., 10 Cost., 117, co. 1 Cost. in relazione all’art. 2, del Protocollo n. 4 della Cedu, nonché in riferimento agli artt. 14 Cedu e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881. Le questioni dovevano essere discusse in udienza pubblica lo scorso 10 marzo 2020, ma sono state rinviate a nuova trattazione con decreto emesso in data 9 marzo 2020 dalla Presidente della Corte costituzionale, in relazione al d.p.c.m. 8 marzo 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale – Serie generale dell’8 marzo 2020, n. 59, “Ulteriori disposizioni attuative al decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemologica del COVID-19”.

fa riferimento all'indirizzo delle strutture governative, cosicché venga perlomeno salvaguardato quel “nucleo duro” dei diritti sociali che la Costituzione riconosce a ciascun individuo³².

Conseguentemente, il cuore della faccenda risiederebbe nella circostanza che la negazione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo implica che essi non possano esercitare ulteriori diritti di cui questa costituiva presupposto essenziale, come l'accesso all'assistenza sociale o sanitaria, ed i quali, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, spettano agli stranieri regolari, a prescindere dalla durata e la natura del soggiorno³³. A questo proposito, potrebbero esservi effetti negativi anche per le istituzioni pubbliche territoriali poiché registri anagrafici attendibili non sarebbero meri dati burocratici, ma importanti ausili, funzionali ad avere un quadro conoscitivo aggiornato della popolazione residente nei Comuni e a gestire le risorse a disposizione per i servizi pubblici e sociali in maniera efficiente.

Secondo alcuni studiosi, però, gli effetti di questo emendamento andrebbero di molto ridimensionati, visto che, in realtà, non comporterebbe alcun esplicito divieto a raccogliere dichiarazioni anagrafiche da parte di stranieri muniti di permesso di soggiorno per richiesta di asilo che, invece, continuano a rimanere in possesso di un documento di riconoscimento che permetterebbe loro di avanzare le proprie dichiarazioni³⁴. La norma, cioè, tralasciando le intenzioni del legislatore “storico”, si limiterebbe ad escludere che questo specifico permesso di asilo possa essere utilizzato come mezzo valido per formalizzare la domanda di residenza, con ciò modificando il previgente sistema³⁵.

Tentativi di reinterpretare la novella normativa in senso meno restrittivo vi sono stati anche da parte di alcuni Tribunali della giurisprudenza di merito, i quali hanno reputato che l'art. 13 del d.l. non impedisca in termini assoluti l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (in grado di accedervi tramite la semplice compilazione del cosiddetto modello C3), bensì stabilisca solamente che l'omonimo permesso di soggiorno sia idoneo a tale scopo³⁶. Tuttavia, questo orientamento non è del tutto condivisibile, dal momento che sembra svuotare di senso l'art. 13 del d.l.³⁷, il quale, tra l'altro, concorre ad una delle finalità più

³² Sul tema, v., per esempio, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

³³ Fra le misure di assistenza sociale connesse all'iscrizione anagrafica vi è la concessione di sussidi o agevolazioni previste a livello comunale o la possibilità di partecipare a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Per quanto riguarda il godimento del diritto alla salute, si ricorda, invece, che, in base all'art. 34 del TUI, gli stranieri dotati di regolare permesso di soggiorno (fra cui rientrano quelli per richiesta di asilo) sono di fatto equiparati ai cittadini italiani e devono essere iscritti al S.S.N., mentre gli stranieri “irregolari” possono esclusivamente fruire di cure urgenti o essenziali ospedaliere o ambulatoriali ai sensi dell'art. 35, co. 3 del TUI.

³⁴ Così, A. M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n. 113 del 2018, il c.d. Decreto Salvini. Quando il legislatore demagogicamente orientato disorienta l'amministrazione pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 7.

³⁵ In tal senso, si esprimono D. CONSOLI – N. ZORZELLA, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in *Questione Giustizia*, 8 gennaio 2019.

³⁶ V., ad esempio, le sentenze del Trib. di Firenze del 18 marzo 2019, n. 361, e del Trib. di Bologna del 2 maggio 2019, n. 5022, le quali, come indicato da A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta*, *op. cit.*, 11-12, nel tentativo di “disinnescare” il divieto di iscrizione anagrafica per salvaguardare i diritti dei richiedenti asilo, si rivelano, però, piuttosto fragili sul piano argomentativo.

³⁷ Difatti, come sottolineato pure da C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2019, 1, una simile interpretazione «pare non sostenibile per tre ragioni: a) essa priverebbe di senso la previsione del domicilio come criterio di accesso ai servizi; b) la norma secondo la quale il permesso di soggiorno per richiesta asilo «non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica» richiama in senso derogatorio l'art. 6, co. 7, t.u. immigrazione; c) l'art. 13 abroga la norma che prevede l'iscrizione dei richiedenti asilo nell'anagrafe dei residenti».

generali della riforma che, come dichiarato dallo stesso Governo, era quella del superamento di un “diritto di permanenza indistinto” degli stranieri a cui non è stato ancora riconosciuto lo *status* di protezione internazionale³⁸. La vera sfida per non gravare eccessivamente sulla tutela dei richiedenti asilo consisterà, allora, nel mantenere un certo livello di efficienza del sistema di “prima accoglienza” così modificato e di ridurre i tempi di valutazione delle domande per non protrarre oltremodo la condizione di precarietà di soggetti che incontreranno diversi ostacoli nel loro processo di integrazione³⁹.

Inoltre, non può essere tralasciata la spinosa questione relativa alla revoca della cittadinanza per chi, dopo averla ottenuta per *ius soli* invece che per *iure sanguinis*, abbia subito una condanna definitiva per taluni gravissimi delitti contro la sicurezza e l'ordine pubblico, ossia per terrorismo, anche internazionale, o eversione dell'ordinamento costituzionale, ovvero per ricostituzione di associazioni sovversive o eversione dell'ordine democratico, ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. d) del d.l. che inserisce l'art. 10-*bis* alla legge del 5 febbraio 1992, n. 91⁴⁰. Si osserva che tale profilo, nonostante non venga presentato nella sentenza n. 194/2019⁴¹, potrebbe configurarsi come una delle compressioni più palesi di un principio fondamentale, cioè dell'uguaglianza formale ai sensi dell'art. 3, co. 1 Cost., visto che da una medesima fattispecie penale discendono sanzioni peggiorative in base alle diverse modalità di acquisizione dell'istituto⁴². Altro risultato presumibilmente dannoso da tenere in considerazione è che revocando la cittadinanza italiana a stranieri che abbiano dovuto rinunciare a quella precedente o che non fossero in possesso di alcuna, si potrebbe dar origine ad una condizione di apolidia, in contrasto con l'art. 8, co. 1 della Convenzione Onu sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961 e ratificata con l. n. 162/2015⁴³.

In tal modo, in estrema sintesi, verrebbe inficiato il concetto stesso di cittadinanza, da cui dovrebbe discendere un identico *status* per tutti i consociati⁴⁴. Il valore simbolico di

³⁸ In merito, si richiama nuovamente la Circolare del Ministero dell'Interno n. 83774 del 18 dicembre 2018.

³⁹ Sul punto v. F. GUELLA, Sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di iscrizione anagrafica nel c.d. Decreto Sicurezza, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, 63.

⁴⁰ In base alla nuova disciplina, la revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui sopra, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno.

⁴¹ L'art. 14 del “Decreto Sicurezza” veniva, infatti, impugnato dalla sola Regione Piemonte, la quale, però, ha chiesto in udienza pubblica il rinvio della trattazione.

⁴² Questo orientamento è sostenuto, ad esempio, da S. CURRERI, Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”), *op. cit.*, 13, il quale afferma che la nuova disciplina «crea cittadini di “serie A” e cittadini di “serie B”, il cui status, rispetto ai primi, è perennemente *sub iudice*, non essendo previsto un termine oltre cui la cittadinanza acquisita non potrebbe più essere revocata». Si riporta che alcuni studiosi, come M. RUOTOLO, Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”), *op. cit.*, 175, e A. ALGOSTINO, Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza, *op. cit.*, 192, hanno ipotizzato che la previsione possa integrare anche la violazione dell'art. 22 Cost. che vieta al legislatore ordinario di privare la cittadinanza per motivi politici. Tuttavia, sembra maggiormente convincente il punto di vista di S. CURRERI, Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”), *op. cit.*, 14, il quale osserva che questo orientamento si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza che non considera politici i reati lesivi dei diritti e delle libertà costituzionali (v. Cass., I pen. 767/1992).

⁴³ L'articolo prevede che nessuno Stato contraente può privare “una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide”. Questo aspetto problematico è commentato, ad esempio, da L. VIOLA, La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti, in *Federalismi.it*, n. 13/2019, 7.

⁴⁴ In questo senso, v., con riferimento al “Decreto Sicurezza”, A. ALGOSTINO, Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza, *op. cit.*, 192; A. MITROTTI, Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza ‘Salvini’, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019, 71. In termini più generali, v. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997.

questa diversificazione della pena, modulata in senso afflittivo a seconda delle caratteristiche soggettive del colpevole che commette il reato, riporta alla mente la struttura della c.d. aggravante di clandestinità (art. 61, n. 11-*bis* c.p.) introdotta dal d.l. n. 92/2008, la quale, come noto, è stata giudicata illegittima dalla Corte costituzionale nella sent. n. 249/2010 per contrasto con gli artt. 3 e 25, comma 2 Cost.⁴⁵. Senonché, nel caso dell'art. 14 del presente "Decreto sicurezza", si ritiene che vi siano gravi difficoltà di accesso alla giustizia costituzionale, sia in via incidentale che, a maggior ragione in via principale, quantomeno a stretto giro, rispettivamente, per la dimostrabilità della rilevanza della questione o di una qualche "ridondanza" su competenze regionali, delineando, così, i contorni di una potenziale "zona franca"⁴⁶.

Infine, fra le novità della riforma che concernono i diritti degli stranieri e meritano perlomeno di essere citate – anche se non state impugnate dalle Regioni nella sent. n. 194/2019 e non saranno, perciò, approfondite in questa sede – vi sono il prolungamento tempi di detenzione nei c.d. CPR ai sensi dell'art. 2 del d.l.⁴⁷, il quale tocca il complesso tema della libertà personale dei migranti, e il procedimento immediato per i richiedenti asilo sottoposti a procedimento penale o condannati ai sensi dell'art. 10 del d.l. che ha fatto sorgere perplessità per il rispetto della presunzione di non colpevolezza (art. 27, co. 2 Cost.) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.)⁴⁸.

3. Il caso della sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale

A seguito dell'individuazione di quei profili del d.l. la cui costituzionalità appare quantomeno dubbia, è interessante rilevare come si siano mosse le Regioni in relazione ai ricorsi presentati alla Corte costituzionale. In primo luogo, appare opportuno evidenziare che le Regioni non hanno lamentato esclusivamente lesioni dirette, ma, per lo più, indirette e incentrate sui diritti fondamentali e sul principio di uguaglianza, anche nella prospettiva

⁴⁵ Secondo L. RISICATO (*Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti: un ossimoro invincibile?*, *op. cit.*, 26) la c.d. aggravante di clandestinità può essere considerata il «vero vessillo di un diritto penale d'autore» dal momento che con essa il reato veniva valutato aprioristicamente come più grave semplicemente perché commesso da uno straniero con *status* irregolare.

⁴⁶ Su questo tipo di criticità v. D. BACIS, Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018, in *DPCE online – Note e commenti*, n. 1/2019, 940, il quale, in maniera condivisibile, osserva che «il decreto non prevede uno specifico rimedio giurisdizionale avverso la decisione ministeriale di disporre la revoca, il che parrebbe strozzare la via del ricorso incidentale. Vero è che nulla sembrerebbe precludere il ricorso all'ordinario strumento di impugnazione dinanzi il giudice amministrativo e che, quindi, questi possa sollevare la questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, qualche dubbio persiste circa le necessarie argomentazioni sulla rilevanza della questione, tanto che il giudizio sulla revoca della cittadinanza potrebbe rientrare in quelle c.d. zone franche che, come la legge elettorale, abbisognano di soluzioni "creative" per giungere dinanzi la Corte, in assenza di un ricorso diretto».

⁴⁷ In merito, appare significativo che si sia espresso anche il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale con Parere del 15 ottobre 2018, sottolineando che «l'estensione proposta nuovamente della durata massima del trattenimento tuttavia non appare trovare giustificazione in un'effettiva esigenza di sistema né sembra idonea al raggiungimento dello scopo che si prefigge».

⁴⁸ Tra l'altro, come fa presente S. CURRERI, La condizione giuridica del richiedente asilo alla luce del c.d. decreto sicurezza, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 170, questa sanzione potrebbe rivelarsi irragionevolmente sproporzionata laddove venga applicata allo straniero che dovendo fare ritorno al suo Paese possa essere soggetto a trattamenti inumani e degradanti.

sovrana, tramite un'impostazione difensiva basata ampiamente sulla c.d. ridondanza⁴⁹.

In particolare, nella sentenza n. 194 del 24 luglio 2019 sono stati giudicati cinque ricorsi regionali⁵⁰, i quali hanno sollevato censure inerenti alcune disposizioni chiave del “Decreto sicurezza” sopra commentate, di cui è stata dichiarata l'inammissibilità. In questa pronuncia, la Consulta ha preso in esame le norme impugnate riguardanti i diritti degli stranieri «in ragione della parziale connessione oggettiva e della parziale identità delle questioni» (§ 2 *Cons. Dir.*), ossia quelle promosse nei confronti degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. Mentre, invece, quelle relative a disposizioni su altre problematiche della riforma sono state decise nella sentenza n. 195 del 2019⁵¹.

In primis, però, vengono esaminate le censure della sola Regione Marche concernenti le modalità di adozione della normativa tramite lo strumento della decretazione d'urgenza *ex art. 77 Cost.*, dal momento che se fosse stato reputato incostituzionale il suo utilizzo sarebbero conseguentemente decadute tutte le questioni sostanziali. La scelta del decreto legge, come anticipatamente criticata da parte di diversi studiosi⁵², veniva contestata dalla Regione sia perché non sufficiente giustificata, vista la normalizzazione della situazione dei flussi migratori al momento della sua approvazione – definiti un «fenomeno ormai ordinario» (§ 5 *Cons. Dir.*) –, sia per i contenuti fortemente eterogenei che lo caratterizzerebbero. La Corte ritiene, però, che, nonostante la Regione sia teoricamente autorizzata ad impugnare interi atti legislativi, non sia stata in grado di dimostrare come l'insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza abbia leso indirettamente le sue competenze.

D'altra parte, bisogna ricordare che fra i vizi denunciati dalle Regioni che più frequentemente non trovano ingresso nel giudizio vi è proprio la presunta incostituzionalità dell'uso della delegazione legislativa e del decreto legge da parte dello Stato⁵³. Infatti, sebbene è stato affermato che «le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dell'art. 77 Cost., ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali»⁵⁴, è stato anche accordato che la

⁴⁹ In altri termini, ci si riferisce alle ipotesi nelle quali la Regione ricorrente non lamenta nei confronti della normativa statale impugnata un contrasto diretto con i parametri costituzionali attributivi delle competenze del Titolo V della Costituzione, bensì una lesione della propria sfera “derivante o determinata” per la violazione di norme costituzionali differenti che la legittimi, comunque, al ricorso. Sul punto v. M. CECCHETTI, La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, 287.

⁵⁰ Le Regioni che hanno scelto di utilizzare i poteri di impugnazione nel caso di specie sono Umbria (r.r. 10/2019), Emilia-Romagna (r.r. 11/2019), Marche (r.r. 13/2019), Toscana (r.r. 17/2019) e Calabria (r.r. 18/2019). I ricorsi sono stati depositati a febbraio 2019 e discussi nell'udienza pubblica del 19 giugno 2019. Per un approfondimento sul loro contenuto v. D. TEGA, I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 413-416.

⁵¹ In particolare, la sentenza 24 luglio 2019, n. 195, aveva ad oggetto le seguenti disposizioni del d.l. n. 113/2018: art. 21, co.1, lett. a), in materia di DASPO urbano; art. 21-bis, co. 1 e 2 in materia di sicurezza dei negozi; art. 28, co.1 relativo ai poteri del prefetto sugli enti locali.

⁵² A questo riguardo, *infra* § 2 del presente saggio.

⁵³ Sul punto v. M. D'AMICO, Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 231-234. Ad ogni modo, relativamente a pronunce che hanno dichiarato l'incostituzionalità di normative statali per violazione indiretta dell'art. 77 Cost. denunciata da ricorsi regionali, vanno ricordate, soprattutto le sentt. nn. 22/2012 e 220/2013 della Corte Cost. La sent. n. 22/2012, in particolare, si configura come la prima che ha annullato una legge di conversione tramite denuncia regionale per violazione, tra gli altri parametri, degli artt. 77 e 23 Cost.

⁵⁴ V. le sentt. nn. 6/2004 e 196/2004 della Corte costituzionale.

giurisprudenza costituzionale attribuisce un ampio margine di discrezionalità ai requisiti previsti dal suddetto articolo poiché «la straordinarietà del caso (...) può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi»⁵⁵. In aggiunta, la Corte ha sottolineato che dato il contenuto normativo differenziato del “Decreto Sicurezza”, il vizio in ridondanza, tanto più, non sarebbe dovuto risultare né generico, né apodittico, ma motivato in relazione alle singole disposizioni che obbligavano le Regioni «a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali» (§ 5.4 *Cons. Dir.*)⁵⁶.

Successivamente, nello scrutinio dell'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, emerge ancora più chiaramente la centralità del ruolo dell'istituto della ridondanza nella sentenza. Difatti, nonostante la Corte riconduca l'intervento normativo agli ambiti del «diritto d'asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» di potestà legislativa esclusiva statale (artt. 117, co. 2, lett. a) e lett. b) Cost.), introduce un importante elemento innovativo con riferimento alla lesione indiretta. Essa, cioè, sarebbe ammissibile in via generale anche per materie spettanti propriamente allo Stato, ma occorre che sia «adeguatamente argomentata» affinché possa essere ammissibile (§ 7.8 *Cons. dir.*)⁵⁷.

Questo non sarebbe il frangente delle censure regionali dell'art. 1 del d.l., le quali giustificavano il loro ricorso in base al presupposto “indimostrato” che la sostituzione di un permesso di soggiorno di carattere generale con alcune fattispecie tipizzate avrebbe determinato una restrizione dell'ambito di applicazione della protezione per motivi umanitari, inficiando su loro competenze concorrenti e residuali in materia di assistenza sociale e sanitaria, di formazione e politiche attive del lavoro, di istruzione ed edilizia residenziale pubblica⁵⁸. Ad ogni modo, la stessa Corte ammette che il «carattere ipotetico e meramente eventuale delle questioni» così sollevate nel giudizio in via principale, non escluderebbe che, a seguito di una più solida fase applicativa dei “permessi speciali” che andrà formandosi nella prassi amministrativa e giurisprudenziale, essa possa essere nuovamente adita in via incidentale in relazione a fattispecie concrete (§ 7.8 *Cons. dir.*). Inoltre, non sarebbe mancata solo la motivazione dell'effettiva sussistenza della ridondanza, la quale deve considerarsi interamente a carico delle Regioni⁵⁹, ma sarebbe risultato carente pure il suo carattere vincolante, nel senso che le ricorrenti sarebbero, ad ogni modo, libere di continuare a offrire determinate prestazioni sociali anche agli stranieri irregolari.

⁵⁵ V. la sent. n. 171/2007 della Corte costituzionale.

⁵⁶ Cfr. M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, *op. cit.*, 239, la quale, analizzando i requisiti “minimi” dei ricorsi regionali, osserva che sono numerose le soluzioni di inammissibilità per genericità e insufficienza (v., *ex plurimis*, sentt. nn. 73 e 75 del 2004; sentt. nn. 37, 272, 336, 360, 384, 417, 462 del 2005; sent. n. 215 del 2006). Peraltro, l'autrice rileva che, nonostante per la Corte sia usuale pronunciarsi su un ricorso riguardante questioni plurime con distinti giudizi, essa, in linea di principio ritiene inammissibili le questioni sollevate su una disposizione a contenuto complesso, in assenza di una chiara argomentazione relativa ai diversi profili interessati (*Ivi*, 245-246).

⁵⁷ Cfr. C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, *op. cit.*, p. 4; C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, 752.

⁵⁸ Viene denunciata la violazione di svariati parametri costituzionali, cioè gli artt. 2, 3, 10, 31, 32, 34, 35 e 97 Cost., oltre a quelli in chiave europea e internazionale, cioè gli artt. 11 e 117, co. 1 Cost. Per quanto riguarda le ricadute indirette, anche sulle funzioni degli enti locali, invece, vi sarebbe la supposta violazione degli artt. 117, co. 3 e 4, 118 e 119 Cost.

⁵⁹ Sul punto v. M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, *op. cit.*, 311.

Per quanto riguarda le restrizioni che sarebbero state apportate alla “seconda accoglienza”, il Giudice delle leggi, ribadisce sia che la competenza della materia è esclusivamente statale⁶⁰, sia che le compressioni lamentate delle Regioni in materia di integrazione sociale degli stranieri non sono motivate in maniera adeguata. Sul contenuto dell’art. 12 del d.l. si mostra, poi, tendenzialmente della stessa opinione della difesa statale, affermando che l’impianto «resta sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l’ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali» (§ 8.5 *Cons. dir.*)⁶¹. Al contempo, però, ammette che il dato per cui i richiedenti asilo non siano ammessi a beneficiare dell’accoglienza territoriale, il quale secondo le Regioni porrebbe in discussione i diritti fondamentali dell’individuo, non sarebbe affatto secondario o irrilevante. Anzi, viene ricordato che «ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale resta ovviamente impregiudicata» (§ 8.5 *Cons. dir.*).

Peraltro, nell’eventualità in cui le Regioni e i Comuni proseguano a esercitare le proprie attribuzioni legislative o amministrative in materie di competenza concorrente o residuale, al di fuori del sistema territoriale di accoglienza novellato dal d.l., si riconosce che dovranno essere reperiti ulteriori risorse e che le scelte statali possano aver inciso negativamente. Tuttavia, la presunta lesione dell’autonomia finanziaria ai sensi dell’art. 119 Cost. sarebbe fin troppo generica e congetturale e non raggiungerebbe quel livello minimo necessario per superare la soglia dell’ammissibilità. In merito, potrebbe essere evidenziato che, se, da una parte, il legislatore, che sia statale o regionale, ha la facoltà di introdurre una disciplina differenziata per l’accesso alle prestazioni sociali, tali scelte dovrebbero, in ogni caso, rispondere al principio della ragionevolezza, come affermato dalla giurisprudenza⁶². Le Regioni, pertanto, dovrebbero essere facilitate, in un certo senso, nella ricerca di un criterio che consenta loro di controbilanciare l’inclusione sociale degli stranieri con il contenimento della spesa pubblica⁶³.

Un ragionamento simile viene sviluppato dalla Consulta per le norme inerenti al divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, le quali, dal lato delle Regioni, provocherebbero una discriminazione irragionevole di una specifica categoria di stranieri, contraria, tra l’altro, agli artt. 2 e 3 Cost., creando «delle persone istituzionalmente di serie B, veri fantasmi sociali, privi persino del diritto di essere ufficialmente considerat[i] come residenti in un luogo»⁶⁴ (§ 2.3.1 *Rit. in fatto*). La Corte, premesso che riporta le disposizioni ad ambiti di legislazione esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. a) e i) Cost., precisa che in materia di anagrafe non sarebbe rinvenibile alcuna incidenza sulle competenze amministrative comunali, dal momento che i servizi sono esercitati dal Sindaco che è, comunque, un ufficiale di Governo. Le ricorrenti, allora, commetterebbero, ancora una volta, l’errore di non soddisfare quell’«onere motivazionale particolare» (§ 9.2 *Cons. dir.*) che deve essere fornito per giustificare l’incidenza indiretta delle disposizioni che graverebbe sulle loro competenze, visto che la legislazione regionale e quella statale prevedrebbero la residenza

⁶⁰ La disposizione normativa viene sempre inquadrata principalmente negli ambiti del «diritto d’asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea», ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. a), Cost.

⁶¹ Cfr. G. CONTI, Troppo presto per giudicare... ma con qualche premessa interpretativa generale. I ricorsi in via principale di cinque Regioni contro il c.d. “decreto sicurezza e immigrazione” (Nota alla sentenza 194 del 2019 della Corte Costituzionale), in *Forum di quaderni costituzionali*, 2019, 9-10.

⁶² Recentemente v. la sent. 25 maggio del 2018, n. 107, della Corte costituzionale.

⁶³ Così, A. RAUTI, Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L’importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019, *op. cit.*, 14.

⁶⁴ In tal modo la Regione Emilia-Romagna giustifica l’impugnazione dell’art. 13, co. 1, lett. a), n. 2), lett. b) e lett. c), in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 32, 34, 35, 97, 117 e 118 Cost.

come presupposto per l'accesso a taluni servizi sociali erogati, dei quali non potrebbero più godere i richiedenti asilo. È rilevante che la Corte non tenta alcuna interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 13 del d.l. in senso favorevole o contrario a quelle avanzate da alcuni Tribunali della giurisprudenza di merito⁶⁵, forse, confermando che un tipo di soluzione interpretativa che “aggira” l'esclusione incondizionata dei richiedenti asilo all'iscrizione anagrafica non si ritiene convincente⁶⁶. Certamente non può essere negato che assistere, magari, ad una decisione interpretativa di rigetto della questione, piuttosto che vederne precluso l'esame di merito, avrebbe rappresentato un'occasione utile per individuarne una lettura adeguata⁶⁷, contribuendo, così, alla determinazione del “diritto vivente” in sede applicativa ovvero fungendo da riferimento per successivi conflitti di attribuzione.

In chiusura, la Corte non ammette neanche la rilevanza della potenziale violazione del principio di leale collaborazione, di cui gli artt. 5 e 120 Cost., poiché questo avrebbe potuto considerarsi plausibilmente invocato solo se si fosse trattato di un «intreccio di competenze statali e regionali» (§ 10 *Cons. dir.*) e non, piuttosto, di materie esclusive statali.

In sostanza, si può riassumere che l'importanza dei doveri motivazionali delle Regioni viene ripetuta per tutta la sentenza, a dimostrazione che ad un ampliamento della applicabilità della ridondanza, deve essere necessariamente affiancato un rafforzamento della dimostrabilità “concreta” della lesione indiretta, probabilmente al fine di non snaturare eccessivamente le caratteristiche del giudizio in via principale⁶⁸.

Dunque, pare legittimo chiedersi se con le suddette censure le Regioni avessero lo scopo predeterminato di porsi come rappresentanti di una linea politica alternativa delle minoranze parlamentari⁶⁹, intendendo il giudizio in via d'azione come una sorta di “surrogato” del ricorso diretto per rendere giustiziabili questioni profondamente controverse⁷⁰, o se abbiano semplicemente risposto al loro compito di ente investito di potestà legislativa con il duplice scopo di salvaguardare le proprie competenze concorrenti e residuali e alcuni valori e diritti costituzionali⁷¹. In effetti, un simile quesito nasce soprattutto alla luce del fatto che le impugnazioni avverse al “Decreto sicurezza” siano state promosse proprio da Giunte di schieramento politico opposto a quello della maggioranza governativa in carica ai tempi dell'approvazione della novella normativa. Prevedibilmente, invece, altre Regioni che in un primo momento avevano presentato ricorso, hanno compiuto un passo indietro dopo aver cambiato il “colore” dell'esecutivo con le elezioni regionali⁷².

⁶⁵ *Infra* note 36 e 37 del § 2 del presente contributo.

⁶⁶ Così, A. RAUTI, (Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019, *op. cit.*, 13.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Cfr. C. PADULA, Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza, *op. cit.*, 6; C. CARUSO (I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?, in *Le Regioni*, n. 3/2019, 643.

⁶⁹ Secondo C. CARUSO, I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?, *op. cit.*, 626, questa sarebbe una tendenza piuttosto evidente negli ultimi anni, confermata proprio dalle molteplici impugnazioni contro il “Decreto sicurezza”.

⁷⁰ Così D. TEGA, I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti, *op. cit.*, 416; D. TEGA, Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 139.

⁷¹ Cfr. G. DI COSIMO, Le Regioni a difesa dei diritti fondamentali, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, 816.

⁷² Si ricorda, infatti, che, inizialmente, erano stati depositati tre ricorsi aggiuntivi da parte della Regione autonoma Sardegna e delle Regioni Basilicata e Piemonte. Tuttavia, le prime due lo hanno ritirato (con atto di rinuncia depositato rispettivamente in data 5 e 10 giugno 2019 e accettato dal Presidente del Consiglio con atto depositato il 13 giugno 2019) e la terza, la quale, come già segnalato, aveva presentato censure anche relative all'art. 14, co. 1, lett. 4) del d.l. n.

Queste considerazioni sull'elevato grado di politicità dei ricorsi regionali proposti o revocati "a priori", con l'obiettivo di contraddire ovvero sostenere le forze partitiche contingenti, potrebbero rivelarsi preoccupanti, specialmente qualora non fossero denunciate lesioni costituzionali più o meno evidenti, pur di non voler correre il rischio di comprometersi negativamente a livello nazionale⁷³. Il conflitto politico è, difatti, sicuramente più elevato quando ad essere impugnato è un atto legislativo caratterizzante del programma di un certo Governo, come, appunto, può verificarsi in via principale, visto che si configura come un giudizio astratto ed azionabile in tempi abbreviati⁷⁴.

4. "Zone franche" e "zone d'ombra" nel giudizio costituzionale dei diritti

La pronuncia di cui sopra, pur non avendo ritenuto ammissibili le censure regionali, appare meritevole di interesse, da una parte, avendo evidenziato qualche elemento d'innovazione rispetto all'utilizzo della ridondanza, e dall'altra, al contrario, avendo confermato proprio quegli ostacoli che incontra il sindacato in via d'azione circa la difesa di diritti soggettivi. In particolare, visto il caso di specie e dal momento che si tratta di un terreno tuttora più inesplorato, si reputa rilevante ampliare la riflessione sulle difficoltà di accesso alla giustizia costituzionale dei ricorsi di iniziativa regionale avversi a leggi statali o atti aventi forza di legge per ragioni che non attengono prettamente al riparto delle competenze, ma a parametri cosiddetti extra-competenziali.

Non è di certo un caso isolato, infatti, la situazione per cui la Corte costituzionale si sia trovata a giudicare un atto governativo di rango primario in materia di diritti dell'individuo, in prima battuta, per mezzo di impugnative regionali e, solo successivamente in via incidentale se la via diretta si è rivelata senza successo⁷⁵. Ci si interroga, perciò, se un simile scenario sia praticabile o, se come sembra emergere dalla sentenza n. 194/2019, si riscontri, comunque, l'esistenza di "ombre", amplificate, forse, da una forma di prudenza della Consulta nell'esaminare questioni così salienti dal punto di vista politico in via diretta. In

113/2018 sulla revoca della cittadinanza, ha richiesto che ne venisse rinviata la trattazione e, attualmente, deve ancora essere udita dalla Corte. A tale proposito, sembra inevitabile constatare che le suddette Regioni avessero subito poco prima della pronuncia n. 194/2019 un cambio di governo dovuto alle elezioni regionali tenutesi fra febbraio e maggio 2019, a seguito delle quali sono stati eletti Presidenti della giunta del medesimo orientamento politico del Ministro degli Interni M. Salvini allora in carica e proponente del "Decreto Sicurezza".

⁷³ Così C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, 79-80, che non esclude l'inerzia degli esecutivi locali nella mancata impugnazione delle normative statali di dubbia costituzionalità per un "puro calcolo di convenienza", motivato, ad esempio, dalla volontà di farsi riconoscere quanta più potestà regolamentare possibile.

⁷⁴ In merito, v. A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2010, 74, il quale spiega che, invece, «se l'impugnazione ha ad oggetto una legge che, come può accadere nel giudizio in via incidentale, risale ad anni prima, e, in particolare, ad un periodo in cui quel Governo cui spetta (o spetterebbe) di difenderla non era in carica o ancor meglio la legge non è comunque riconducibile alla volontà dei medesimi partiti che sostengono quel Governo, il conflitto politico è certamente minore».

⁷⁵ Questo, rispetto al caso di specie, sarebbe avvenuto, in particolare, per l'art. 13 del d.l. n. 113/2018 sul divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, il quale, come già accennato, dopo essere stato censurato dalle Regioni ricorrenti nella sent. 194/2019, è stato nuovamente impugnato in via incidentale da parte di alcuni Tribunali della giurisprudenza di merito (*infra* nota 31 del § 2 del presente contributo). Di recente, si segnala anche che risulta significativa, ad esempio, la pronuncia n. 5/2018 della Corte Costituzionale sugli obblighi vaccinali, la quale, pur essendo un giudizio azionato in via principale dalla Regione Veneto nei confronti del d.l. n. 73/2017, ha trattato in gran parte principi "sostanziali", come l'autodeterminazione in materia sanitaria. Sul punto D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, *op. cit.*, 135.

realtà, secondo parte della dottrina, il contenzioso Stato-Regioni sulle leggi offrirebbe, seppur entro certi limiti, spazio per affrontare anche dispute legate a diritti fondamentali e al loro grado di garanzia⁷⁶.

In quest’ottica, anzitutto, si ritiene opportuno precisare che con l’espressione “zone d’ombra” si suole intendere quei settori e profili che sfuggono al sindacato di costituzionalità o per i quali, nonostante il giudizio della Corte abbia modo di spiegarsi, vi sarebbero degli aspetti o aspettative che rimangono comunque insoddisfatti sul piano della giustizia costituzionale, a causa delle “strette” che regolano il funzionamento dei meccanismi di tutela giurisdizionale dei diritti, determinando, così, degli elementi di debolezza ed imperfezione del nostro sistema⁷⁷.

Questa nozione, quindi, sarebbe più ampia e comprenderebbe, superandola, quella simile di “zone franche”, con cui ci si riferisce al complesso di questioni caratterizzate da un tasso di politicità tale per cui la Corte non potrebbe esercitare alcun controllo di legittimità, ma che sarebbero coperte da una sorta di “immunità” dei titolari del potere legislativo, talvolta anche a discapito dei diritti⁷⁸. Altre ragioni per cui risulterebbe più complesso instaurare un giudizio sulle leggi su determinati ambiti sarebbero connesse al carattere temporaneo della fonte – come, appunto, per i decreti legge – o, nel giudizio incidentale, all’ipotesi per cui, in considerazione di superiori valori costituzionali, non sia riconosciuto all’interessato la possibilità di far valere la sua posizione davanti ad un giudice *a quo* e, quindi, eventualmente neanche di essere sollevata alla Corte costituzionale⁷⁹.

4.1. La posizione di svantaggio delle Regioni rispetto allo Stato nell’accesso al giudizio di legittimità in via principale. Il ricorso alla “ridondanza” come strumento parzialmente risolutivo

Bisogna premettere che la natura del giudizio in via principale presenta difficoltà oggettive in più rispetto a quello in via incidentale già semplicemente per alcuni suoi aspetti procedurali. Nello specifico, potrebbero esserne evidenziati almeno due.

⁷⁶ Sul punto v. A. RAUTI, Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L’importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019, *op. cit.*, 22.

⁷⁷ Così A. RUGGERI, Presentazione del seminario, in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 1.

⁷⁸ Cfr. A. PIZZORUSSO, “Zone d’ombra” e “zone franche” della giustizia costituzionale italiana, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, 1021-22; P. ZICCHITTU, La Corte costituzionale di fronte alle “zone franche”, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2018, 2. Per un approfondimento del tema, v. P. ZICCHITTU, *Le “zone franche” del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 83 ss.

⁷⁹ Quest’ultimo sarebbe il caso delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato. A riguardo v. P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, I limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 703-711. Si segnala, tuttavia, che, costituiscono “un’eccezione alla regola” le note sentt. nn. 1/2014 e n. 35/2017. In queste pronunce, difatti, la Corte, valorizzando la peculiarità del diritto di voto e sottolineando l’esigenza che non siano necessariamente sottratte al sindacato di costituzionalità leggi strettamente connesse con l’assetto democratico – come quella sulle elezioni politiche – che altrimenti difficilmente arriverebbero alla Corte per altra via, ammette al suo vaglio di merito le questioni presentategli. Fra la sconfinata dottrina sul tema, v., ad esempio, C. PADULA, *La tutela diretta dei diritti fondamentali. Il preenfacement costituzionale challenge contro le leggi negli Stati Uniti e le questioni incidentali “astratte” in Italia*, Torino, Giappichelli, 2018, 115 ss.

Il primo riprende i concetti di “disposizione” e “norma”, nel senso che, se nel giudizio indiretto la Consulta può perlomeno avvalersi del supporto del giudice comune che è tenuto a inviarle un’ordinanza motivata di rinvio, in quello diretto, invece, la Corte non solo deve ovviamente dare una lettura dei parametri della Costituzione invocati, ma potrebbe trovarsi anche nella condizione di essere costretta ad interpretare il testo di leggi per la prima volta, talvolta formulate in maniera ambigua o polisensa, come parrebbe per alcune disposizioni del “Decreto Sicurezza”⁸⁰.

Il secondo riguarda la facoltà per le parti, solamente nel caso del giudizio in via diretta, di rinunciare o cessare dal contenzioso sollevato a seguito di trattative o decreti correttivi, risolvendosi in un potenziale spreco di risorse e mancata incisività della giustizia costituzionale e inficiando, così, implicitamente, la soluzione della questione sostanziale⁸¹. Pertanto, molte delle difficoltà di accesso al giudizio sulle leggi non deriverebbero semplicemente da scelte imputabili alla giurisprudenza costituzionale, quanto, piuttosto, dal sistema complessivo delineato dai Costituenti, il quale è in grado di rinnovarsi solo parzialmente⁸².

Inoltre, non possono essere ignorate le varie asimmetrie a sfavore delle Regioni ancora oggi persistenti, nonostante la riforma costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 abbia apportato sicuramente importanti modifiche, riequilibrando, in parte, l’ago della bilancia fra i due soggetti autorizzati ad accedere al giudizio in via d’azione, perlomeno dal punto di vista della situazione processuale⁸³.

Come ampiamente noto, infatti, precedentemente alla novella del Titolo V, il Governo era in possesso dell’arma cruciale del ricorso in via preventiva all’entrata in vigore delle leggi regionali⁸⁴, ossia un controllo di legittimità e di merito – quest’ultimo mai concretamente attivato – che potenzialmente gli consentiva di eliminarle *ab origine* in caso di dubbia costituzionalità, senza che queste potessero neanche venire sottoposte, alla luce della loro applicazione, all’interpretazione conforme da parte di un giudice comune in via

⁸⁰ Si riscontra un linguaggio che può dar luogo a confusioni interpretative specialmente per quanto riguarda le modifiche introdotte dall’art. 1 del d.l. in merito al regime della protezione umanitaria. In merito, *infra* nota 12 del § 2 del presente contributo.

⁸¹ Così si esprime F. AMIRANTE, Apertura lavori, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, X.

⁸² Come osservato da P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, I limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento, *op. cit.*, 711, infatti, analoghe “zone d’ombra” sarebbero presenti anche in altri sistemi apparentemente più “completi” e, pertanto, si potrebbe rilevare che «non vale la regola dell’evoluzione della giustizia costituzionale per “generazioni” di testi costituzionali e di corti, come forse potrebbe affermarsi per i diritti».

⁸³ Cfr. P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, I limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento, *op. cit.*, 779 ss.; C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 2005, 256 ss.

⁸⁴ Più specificatamente, la formulazione originaria dei commi terzo e quarto dell’art. 127 Cost. prevedeva che «Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l’apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza». Viceversa, con riferimento al ricorso regionale, l’art. 2, comma 1 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 enunciava che «Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l’azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente forza di legge».

incidentale⁸⁵. Le concrete possibilità per le censure regionali di accedere al giudizio costituzionale erano, invece, evidentemente ridotte, poiché dovevano essere presentate in un lasso di tempo scarsissimo (cioè trenta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge statale) e rientrare nel campo di applicazione del loro territorio⁸⁶. Infatti, secondo un orientamento consolidato, la gamma dei motivi di azione disponibile per lo Stato era assai più ampia, dal momento che gli era concesso di invocare qualsiasi vizio in contrasto con la Costituzione in virtù della sua funzione di “polizia costituzionale”⁸⁷, mentre le Regioni potevano ricorrere alla Corte soltanto in caso di pretesa invasione o lesione della propria competenza⁸⁸.

A seguito della riforma, la posizione delle Regioni avrebbe acquisito nuova dignità in un quadro rinnovato che le pone sullo stesso piano dello Stato in quanto entità costitutive della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost. (accanto ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province) e che gli affida la potestà legislativa residuale, in funzione di uno schema delle competenze ribaltato rispetto al passato. La novità di maggiore rilievo, però, probabilmente è costituita dalla parificazione dei due soggetti in termini di tempistiche del ricorso azionabile poiché, da quel momento in poi, sia le leggi statali che regionali potranno essere impugnate esclusivamente entro sessanta giorni successivi alla pubblicazione e, peraltro, lo Stato potrà esercitare un controllo solo di legittimità. Conseguentemente, il Giudice delle leggi ha iniziato ad essere investito di un numero sempre più frequente di questioni di legittimità da ambo le parti, divenendo, in un certo senso, “la Corte dei conflitti e non più la Corte dei diritti”⁸⁹. In tale prospettiva, è stato fatto presente dalla dottrina come la naturale modalità tramite cui la Corte ha tentato di difendersi da questo incremento a ricorrere si sia tradotta in una maggiore severità nel giudicare proprio il vaglio di ammissibilità per entrambe le parti⁹⁰.

Tuttavia, già le differenti formule adottate dall'art. 127 Cost., secondo il quale l'impugnazione può avvenire per opera del Governo «quando ritenga che una legge regionale *ecceda* la competenza della Regione» e, viceversa, per mezzo della Regione «quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione *leda*

⁸⁵ Proprio questa eventualità, secondo A. POGGI, *Contraddittorio nel giudizio in via principale. I problemi delle Regioni speciali*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 1998, 256, avrebbe permesso, invece, a diverse norme statali di evitare la sanzione dell'incostituzionalità.

⁸⁶ Come sottolineato da C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, *op. cit.*, 47, tale requisito era necessario anche qualora ci si riferisse, nell'ambito della potestà concorrente, a leggi cornice, nel merito delle quali dovevano, comunque, essere rispettati principi fondamentali inderogabili da parte delle norme regionali.

⁸⁷ La celebre espressione è di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il mulino, 1988, 248. Sul tema del ricorso statale su leggi regionali come strumento di “polizia costituzionale”, v., ad esempio, B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in C. DECARO – N. LUPO – G. RIVISECCHI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Torino, Giappichelli, 2012, 183 ss.

⁸⁸ Fra le ultime pronunce della Corte costituzionale che precedono la riforma nelle quali si dichiara inammissibile il ricorso regionale per carenza di interesse ad agire poiché il vizio denunciato ricadeva nella sfera di competenza statale, si ricorda la sent. 21 luglio 2000, n. 322.

⁸⁹ Così si esprime V. ONIDA, *La giustizia costituzionale nel 2004*, Conferenza stampa del Presidente Valerio Onida, 20 gennaio 2005. Per un ampliamento del tema, v. B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, Jovene, 2012.

⁹⁰ In merito, v. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, *op. cit.*, 100-101, la quale riporta che sin dagli anni '90 del secolo scorso la Corte ha invertito il suo *trend* giurisprudenziale, divenendo più restrittiva sui vincoli motivazionali gravanti sia per lo Stato che per le Regioni, probabilmente a testimonianza del fatto che già in quel periodo si riscontrava una certa approssimazione nella presentazione dei ricorsi. In tal senso, v., ad esempio, anche il commento di A. PACE, *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 2969 ss., alla sent. n. 384/1999 della Corte Costituzionale.

la sua sfera di competenza», hanno, in qualche modo, continuato ad avvallare una lettura dei motivi invocabili limitata per lo più a livello regionale (corsi aggiunti). In questo senso, la portata rivoluzionaria della riforma sarebbe stata in gran parte ridimensionata dalla successiva giurisprudenza costituzionale⁹¹. La Consulta, infatti, specialmente nella storica sent. n. 274/2003, richiamando oltre all'art. 5 Cost. anche gli artt. 117, comma 1 e 120, co. 2 Cost., ha ribadito la posizione secondo cui il solo Stato deve essere inteso come ente sovrano portatore di un generale potere di controllo nel nostro ordinamento e di un'istanza unitaria che lo giustificerebbe a poter evocare qualsiasi parametro costituzionale avverso ad una legge regionale nel giudizio in via principale⁹².

Fra gli ulteriori disequilibri che permangono deve essere anche menzionato l'aspetto relativo all'interesse ad agire. La Corte non assume sempre una posizione coerente in merito, ma, solitamente, potrebbe dirsi che nei confronti dello Stato non vi sia un atteggiamento particolarmente rigoroso e che esso possa sollevare ricorsi senza dover dimostrare effetti concreti di lesioni della sua sfera di competenza poiché sarebbe sufficiente la pubblicazione della legge regionale⁹³. Al contrario, la Regione per far sì che le sue impugnative siano ammissibili, deve impegnarsi a riportare un "interesse attuale e concreto", ossia essere in grado di argomentare come la pronuncia richiesta possa apportare un'utilità diretta e immediata rispetto al riparto delle competenze⁹⁴.

Orbene, le problematiche che sorgono con riferimento ai parametri costituzionali invocabili nel ricorso delle Regioni sono state solo parzialmente chiarite con la novella del 2001. Difatti, pur essendo ormai pacifico che le Regioni abbiano la facoltà di riferirsi ad una serie di parametri ulteriori all'art. 117 Cost. (tra i quali, specialmente, quello di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*, del buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.* ovvero della necessità di copertura finanziaria *ex art. 81, co. 4 Cost.*), non è ancora di univoca comprensione come suddette violazioni debbano comportare «un'incisione diretta o

⁹¹ Cfr. M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, *op. cit.*, 22 ss.

⁹² La Corte, al § 2.1 del *Cons. Dir.*, se, da una parte, riferendosi all'art. 127 Cost. afferma che «certamente il mero dato testuale - già richiamato dalla Corte nella sentenza n. 94 del 2003 - non è decisivo ai fini della soluzione del problema, ben potendo una norma conservare nel tempo la formulazione originaria e tuttavia consentire una diversa interpretazione in ragione del successivo mutamento del contesto nel quale essa sia inserita»; dall'altra, ribadisce che «ai fini di individuare il contenuto di tale ricorso governativo - è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa»; e conclude, pertanto, che «pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale». In senso contrario e condivisibile ha commentato C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, *op. cit.*, 370 ss., mettendo in discussione il ragionamento della Consulta secondo cui la "posizione peculiare" dello Stato gli consentirebbe automaticamente di accedere ad una sorta di giudizio costituzionale *tout court* per le leggi regionali impuginate, mentre gli enti locali avrebbero un potere di impugnazione limitato ai casi di lesione delle competenze.

⁹³ In tal senso, si è pronunciata recentemente la Corte costituzionale nella sent. n. 166/2019, nella quale afferma che il giudizio promosso in via principale, successivo e astratto, è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. Analogamente, si riscontra nelle sentt. nn. 178 del 2018, 245 del 2017, 262 del 2016.

⁹⁴ Su questa linea v., ad esempio, la sent. 14 luglio 2017, n. 195, della Corte costituzionale, la quale tratta l'impugnazione per parametri extra-competenziali di una norma della legge di stabilità che prevedeva che fosse assegnata ai soli Comuni (senza nessun coinvolgimento delle Regioni) la valutazione di incidenza urbanistica per degli interventi sui siti di importanza comunitaria.

indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle stesse» o, comunque, in che modo si debba dimostrare «una esclusione o limitazione dei poteri regionali»⁹⁵. Ancora più complesso, probabilmente, si rivela l'utilizzo di parametri che attengono al sistema delle fonti, cioè agli artt. 76, 77 e 117, co. 1 Cost. Prendendo in considerazione l'impugnabilità dei decreti legge⁹⁶, il dilemma si porrebbe soprattutto in relazione a come debba essere intesa l'interferenza degli stessi sulle competenze regionali. Questo profilo, anche se spesso è stato di fatto assorbito dalle questioni di merito⁹⁷, pare sensato ricondurlo al semplice riscontro della materia oggetto del decreto, senza necessità di presentare l'effettiva vulnerazione dell'atto avente forza di legge sulle competenze regionali⁹⁸.

In questa cornice si inserisce, dunque, il tema della “ridondanza” o “lesione indiretta” che potrebbe essere definita come un istituto dai connotati e dall'utilizzo incerti, ma di cui si distinguono almeno tre filoni interpretativi, secondo i quali: 1) può essere evocata ogni qualvolta il vizio produca un effetto riflesso sulle attribuzioni regionali, senza alcun dovere da parte della Regione di dimostrare la violazione di proprie competenze costituzionali o la sussistenza della propria competenza nella materia oggetto di scrutinio; 2) è invocabile solamente nel caso in cui vi sia un'incidenza vincolante nei confronti delle attribuzioni regionali, pur costituendo un vizio autonomo e distinto dalla lesione diretta delle competenze; 3) in senso mediano, non può atteggiarsi come consistenza indipendente, ma si identifica come una *genus* particolare delle modalità di violazione delle competenze, per cui graverebbe “solamente” un onere argomentativo delle motivazioni in funzione della sua ammissibilità all'esame di merito della Corte⁹⁹. Peraltro, una simile incidenza indiretta, in linea teorica, avrebbe un effetto su competenze rientranti nel campo normativo, amministrativo o finanziario, vincolandone il relativo esercizio, a prescindere dal contenuto ampliativo o restrittivo della disciplina statale rispetto ai poteri regionali¹⁰⁰.

La posizione del Giudice delle leggi, quando non risolve la presenza della ridondanza in maniera eccessivamente sbrigativa, è tendenzialmente intermedia, per cui, come può essere ricavato dalla sent. n. 194/2019, la valutazione relativa alla motivazione presentata dalle Regioni diventerebbe tanto più severa quanto ci si discosta dall'ambito del riparto delle competenze. Gli oneri motivazionali, perciò, non solo sono necessariamente aggravati se comparati al giudizio in via incidentale, ma diventerebbero ancora più stringenti se si tratta di evocare principi e diritti sostanziali, poiché, altrimenti, si potrebbe innescare un'apertura

⁹⁵ Tale principio, a seguito della riforma, è stato ribadito in molteplici sentenze della Corte costituzionale, fra le quali quelle: nn. 330, 36, 37, 50, 64, 107, 270, 272, 285, 383 del 2005; n. 116/2016; nn. 98, 165, 184, 387, 401 del 2007.

⁹⁶ Ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale fin dalla sent. n. 25/1996, precedente alla riforma del Titolo V, in cui si afferma che «la Regione che ritenga lese le proprie competenze da un provvedimento intrinsecamente precario, quale è il decreto-legge, può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale avverso il decreto stesso, con effetto estensivo delle censure in caso di conversione in legge, oppure riservare la propria impugnazione a dopo l'entrata in vigore di questa, che rende permanente e definitiva la normativa solo provvisoriamente dettata col decreto-legge, perpetuando gli eventuali vizi di costituzionalità dello stesso e così rinnovando la lesione da cui nasce l'interesse a ricorrere della Regione» (§ 3 *Cons. Dir.*).

⁹⁷ V. sent. 17 marzo 2006, n. 116, della Corte costituzionale.

⁹⁸ Secondo E. ROSSI, Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, 135, in caso contrario, non bisognerebbe più invocare l'art. 77 Cost., bensì il riparto delle competenze, rendendo in sostanza inutile il ricorso a parametri extra-competenziali.

⁹⁹ Così vengono riassunti da C. CARUSO, I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?, *op. cit.*, 636-637.

¹⁰⁰ Cfr. M. CECCHETTI, La “ridondanza” tra mitologia e realtà., *op. cit.*, 294.

indiscriminata dei ricorsi extra-competenziali, provocando una sorta di “mutazione genetica del giudizio in via principale”¹⁰¹.

Come “ipotesi particolarissima di ridondanza”¹⁰², inoltre, vi sarebbe il caso per cui le Regioni sono autorizzate a ricorrere a difesa delle attribuzioni degli enti locali individuate dall’art. 114 Cost. tramite la “sostituzione processuale” dell’impugnazione delle leggi statali e degli atti equipollenti¹⁰³. Tale eventualità si è verificata, ad esempio, nella sent. n. 195/2019 grazie al ricorso promosso dalla Regione Umbria relativamente all’art. 21-bis, co. 2 del “Decreto Sicurezza” che assegnava poteri sostitutivi al prefetto per l’adozione di atti in casi di «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate», ordinariamente spettanti all’ente locale, di cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità¹⁰⁴. In questa pronuncia, tra l’altro, il Giudice delle leggi ricorda che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (sentenze n. 220 del 2013, n. 311 del 2012 e n. 298 del 2009)» (§ 11 *Cons. Dir.*), la quale, quindi, non costituisce una condizione indispensabile per l’ammissibilità, con la relativa facilitazione dell’accesso della censura al vaglio della Corte¹⁰⁵.

4.2. Quali soluzioni alternative per il superamento delle “ombre” della giustizia costituzionale?

Nonostante si sia assistito ad un graduale ampliamento dello spettro dei vizi denunciabili, magari nella sua forma massima, il ricorso in via d’azione, soprattutto se di iniziativa regionale, incontra molteplici ostacoli nel tentativo di sottoporre questioni che “ridondano” sulle loro competenze, ma che, in sostanza, attengono ai diritti, tramite un appesantimento dei requisiti di ammissibilità della censura richiesto dalla Consulta¹⁰⁶, potendo plasmare “zone franche” e “zone d’ombra”.

In termini generali, potrebbe dirsi che il dibattito sul superamento delle “ombre” della giustizia costituzionale sia legato a due ordini di problemi principali, concettualmente opposti, ossia: da una parte, l’ipotesi che un meccanismo di accesso eccessivamente restrittivo impedisca di sottoporre a giudizio di legittimità questioni meritevoli di essere esaminate; dall’altra, l’eventualità che, rendendo più flessibili i margini di apertura al sindacato, si rischi di ingolfare l’operatività della Corte inutilmente, mettendo, così, in

¹⁰¹ Di questa opinione C. CARUSO, I profili processuali del sindacato in via principale, *op. cit.*, 643.

¹⁰² *Ivi*, p. 629.

¹⁰³ Come specificato da C. SALAZAR, Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?, *op. cit.*, 121, le materie incluse in questa prospettiva sarebbero specialmente quella finanziaria e dell’urbanistica, anche se effettivamente la Corte non ha chiarito le motivazioni dietro una simile scelta, né i criteri tramite cui selezionare altri ambiti.

¹⁰⁴ In particolare, secondo la Corte, la disposizione è in contrasto con il principio di legalità dell’azione amministrativa ai sensi dell’art. 97 Cost., con l’autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti territoriali ai sensi dell’art. 5 Cost. (recentemente richiamata pure nelle sentt. nn. 33 e 29 del 2019) e con il principio di sussidiarietà e leale collaborazione ai sensi dell’art. 120, co. 2 Cost.

¹⁰⁵ La Corte, sempre al § 11 *Cons. Dir.* della sent. n. 195/2019, prosegue dicendo che «Questa Corte, infatti, ha più volte affermato che tale legittimazione sussiste in capo alle Regioni, in quanto «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)».

¹⁰⁶ Così C. PADULA, Aggiornamenti in tema di ridondanza, *op. cit.*, 761.

discussione il principio di rigidità della Costituzione e la funzionalità dei meccanismi processuali¹⁰⁷.

Nei dibattiti dottrinari fra le alternative più conosciute vi sarebbe quella dell'introduzione di un ricorso diretto a tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, le diverse modalità discusse nel corso del tempo per questa ulteriore via di accesso, fra le quali un ricorso azionabile da parte delle minoranze parlamentari ovvero da parte del singolo, non hanno mai convinto del tutto, anche per la mancanza di indicazioni chiare relative all'oggetto ed ai limiti temporali per l'impugnazione¹⁰⁸. Probabilmente, una simile proposta sarebbe vista come più fattibile se modulata nel senso di soluzione residuale ed eccezionale o, in altre parole, "di chiusura del sistema delle garanzie", limitata ad un ventaglio di diritti fondamentali della Costituzione¹⁰⁹. In effetti, in questi termini, è stato fatto presente che il ricorso diretto potrebbe costituire un rimedio pure per quei casi in cui il giudice comune non filtra correttamente un'istanza di accesso alla Corte, fungendo, così, come una forma di difesa rinforzata per il cittadino che si vede respinta l'ordinanza di remissione¹¹⁰. In tal modo, però, deve essere evidenziato che si potrebbe provocare un allontanamento fra il giudice comune e il Giudice delle leggi i quali, nel giudizio incidentale italiano, si muovono, invece, in una prospettiva di continuità e stretta collaborazione. Peraltro, sembra necessario ragionare se il ricorso diretto alla Corte costituzionale potrebbe effettivamente apportare una tutela rinforzata dei diritti o se, in realtà, il passaggio del giudice *a quo*, pur esponendo al rischio della frammentazione e disomogeneità delle garanzie, non risulti più indipendente da influenze di tipo politico¹¹¹.

In tal senso, è stato evidenziato che, specialmente per quelle materie destinate ad una maggiore discrezionalità del legislatore, potrebbe rappresentare una soluzione più idonea il rafforzamento della funzione interpretatrice del giudice comune entro lo spazio di operatività della tipologia delle sentenze interpretative di rigetto della Corte¹¹². Tornando

¹⁰⁷ A tale proposito, appare interessante fare riferimento, nella prospettiva comparata, alle esperienze della *verfassunsbeschwerde* tedesca e del *recurso de amparo* spagnolo. Come noto, nel caso della Germania, i singoli cittadini possono adire la *Bundesverfassungsgericht* quando ritengano lesi i propri diritti fondamentali da parte di pubblici poteri ai sensi dell'art. 93 (4a) della Legge fondamentale. Similmente, sulla base dell'esempio tedesco, all'art. 53, co. 2 della Costituzione spagnola del 1978 è stato introdotto il ricorso diretto individuale sollevabile al *Tribunal constitucional* da parte di qualsiasi persona fisica o giuridica nei confronti di un provvedimento sublegislativo che apporta una lesione provocata dai pubblici poteri. In entrambi i Paesi, seppur con le dovute differenze, si è riscontrato un così alto numero di ricorsi tale da compromettere l'attività del Giudice costituzionale, per cui sono stati elaborati metodi di selezione preventiva piuttosto severi per limitare l'ammissibilità delle questioni all'esame di merito. In proposito, v. P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento, *op. cit.*, 769 ss. Inoltre, l'esigenza di una rigorosa *case selection* per il superamento della soglia di ammissibilità all'esame di merito è emersa anche nel contesto della giurisprudenza della Corte EDU data la mole elevatissima di ricorsi individuali pendenti. I giudici di Strasburgo, in effetti, dichiarano inammissibili la maggior parte dei ricorsi a causa del mancato rispetto dei requisiti previsti nella forma o di infondatezza nel merito. Si ricorda, peraltro, che le decisioni di inammissibilità sono definitive e non suscettibili di impugnazione. Per una lettura critica dell'alto tasso di inammissibilità dei ricorsi presentati e degli elementi problematici relativi ai criteri di ammissibilità utilizzati dalla Corte EDU v. J. Gerards, Inadmissibility Decisions of the European Court of Human Rights: A Critique of the Lack of Reasoning, in *Human Rights Law Review*, n. 14/2014, 148-158.

¹⁰⁸ Sul tema, v. E. CRIVELLI, *La tutela dei diritti fondamentali e l'accesso alla giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2003, 141 ss.

¹⁰⁹ *Ivi*, 147.

¹¹⁰ *Ivi*, 178-179.

¹¹¹ Così R. ROMBOLI, Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale", in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, Torino, Giappichelli, 2017, 30.

¹¹² P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI, I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento, *op. cit.*, 739 ss.

alla via del giudizio incidentale, si eviterebbe, in questo modo, di invadere eccessivamente la sfera legislativa, fornendo, al contempo, la “migliore” soluzione di merito di una disposizione censurata. Senonché, anche su questo piano, permangono interrogativi da sciogliere e questioni aperte. In particolare, come si può superare l’eventuale mancanza di incidentalità della questione e sottoporre a giudizio di legittimità norme “astratte” di dubbia costituzionalità quando vi sono diritti fondamentali a rischio? Si pensi, ad esempio, rispetto al “Decreto Sicurezza”, alla modifica della revoca della cittadinanza (*ex art. 14 del d.l.*) la quale, per la natura alquanto eccezionale della sua formulazione, presumibilmente potrebbe permanere per tempi indefinitamente lunghi nel nostro ordinamento prima di essere presentata alla cognizione di un giudice e, nel frattempo, essere applicata¹¹³.

5. Conclusioni

Le modifiche introdotte dal “Decreto Sicurezza” del 2018 relativamente ai diritti degli stranieri, così come illustrato nel saggio, sembrano poter aprire nuovi spunti di riflessione anche dal punto di vista del funzionamento del sistema di giustizia costituzionale, soprattutto a seguito dei ricorsi regionali reputati inammissibili dalla Corte nella sentenza n. 194/2019.

In questa prospettiva, dall’analisi svolta sulle disposizioni del d.l. n. 113/2018 che, più di altre, sembrano poter compromettere alcuni fondamentali diritti di specifiche categorie di stranieri extracomunitari, emerge che gli emendamenti sull’abolizione del generico permesso di soggiorno per motivi umanitari, sui servizi di “seconda accoglienza” e sul divieto dell’iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo pongono dubbi di conformità a Costituzione non tanto con diretto riferimento ad un parametro specifico, poiché, in fin dei conti, potrebbero essere letti come rispettosi del quadro sistematico interno e sovranazionale. Piuttosto, si ipotizza sia ravvisabile un contrasto con l’art. 3 Cost., vista la carenza di ragionevolezza e proporzionalità dei provvedimenti in termini generali rispetto al fine che il Governo perseguiva in principio¹¹⁴, ossia un rafforzamento dei meccanismi di “securitizzazione” e di scoraggiamento dell’immigrazione clandestina. In realtà, l’obiettivo politico non sembra coincidere con le ripercussioni pratiche della riforma, dal momento che tali cambiamenti potrebbero ostacolare significativamente l’integrazione dei richiedenti asilo innescando un circolo vizioso di crescente irregolarità e ghettizzazione degli stessi sul territorio nazionale e, quindi, causare un inferiore tasso di sicurezza per la comunità nel suo complesso¹¹⁵.

¹¹³ Rispetto alla presenza di lacune nel giudizio sulle leggi, vengono opportunamente discussi i rischi nell’affidarsi esclusivamente alla via indiretta da M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, *op. cit.*, 226, la quale rileva che «come è ampiamente noto, sono numerose le “strette” derivanti dalla natura incidentale del giudizio, che non consentono a tutti i vizi di legittimità costituzionale di essere denunciati, e che, comunque, non impediscono a una legge incostituzionale di essere applicata, potendo i suoi vizi essere rimossi anche molto tempo dopo la sua entrata in vigore e magari anche dopo che essa sia uscita indenne da un giudizio di legittimità costituzionale fondato solo su vizi di competenza».

¹¹⁴ In merito, v., ad esempio, M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, *op. cit.*, 176, il quale evidenziava che si sarebbe dovuto verificare, anche in occasione della conversione del d.l., che il bene giuridico identificabile nella discrezionalità dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori non si traducesse in soluzioni “irragionevoli” che non tenessero conto di quel necessario bilanciamento che consente di non determinare un completo sacrificio di uno degli interessi in gioco.

¹¹⁵ Questa tendenza sarebbe confermata, ad esempio, da un *report* di *ActionAid* e *Openpolis* (*La sicurezza dell’esclusione – Centri d’Italia 2019*, ottobre 2019 - febbraio 2020, consultabile online) secondo il quale, come conseguenza della rimodulazione della protezione umanitaria del d.l. n. 113/2018, si stima che il numero degli irregolari sarebbe

La norma introdotta relativamente alla perdita della cittadinanza per i soli cittadini italiani di origine straniera condannati per determinati gravi reati, invece, viene reputata come quella più difficilmente giustificabile dal punto di vista sostanziale, poiché comporterebbe un regime caratterizzato da una discriminazione palese, in contrasto con il principio di uguaglianza formale ai sensi dell'art. 3, co. 1 Cost. Inoltre, si reputa che tale disposizione sia anche quella con minori *chances* di accesso alla giustizia costituzionale, perlomeno nel breve periodo, rischiando, così, di permanere con la formulazione attuale nell'ordinamento per tempistiche indefinite e di dare forma ad una "zona franca", ossia ad un'area non giustiziabile.

Dunque, traendo le fila del discorso sulla pronuncia esaminata, è stato possibile osservare che la Corte ha mostrato più di qualche spiraglio di apertura relativamente all'ammissibilità di ricorsi da parte degli enti territoriali per questioni extra-competenziali, perfino su materie esclusive statali quando vi sarebbe una ridondanza adeguatamente motivata – anche se nella sent. n. 194/2019 questa resta una mera eventualità teorica e le censure non vengono giudicate nel merito.

Proprio grazie alle considerazioni della Consulta sull'estendibilità ed i limiti dell'uso dello strumento della ridondanza, sono stati osservati i traguardi raggiunti e i problemi persistenti per l'accesso al giudizio costituzionale delle impugnative regionali che attengono ai diritti fondamentali e che, perciò, si fondano su parametri che non riguardano strettamente o esclusivamente il riparto delle competenze. Difatti, si è fatto presente che i limiti di tipo strutturale insiti nel giudizio in via principale e relativi ad una parificazione di fatto incompleta tra Stato e Regioni non sembrerebbero superabili al punto da rappresentare una strada del tutto percorribile per la garanzia dei diritti, specialmente se si cerca di fare ciò "demolendo" dei decreti legge. Conseguentemente, se si tralasciano riforme vere e proprie del sistema di giustizia – come, ad esempio, l'aggiunta di una "terza via" diretta a tutela dei diritti costituzionali, con tutti i pericoli di scarsa efficienza che potrebbero derivarne e di cui si è accennato – sarebbe preferibile il giudizio indiretto per colpire possibili incostituzionalità normative, proprio per le sue caratteristiche sistemiche in senso stretto, così come prospettato dai Costituenti. Seppur anche questa direzione presenti "strozzature" non trascurabili, come la mancanza di tempestività del ricorso azionabile e l'imprescindibile presenza dell'incidentalità della questione, potendo risolversi in una situazione di "negata giustizia".

Da ultimo, un profilo che si vuole mettere in evidenza concerne il palese valore simbolico-politico di alcune impugnazioni regionali recenti, fra le quali, appunto, quelle della sent. n. 194/2019¹¹⁶. Questo perché se è vero che le "strettoie" del sindacato di costituzionalità diventano tanto più stringenti quanto più la materia è connotata da un alto tasso di politicità, non può ignorarsi che fra queste rientrano senz'altro l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza¹¹⁷. Ciò sarebbe confermato dalle evidenti divergenze ideologiche emerse, in passato, in questioni sollevate, a parti inverse, dallo Stato nei confronti di Regioni che avevano disciplinato aspetti concernenti l'integrazione e i diritti sociali dei non cittadini per mezzo di leggi o Statuti e verso cui, diversamente, la Corte si era mostrata piuttosto

aumentato in maniera consistente data la crescente percentuale di persone a cui non viene più riconosciuta alcuna forma di protezione internazionale (dal 67% nel 2018 all'80% nel 2019).

¹¹⁶ Deve precisarsi, comunque, che la scelta di sollevare un ricorso di fronte alla Corte costituzionale deriva per definizione da una scelta facoltativa di natura politica, seppur basata su valide motivazioni di diritto, proprio per i soggetti che sono legittimati a richiederlo, ossia il Consiglio dei ministri e la Giunta regionale.

¹¹⁷ Cfr. A. PERTICI, Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione, *op. cit.*, 78 ss.

garantista, contribuendo, tra l'altro, ad allargare il campo delle competenze territoriali nelle "politiche per l'immigrazione"¹¹⁸.

Potrebbe ipotizzarsi, allora, che nella sentenza sul "Decreto sicurezza", malgrado non sia stato esplicitato, fra le ragioni che hanno spinto il Giudice delle leggi a rispondere con una pronuncia di inammissibilità vi fosse anche quella di lasciare spazio ad un altro organo dello Stato di diritto di rimettere (eventualmente) in discussione un d.l. dai contenuti assai variegati e plurimi che tocca una materia quanto mai delicata, sulla scia della "*political question doctrine*" angloamericana¹¹⁹. Ci si porrebbe, così, ad un confine labile tra "zone d'ombra" e "zone franche" e la linea di *self restraint* mantenuta dalla Consulta potrebbe reputarsi non solamente dovuta alla scarsa dimostrabilità della motivazione sulla ridondanza – su cui, come già sottolineato, vi è una certa ambiguità da parte del Giudice delle leggi –, ma in vista del fatto che l'ambito discusso debba essere demandato alle valutazioni del legislatore.

In tal senso, nel complesso intreccio delle garanzie istituzionali del nostro ordinamento, la salvaguardia dei diritti contro discipline di incerta costituzionalità attribuita alla Corte si andrebbe ad affiancare anche alla discrezionalità dei decisori politici¹²⁰. Tuttavia, se identificare soluzioni alternative alla legislazione di un settore spetta certamente a soggetti distinti, la Corte può considerarsi davvero snaturata nel caso in cui, pur forzando, in parte, i requisiti richiesti per l'instaurazione del giudizio di merito, emetta una sentenza di costituzionalità su una legge affinché si riduca al minimo la presenza di "ombre"?

Occorre chiedersi, a questo punto, se esprimendosi nel merito delle censure, anche con una sentenza di rigetto, l'operato della Consulta si sarebbe potuto classificare come eccessivamente invasivo della sfera legislativa. Ovvero se, risolvendo le questioni con l'inammissibilità delle impugnazioni per un rigido rispetto delle regole processuali e sistemiche, abbia, in un certo senso, abdicato al suo ruolo di garante della Costituzione creando un vuoto di tutela¹²¹. Presentare una risposta definitiva in un verso o nell'altro è sicuramente complesso, ma, perlomeno, può essere ribadito che la funzione prioritaria della giustizia costituzionale dovrebbe essere, in effetti, proprio quella di difendere i valori della Carta fondamentale da norme potenzialmente illegittime, a prescindere da quanto esse siano caratterizzanti dell'indirizzo politico della maggioranza al Governo in un determinato momento storico¹²².

In conclusione, la scelta della Corte di non sciogliere i quesiti di legittimità degli articoli del "Decreto Sicurezza" impugnati dalle Regioni ricorrenti, senza, peraltro, offrire neppure un'interpretazione conforme, ma invitando i giudici ordinari ad operare in questa

¹¹⁸ V. A. RAUTI, Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta, *op. cit.*, 28-29.

¹¹⁹ Sul tema v. P. ZICCHITTO, La Corte costituzionale di fronte alle "zone franche", *op. cit.*, 3 ss., il quale ipotizza che le "zone franche" possano essere interpretate come una particolare forma di "*political question*", ossia come questioni di natura politica che, sulla base di una rigida separazione dei poteri e di alcune clausole costituzionali, sarebbero riservate alla discrezionalità parlamentare.

¹²⁰ Cfr. M. SICLARI, Il procedimento in via incidentale, in R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 12.

¹²¹ Questo genere di riflessione è proposta da A. RUGGERI, Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, *op. cit.*, 99 ss., il quale sostiene che le sentenze politiche se hanno un effetto positivo sui diritti, pur a discapito della giurisdizionalità del giudizio, permettono, comunque, alla Corte di mantenere la posizione di "custode effettivo" della Costituzione; viceversa, vi sarebbe un punto di rottura se, per dare "appoggio" alla politica, la Consulta rinunciassero alla giurisdizionalità, causando una carenza di protezione dei diritti.

¹²² In tal senso, v. R. ROMBOLI, Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale", in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, *op. cit.*, 9-10.

direzione¹²³, apparirebbe ancora più come una nota stonata se collocata in una “stagione” della giustizia costituzionale nella quale non sono stati di certo risparmiati moniti al legislatore, utilizzando anche tipologie di pronunce anomale¹²⁴. D'altronde, se i tentativi – per ora fallimentari – di accesso al giudizio costituzionale fungeranno da stimolo per una revisione della legge di conversione del d.l. o, al contrario, da paravento per un ulteriore stallo parlamentare, sarà possibile stabilirlo solo in futuro, anche alla luce dei ricorsi in via incidentale su cui dovrà tornare a pronunciarsi prossimamente la Corte¹²⁵.

ABSTRACT

¹²³ Su questo aspetto, A. RAUTI, Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta, *op. cit.*, 23-24, commenta che, anche nell'ipotesi di rigetto della questione, un'interpretazione della Corte costituzionale avrebbe avuto un significato importante per due principali motivi, ossia avrebbe fornito una “risposta immediata” ai dubbi di costituzionalità presentati e sarebbe stata di ausilio per i giudici ordinari nella successiva applicazione della normativa. Con l'inammissibilità delle questioni, invece, si sarebbe, in un certo senso, reintrodotta la rigida e ormai superata distinzione fra «la Corte, vestale della Costituzione; la Magistratura, vestale della legge», così come affermato da Enrico de Nicola in qualità di primo Presidente della Consulta nell'udienza inaugurale del 23 aprile 1956.

¹²⁴ Si pensi, in particolare, alla “funzione monitoria” esercitata dalla Corte costituzionale nei confronti del Parlamento nell'ordinanza n. 207/2018 riguardante il noto “caso Cappato”, nella quale è stata utilizzata un'inedita e ampiamente dibattuta tecnica decisoria, assimilabile formalmente ad una ordinanza interlocutoria, ma sostanzialmente associata ad una cosiddetta ordinanza ad incostituzionalità differita.

¹²⁵ *Infra* nota 31 del § 2 del presente saggio.

Il saggio si propone di indagare se la Corte costituzionale nella sent. n. 194/2019, non consentendo il vaglio di ammissibilità di cinque ricorsi regionali che impugnavano alcune disposizioni del decreto legge n. 113/2018, abbia alimentato la presenza di “zone d’ombra” e “zone franche” nella tutela giurisdizionale dei diritti. Al fine di rispondere a tale interrogativo, in primo luogo, vengono esaminati i profili maggiormente criticati dalla dottrina del cosiddetto Decreto sicurezza poiché potenzialmente lesivi di diritti degli stranieri costituzionalmente garantiti, ma non giudicati nel merito dalla Corte. In secondo luogo, tenendo in considerazione il caso di specie, sono sviluppate alcune riflessioni inerenti ai limiti del giudizio in via principale quando vengono sollevate questioni che attengono ai diritti fondamentali e, quindi, si riferiscono soprattutto a parametri extra-competenziali. A questo riguardo, il contributo approfondisce, in particolare, la posizione di svantaggio delle Regioni rispetto allo Stato e accenna alle alternative avanzate dagli studiosi per un superamento di simili malfunzionamenti della giustizia costituzionale italiana.

The essay aims to investigate whether the Constitutional Court in the judgment no. 194/2019, deciding the inadmissibility of five regional claims on some provisions of the decree law no. 113/2018, has increased the presence of “gray areas” and “loopholes” in the judicial protection of rights or not. To answer this question, in the first place, the aspects of the so-called Security Decree most criticized by the scholarship are examined since they may violate rights of foreign nationals guaranteed by the Constitution, although they have not been judged on the merits by the Court. Secondly, taking into account the present case, some reflections are developed concerning the limits of the *principaliter* proceeding when this touches issues that regard fundamental rights and, therefore, reference is made mainly to parameters which indirectly interfere with legislative competences. Especially, the paper explores the disadvantages of the Regions when compared to State referral and it analyses the alternatives proposed by scholars in order to overcome the failures of the Italian system of constitutional justice.

PAROLE CHIAVE: diritti degli stranieri, giustizia costituzionale, giudizio in via principale, zone d’ombra, zone franche.

KEYWORDS: rights of foreign nationals, constitutional justice, principaliter proceeding, gray areas, constitutional loopholes.