



Regione Umbria

Giunta Regionale

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

N. 9 SEDUTA DEL 07/01/2019

OGGETTO: Intendimenti della Giunta regionale in merito al c.d. decreto sicurezza ed ai profili di incostituzionalità

		PRESENZE
Marini Catuscia	Presidente della Giunta	Presente
Paparelli Fabio	Vice Presidente della Giunta	Presente
Barberini Luca	Componente della Giunta	Assente
Bartolini Antonio	Componente della Giunta	Presente
Cecchini Fernanda	Componente della Giunta	Assente
Chianella Giuseppe	Componente della Giunta	Presente

Presidente: **Catuscia Marini**

Segretario Verbalizzante: Catia Bertinelli

Atto firmato digitalmente ai sensi delle vigenti disposizioni di legge

L'atto si compone di 6 pagine

LA GIUNTA REGIONALE

Preso atto, di quanto riferito dal relatore, Assessore Antonio Bartolini, che di seguito si riporta:
Le novità introdotte dal c.d. decreto sicurezza (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in legge 1 dicembre 2018, n. 132 e pubblicato nella G.U.n. 381 del 3 dicembre 2018) riguardano essenzialmente due aspetti:

- da un lato il venir meno del permesso di soggiorno per motivi umanitari;
- dall'altro lato, la perdita della residenza da parte dei richiedenti asilo.

In particolare l'art. 1 del decreto sicurezza fa venir meno il permesso di soggiorno per motivi umanitari (che comprendeva tutte le ipotesi in cui per il richiedente protezione vi fosse stata la concreta possibilità di ritornare in un contesto sociale, politico o ambientale in cui poteva essere privato "della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza" (Cass., I civ. 4455/2018; v. anche VI civ. 28226/2018).

La protezione umanitaria è di fatto quella più concessa: nel 2017, quasi il 25% delle 80 mila richieste è stata accolta come "protezione umanitaria (9% come rifugiati, 8% come protezione sussidiaria; il restante 58% respinte).

Al posto di tali permessi di soggiorno per motivi umanitari, il decreto legge introduce ben più limitati casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo rilasciati agli stranieri in presenza di specifiche esigenze di carattere umanitario: condizioni di salute di eccezionale gravità; casi di violenza (anche domestica) o di grave sfruttamento, specie lavorativo; situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine; atti di particolare valore civile; pericolo di persecuzioni o torture in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale.

Il venir meno della clausola generale per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo, comporta e comporterà, ai fini che qui interessano, la degradazione di numerosi stranieri, attualmente residenti in forza di tale permesso di soggiorno, ad irregolari.

Questo comporterà, tra l'altro, il venir meno di loro diritti fondamentali, o comunque una maggiore difficoltà nel riconoscimento e nell'esercizio, quali quello alla salute, all'istruzione, alla formazione professionale, al lavoro, all'alloggio, che impattano in maniera significativa su competenze di materia di legislazione concorrente riconosciute alle Regioni (art. 117 Cost.): diritti che sono tra l'altro solo parzialmente riconosciuti dalle nuove forme di tipizzazione di permesso (in particolare si veda la novella - apportata dall'art. 1, comma 1, lett. f), n. 2, d.l. sicurezza - all'art. 18-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in cui con il nuovo comma 1-bis, si precisa che i permessi di soggiorno per casi speciali (cioè quelli umanitari tipizzati dal decreto), di durata annuale e non rinnovabile (semmai convertibile), danno diritto ai servizi assistenziali, compresa l'assistenza al lavoro, e allo studio: oltre a lasciare dubbi circa la portata dei servizi assistenziali (quali?), la norma non contempla alcuni fondamentali diritti come quello all'alloggio (a meno da non inserirlo tra quelli assistenziali), alla formazione professionale e a tutti gli altri diritti connessi garantiti dalla legislazione concorrente regionale.

Parimenti, va menzionato l'art. 13, del decreto sicurezza (quello contestato dai c.d. Sindaci obiettori di coscienza), dove si prevede che i richiedenti asilo, e quindi nella condizione di immigrati regolari (avendo diritto ad ottenere un di soggiorno, e quindi come tali stranieri regolari) non abbiano più il diritto ad essere iscritti nell'anagrafe del comune di residenza (e, quindi, perdono lo status di residenti) e ad avere la carte d'identità come documento di riconoscimento. E' infatti il permesso di soggiorno ad

essere il documento di identificazione; ed al fine di esercitare il diritto alle prestazioni assistenziali rileva il loro domicilio. Viene, a tal fine, previsto che "l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti e' assicurato nel luogo di domicilio" (art. 5, comma 3, d.lgs. 142/2015, così come novellato dall'art. 13, comma 1, lettera b), punto 1), decreto sicurezza).

Rilevanti sono i profili di incostituzionalità.

Per quanto riguarda l'art. 1, decreto sicurezza, che fa venire meno il permesso per motivi umanitari, il profilo più delicato - per quanto riguarda le competenze regionali - è quello che comporta il venir meno della possibilità di rinnovo (a condizioni di rilascio invariate), con conseguente venir meno dei diritti assistenziali, individuali e sociali connessi, riconosciuti dalla legislazione regionale (diritto alla salute, all'assistenza, allo studio, all'alloggio, etc.). In particolare viene alla luce il principio di legittimo affidamento tutelato dal principio di eguaglianza e di ragionevolezza (con conseguente lesione degli artt. 3, 32, 34, 35, 117, 118 Cost.). Difatti a parità di condizione di rilascio, un numero significativo di immigrati regolari (grazie al permesso di soggiorno per motivi umanitari) diventerà, ingiustificatamente ed irragionevolmente irregolare - laddove non rientranti tra i casi limitati e speciali del nuovo permesso per motivi speciali -, perdendo tutta una serie di diritti costituzionali garantiti con provvidenze previste dalla legislazione nazionale e regionale, per mezzo delle medesime regioni.

L'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari appare anche lesivo della disciplina internazionale in materia di asilo (art. 10 Cost.).

Parimenti, anche la nuova disciplina del "permesso di soggiorno speciale", introdotta dall'art. 1, decreto sicurezza, appare lesivo dell'autonomia regionale in quanto limita e riduce, per le ragioni di cui sopra, il novero dei diritti che possono essere riconosciuti ai medesimi dai servizi regionali e locali.

Si tratta, dunque, di una previsione anti-umanitaria, lesiva dei fondamentali diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda la perdita dello status di residente da parte del richiedente asilo (degradato a status di domiciliatario) prevista dall'art. 3, diversi sono i profili di incostituzionalità.

Molteplici e gravi sono i vizi d'incostituzionalità: a tal fine, va, innanzitutto, rammentato che il decreto sicurezza non abroga espressamente l'attuale art. 6, comma 7, d.lgs. 286/1998, secondo cui "le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione". Si tratta di una palese e irragionevole discriminazione nell'esercizio e nel godimento di una libertà fondamentale, lesiva quindi degli artt. 2 e 3, primo comma, Cost.: infatti, "lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente" (art. 2.2d.lgs. 286/1998) per cui "una volta che il diritto a soggiornare (...) non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini" (Corte. Cost., 306/2008, § 10).

Pur essendo vero che la norma, incriminata, dispone che "l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti e' assicurato nel luogo di domicilio", è altrettanto vero che l'art. 13, cit., appare essere lesivo di altre disposizioni costituzionali che concernono direttamente dell'autonomia regionale e degli enti locali.

Innanzitutto viene alla luce la lesione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, in quanto irragionevolmente sono introdotte due presupposti diversi per situazioni che debbono essere (ed erano), invece, disciplinate unitariamente: da un lato, per i cittadini italiani e gli altri titolari di permesso di soggiorno le

prestazioni assistenziali e sociali vengono sul presupposto della residenza risultante dall'anagrafe; dall'altro lato, i richiedenti asilo, anche se immigrati regolari, dovranno invece attestare il domicilio.

Questo impone, innanzitutto, per l'ordinamento regionale, e soprattutto – ma non solo - per il sistema regionale sanitario e del welfare, il dispiegamento sulle piattaforme informatiche di due diverse procedure (anziché di una sola), che complicano la gestione ed aumentano i costi (sia in termini di modifica delle piattaforme informatiche che dei relativi corsi di aggiornamento per gli operatori e gestione dei relativi tempi).

Ciò tra l'altro, sotto il profilo effettuale, sta creando notevoli difficoltà nel riconoscere l'esercizio dei diritti agli immigrati regolari: da notizie di stampa risulta che l'effetto della norma è stata quella di rendere l'esercizio dei diritti per i richiedenti asilo “una corsa ad ostacoli”.

Inoltre, la presenza dei richiedenti asilo nell'anagrafe dei residenti renderebbe più agevole, da parte delle amministrazioni regionali e locali eroganti, il controllo di veridicità delle autocertificazioni prodotte (certificato di residenza), mentre il criterio del domicilio non garantisce altrettanta sicurezza. A tal fine si deve ulteriormente notare come la residenza, mediante la iscrizione anagrafica, è accertata una volta per tutte in modo ufficiale dal Comune, il che dà certezza a tutti; invece, il domicilio è situazione oggettivamente più vaga e incerta, che occorre di fatto provare volta per volta a seconda dell'interlocutore, esibendo il permesso di soggiorno e fornendo ogni volta elementi di prova che attestino che la sede principale delle proprie attività o il centro di accoglienza in cui si è ospitati afferente al territorio del Comune in cui ci si trova, il che diventa pratica più difficile proprio per chi sia appena arrivato nel paese e perciò abbia maggiori difficoltà di comprensione linguistica. Tale differenziazione è ulteriore profilo di illegittimità in quanto ingenera inefficienze contrarie al principio di buon andamento delle amministrazioni regionali e locali voluto dall'art. 97 della Costituzione

L'art. 13, risulta essere in contrasto, pure, con l'art. 10, commi 2 e 3 Cost. e gli artt. 3 e 117, Cost. perché il trattamento diversificato e deteriore previsto dall'art. 13 d.l. n. 113/2018 è previsto soltanto nei confronti di una categoria di stranieri regolarmente soggiornanti, cioè i richiedenti asilo, che hanno esercitato il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost., i quali sono titolari di un diritto soggettivo perfetto al soggiorno. Infatti il diritto d'asilo comporta non soltanto il diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, ma anche il diritto di accedere all'eventuale procedura di esame della domanda di asilo, come conferma Cass. Sez. I, sent. n. 25028/2005 e si tratta di un diritto soggettivo perfetto all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano, diritto immediatamente azionabile anche in mancanza delle leggi ordinarie che fissino alcune condizioni per il suo esercizio (Cass. civ. Sez. Un. 12 dicembre 1996, n. 4674/97). Inoltre ogni norma legislativa che disciplina l'esercizio del diritto di asilo menzionata dall'art. 10, comma 3 Cost. deve essere comunque conforme alle norme internazionali ai sensi dell'art. 10, comma 2, e dell'art. 117, comma 1 Cost. In proposito l'art. 13 d. l. n. 113/2018 pare violare sia l'art. 2 del Protocollo n. 4 allegato alla CEDU, ratificato e reso esecutivo in Italia con d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217 sulla libertà di circolazione, che prevede che chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza, sia l'art. 12 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato dall'Assemblea Generale il 16 dicembre 1966, e reso esecutivo in Italia con legge del 25 ottobre 1977 n. 881) che prevede che “Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio”. Infine ogni norma legislativa che disciplina l'esercizio del diritto di asilo menzionata dall'art. 10, comma 3 Cost. deve essere comunque conforme alle norme europee ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost. In proposito soprattutto l'art. 13 d.l. n. 113/2018 pare non conforme alla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in particolare:

- all'art. 7, par. 3 della direttiva che dà ad ogni Stato membro la facoltà di subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri, ma che prevede che tale decisione, che può essere di carattere generale, è adottata caso per caso e definita dalla diritto nazionale;

- all'art. 14, par. 1 della direttiva che prescrive che ogni Stato deve consentire ai figli minori di richiedenti e ai richiedenti minori di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei propri cittadini.

Non di meno si deve osservare come il decreto sicurezza (essendo un decreto legge convertito in legge) sia stato posto in violazione dell'art. 77, Cost., che, come noto, prevede che i decreti legge possano essere adottati solo in situazioni di gravità ed urgenza: è, infatti, evidente la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza prescritti dall'art. 77 Cost. ai fini dell'emanazione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, che contiene l'art. 13.

Oltre a questi profili di incostituzionalità va rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha, comunque, riconosciuto alle regioni il potere di disporre in via autonoma l'estensione dei diritti sociali rientranti nelle proprie competenze, anche laddove la legislazione nazionale abbia proceduto ad operare limitazioni in ordine ai presupposti (v. in particolare Corte cost. 61/2011 che riconosce alle regioni nella materia di propria competenza l'estensione dei diritti sociali anche agli immigrati irregolari): sotto questo profilo, per esempio, la regione Toscana si sta apprestando ad approvare una "legge ombrello" che consenta agli immigrati di mantenere i diritti socio-assistenziali loro riconosciuti prima dell'avvento del decreto sicurezza.

In secondo luogo, sempre la Corte ha riconosciuto il potere delle Regioni di far valere di fronte alla Corte costituzionale anche competenze di spettanza degli enti locali: difatti alla Regione è consentito di far valere con ricorso in via principale "competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali" con la motivazione della "stretta connessione" con proprie materie, la quale "consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (Corte cost., n. 196/2004).

Sicché l'art. 13, che non consente più ai sindaci di iscrivere nell'anagrafe dei residenti gli immigrati regolari, costituisce una menomazione non solo delle competenze dei Sindaci, ma anche delle Regioni che si vedono mutare i presupposti per il rilascio delle prestazioni da loro erogate: ragion per cui appare legittimo il ricorso in via diretta sia nei confronti dell'art. 1 che dell'art. 13 del decreto sicurezza.

Vista la legge regionale 1 febbraio 2005, n. 2 e la normativa attuativa della stessa;

Ritenuto di deliberare ai sensi in particolare dell'articolo 17, comma 1 del Regolamento interno di questa Giunta, stante la esclusiva discrezionalità politica del provvedimento;

A voti unanimi espressi nei modi di legge,

DELIBERA

- di conferire mandato al servizio avvocatura al fine di predisporre il ricorso in via diretta innanzi alla Corte costituzionale sulla base della relazione e dei motivi d'impugnazione individuati nella relazione dell'assessore Bartolini, assicurando anche il necessario coordinamento con le altre regioni che intendano proporre analogo ricorso;
- di dare mandato all'Assessore Antonio Bartolini, in qualità di assessore alle riforme, di esaminare la normativa regionale in vigore alla luce delle novità introdotte dal decreto sicurezza, ai fini della

eventuale predisposizione di un disegno di legge “salva regolari” che consenta, nelle more della definizione del ricorso, di assicurare ai cittadini stranieri, regolarmente presenti nella regione e che in forza del suddetto decreto si siano visti diminuire i diritti in precedenza riconosciuti, un trattamento analogo a quello goduto prima della sua entrata in vigore;

- di assicurare adeguato supporto nell’assistenza legale ai Sindaci ed ai Comuni in merito al decreto sicurezza, attesa la stretta connessione con le materie di competenza regionale;
 - di conferire mandato, sin da ora, all’avvocatura regionale di intervenire *ad adiuvandum* negli eventuali giudizi che i Comuni umbri intendano promuovere di fronte agli organi della magistratura ordinaria ed amministrativa a tutela delle proprie competenze e prerogative lese, nei termini di cui sopra, dal decreto sicurezza.
-