

Roma, 18 ottobre 2018

Spett.le
ASGI
Via Sigismondo Gerdil, 7
10152 Torino

**Parere pro-veritate sulla legittimità costituzionale del cd. decreto legge
"sicurezza e immigrazione".**

Avendo esaminato le pregevoli osservazioni dell'ASGI inviatemi, cercherò di evidenziare qualche ulteriore aspetto di criticità del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113.

1. Violazione dell'art. 77 comma 2 Cost.

Il d.l. n. 113/18 contiene un'ampia riforma ordinamentale che, per rispettare i principi costituzionali, avrebbe necessitato l'intervento approfondito del legislatore ordinario.

Le tre tematiche previste dall'intitolazione del d.l. n. 113/18 («*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*») contraddicono la giurisprudenza costituzionale secondo la quale il contenuto dei decreti-legge deve essere *omogeneo* secondo quanto implicitamente previsto sin dall'art. 77 comma 2 Cost. e poi esplicitato dall'art. 15 della l. 21 agosto 1988, n. 400.

Ma solo a partire dal 2007 - ma sicuramente dalla sent. n. 22 del 2012 (in *Giur. cost.*, 2012, p. 248 ss.) - la Corte costituzionale è stata fer-

ma nel distinguere i decreti legge *il cui contenuto deve essere omogeneo*, a differenza delle leggi ordinarie (in questo senso v. le note giurisprudenziali favorevoli alla sent. n. 22 della Corte di **R. Zaccaria**, *L'omogeneità dei decreti legge: vincolo per il Parlamento o anche per il Governo?* e di **M. Manetti**, *La via maestra che dell'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità di maxi emendamenti*).

Successivamente In tal senso v. Corte cost., ord. n. 34 del 2013, in *Giur. cost.*, 2013, p. 628 ss., con osservazione favorevole di **M. Salerno**, *La Corte consolida i principi in tema di omogeneità tra decreto legge e legge di conversione*; sent. n. 237 del 2013, in *Giur. cost.*, 2013, p. 3530 ss.; sent. n. 32 del 2014, con osservazione favorevole di **C. Cupelli**, *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata riserva di legge in materia penale*; sent. n. 154 del 2015, in *Giur. cost.*, 2015, 1289 ss. che richiama nella motivazione le sentenze nn. 171 del 2007, 128 del 2008, 355 del 2010, 22 del 2012, 32 e 351 del 2014, ord. 34 del 2013.

E' bensì vero che il d.l. n. 113/18 è stato denominato "decreto sicurezza", ma i tre Titoli del decreto *non sono omogenei*: il Titolo I disciplina l'immigrazione («*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*»), il Titolo II disciplina la sicurezza pubblica («*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa*») e il Titolo III disciplina norme organizzative relative al Titolo II («*Disposizioni per la funzionalità del Ministero dell'interno nonché sull'organizzazione e fun-*

zionamento dell'Agenzia nazionale per la l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»).

La disciplina dell'immigrazione è riconducibile alla disciplina della pubblica sicurezza, ma *solo indirettamente e qualora eventualmente insorgessero problematiche di sicurezza pubblica*. Il titolo II del d.l. n. 113/18 concerne infatti *specificamente* la “materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa”.

Data la delicatezza della disciplina dell'immigrazione - che coinvolge tutta una serie delle norme della Parte Prima della Costituzione (artt. 2, 3, 10, 13, 16, 25 Cost. e così via) - l'esecutivo, sia di centro-sinistra che di centro-destra, ha sempre optato per la legislazione ordinaria. Così la legge Turco-Napolitano (l. 6 marzo 1998, n. 40) e così la legge Bossi-Fini (l. 30 luglio 2002, n. 189). E poiché la disciplina dell'immigrazione di massa risale ad un ventennio, è più che ovvio che l'attuale disciplina dell'immigrazione non qualificabile come straordinaria e urgente ex art. 77 comma 2 Cost. Per cui il d.l. n. 113/18 potrebbe essere dichiarato illegittimo qualora si sostenesse che la disciplina dell'immigrazione rientra essenzialmente nella disciplina della pubblica sicurezza.

* * *

2. Violazione dell'art. 77 comma 2 Cost. sotto altro profilo.

E' pacifico in giurisprudenza che la decretazione d'urgenza debba essere irretroattiva. Agli immigrati già entrati in Italia, si applicherebbe quindi la normativa allora vigente e non quella successiva.

Ovviamente soltanto le norme sostanziali sono irretroattive, mentre le norme processuali - sempre che siano strettamente processuali - sono applicabili.

Nell'art. 14 del d.l. n. 113/18 al primo comma, lett. c) è stato inserito l'art. 9-ter che modifica la legge sulla cittadinanza 5 febbraio 1992 n. 91, secondo il quale «*Il termine di definizione dei procedimenti di cui agli artt. 5 e 9 è di 48 mesi dalla data di presentazione della domanda*».

La genericità (e quindi l'ambiguità) della disposizione potrebbe indurre l'interprete, non particolarmente qualificato, ad applicare la normativa attuale e non quella del momento nel quale l'immigrato sia giunto nel territorio della Repubblica Italiana.

* * *

3. Condizione di legittimità dello straniero e del rifugiato.

La pubblicazione dell'ASGI sul punto è completa.

Deve essere soltanto aggiunto che, poiché «*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*» (art. 10 comma 2 Cost.), potrebbe essere sollevata la questione di legittimità della norma rilevante del d.l. n. 113/18 qualora contrastasse con le norme consuetudinarie e i trattati internazionali.

E lo stesso dovrebbe ripetersi per il diritto d'asilo anche se il terzo comma si limita a specificare «*le condizioni stabilite dalla legge*». Sono vigenti svariati accordi internazionali sul diritto d'asilo alle quali l'ordinamento italiano deve essere adeguato.

* * *

4. Ricongiungimento dei componenti del gruppo familiare.

Quand'anche i componenti del gruppo familiare arrivino simultaneamente nel territorio nazionale la valutazione per la concessione del permesso o il riconoscimento del diritto d'asilo è sempre individuale.

Ad esempio nel caso della Corte Suprema degli Stati Uniti *Kerry*,

PROF. AVV. ALESSANDRO PACE

Secretary of State et al. v. Din (2015), una donna di nazionalità afgana chiese di poter ricongiungersi negli Stati Uniti col marito “talibano” pervenuto successivamente. La Corte Suprema respinse il ricorso sulla base di varie motivazioni. Taluni giudici respinsero la richiesta di asilo in ragione della nazionalità del marito, mentre altri giudici la respinsero in considerazione della natura eversiva del marito. I quattro giudici sottoscrissero la *dissenting opinion* in favore del ricongiungimento dei coniugi, sulla base del IV emendamento (il “*due process clause*”) e sulla “ricerca della felicità” nel secondo capoverso della Dichiarazione d’Indipendenza (1776) che ha acquisito natura normativa grazie all’applicazione consuetudinaria da oltre 150 anni. La condizione giuridica è individuale e non di gruppo.

Mi spiace di non poterLa aiutare di più.

Cordiali saluti



Alessandro Pace