

È sicuro il decreto-legge Paesi sicuri?

di Federico Vivaldelli*

(Resoconto del dibattito organizzato dal Consiglio Italiano per i Rifugiati)

Lunedì 4 novembre 2024, convocati dal Consiglio Italiano per i Rifugiati, decine di illustri studiosi e personalità di spicco del mondo giudiziario e politico si sono date appuntamento online per un confronto e dibattito sul D.L. 23 ottobre 2024, n. 158, recante «*Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale*» (c.d. D.L. Paesi Sicuri). L'indomani mattina, alcuni dei partecipanti hanno portato il loro contributo anche davanti la I Commissione della Camera dei deputati (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), auditi informalmente nell'ambito della discussione per la conversione in legge del D.L. 11 ottobre 2024 n. 145 del 2024, recante «*Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché' dei relativi procedimenti giurisdizionali*» (c.d. Decreto flussi).

Nell'introdurre il dibattito, Roberto Zaccaria, presidente del Consiglio Italiano per i Rifugiati, ha messo in luce alcune questioni altamente critiche che si pongono all'attenzione innanzitutto del costituzionalista che studia la normativa in tema di immigrazione; ma allo stesso tempo anche del politico che è chiamato a legiferare in materia e del cittadino che ha il diritto/dovere di informarsi e conservare un pensiero critico sugli atti voluti dalla maggioranza politica *pro tempore*. In primo luogo, un interrogativo intorno alla sussistenza dei requisiti formali legittimanti l'adozione di un decreto-legge: sussistono, nella situazione in esame, quelle circostanze straordinarie di necessità e d'urgenza di cui parla l'art. 77 della Costituzione? Solo per fare due esempi che conferiscano corpo al quesito: si consideri il fatto che, nel preambolo del D.L.

* Dottorando - Università degli Studi di Milano Bicocca f.vivaldelli@campus.unimib.it

158/2024, viene espressamente richiamato il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 maggio 2024, n. 2024/1348/UE, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE; in particolare, l'articolo 61, paragrafo 2 del citato Regolamento, prevede che «*La designazione di un paese terzo come paese di origine sicuro a livello sia dell'Unione che nazionale può essere effettuata con eccezioni per determinate parti del suo territorio o categorie di persone chiaramente identificabili*». Tale disposizione troverà applicazione a decorrere dal 12 giugno 2026. Volendo anche ammettere che questa sia un'indicazione circa l'orientamento condiviso da parte degli Stati membri dell'Unione europea, davvero una normativa che entrerà in vigore tra quasi due anni giustifica l'adozione di un decreto-legge? Vi è poi il tema della scelta della fonte normativa: era davvero necessario ricorrere ad una di rango primario? L'art. 1 del D.L. 158/2024 (per quanto riguarda l'elenco dei Paesi sicuri), infatti, poteva essere adottato mediante semplice modifica del precedente decreto interministeriale, mentre l'art. 2 esisteva già sottoforma di emendamento al disegno di legge di conversione del D.L. 145/2024 attualmente all'esame della Camera dei deputati e tale poteva rimanere.

Il secondo quesito sollevato riguarda la tecnica normativa che il Governo ha deciso di utilizzare: l'adozione del D.L. 158/2024 è stata seguita dalla manifestazione di volontà di voler procedere all'innesto del suo testo all'interno del disegno di legge C. 2088 Governo, di conversione in legge del decreto-legge n. 145 del 2024, tramite emendamento. Tale intenzione, da poco confermata, era già stata manifestata il 30 ottobre 2024 dal sottosegretario Siracusano in occasione dell'avvio dell'esame del disegno di legge di conversione del D.L. 145 in Commissione Affari costituzionali del Senato. Questa pratica, della c.d. confluenza, lungi dall'essere una novità nella prassi parlamentare italiana, provoca d'altra parte una confusione di non poco momento in ordine all'efficacia delle disposizioni, soprattutto sotto il profilo della vigenza intertemporale delle stesse. L'aver assistito più d'una volta all'utilizzo di questo stratagemma legislativo, col chiaro intento politico di anticipare la stabilizzazione dell'efficacia di una normativa, non esime gli osservatori e i commentatori dal

denunciare le torsioni che esso provoca nel sistema delle fonti. Occorrendo per altro sottolineare un aspetto del tutto peculiare della vicenda oggi in esame: in passato si era assistito ad operazioni di questo genere in presenza di decreti-legge la cui conversione in legge era all'esame del medesimo ramo del Parlamento. In questo caso, invece, si tratta dell'inserimento di un testo il cui esame è incardinato al Senato, entro un disegno di legge di conversione di un decreto in discussione alla Camera.

Un terzo interrogativo posto all'attenzione dei partecipanti al dibattito riguarda la possibile lesione delle prerogative del singolo parlamentare e l'eventuale esperibilità di un ricorso avanti la Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: utilizzando la via dell'emendamento al c.d. Decreto flussi, di cui si è poc'anzi dato conto, il Governo non sta forse menomando le prerogative parlamentari sotto il profilo temporale? Se infatti per l'ordinaria conversione in legge di un decreto-legge il Parlamento ha a disposizione 60 giorni, in questa situazione il tempo si restringe (di 12 giorni), risultando ancorato al periodo rimanente per la conversione del D.L. 145/2024, entro il quale è prevista la confluenza del testo tramite emendamento.

Il dibattito si è svolto prendendo le mosse da questa cornice di suggestioni, senza che siano mancati, per vero, diversi interventi che hanno contribuito ad allargare ed arricchire la discussione.

A più riprese è stata innanzitutto sottolineata e condivisa l'impressione che l'attuale maggioranza parlamentare e di Governo eserciti le proprie prerogative orientandole più nella direzione di un conflitto con l'ordine giudiziario che verso un tentativo di composizione delle tensioni e di risoluzione dei problemi giuridici causati dalla normativa frammentata e troppo facilmente mutevole in materia di immigrazione. Inoltre, la decisione di incorporare il testo del D.L. 158/2024 nel c.d. Decreto flussi evidenzia l'intenzione del Governo di perseguire i propri obiettivi politici, anche a costo di non seguire pedissequamente le regole formali e procedurali poste a presidio del corretto esercizio delle attribuzioni costituzionali di ciascun organo. Potrebbe essere questo il tempo maturo per aggredire tale vizio di tecnica legislativa. Di recente la Corte ha pronunciato parole sul punto importanti (per quanto contenute in un *obiter*

dictum di un'ordinanza di restituzione degli atti al giudice *a quo* per *jus superveniens*): si tratta dell'ordinanza 27 febbraio 2024, n. 30 in cui la Corte, tra le altre cose, stigmatizzando un uso - per così dire - disinvolto della decretazione d'urgenza da parte del Governo (non sotto il profilo della confluenza, ma della reiterazione dei decreti-legge), ha definito tale pratica una «*tortuosa tecnica di produzione normativa, frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)*». Si potrebbe dunque immaginare un ricorso alla Corte costituzionale per la censura di questi profili formali di illegittimità costituzionale, sulla scorta dei criteri con cui la stessa Corte è oramai solita giudicare dell'omogeneità del contenuto dei decreti-legge e degli emendamenti approvati in sede di conversione in legge. Percorrere una strada di questo tipo, probabilmente, consentirebbe inoltre di evitare possibili censure in punto di doppia pregiudizialità, dato che si manterrebbe il giudizio entro un perimetro tutto costituzionale nazionale.

Nel proseguo del dibattito ci si è anche soffermati su di un punto che molti autorevoli giuristi (si veda, a titolo di esempio, l'editoriale di Renato Balduzzi su *Avvenire* del 26 ottobre 2024) avevano già sottolineato: può un decreto-legge vincolare i giudici a scapito dell'applicazione di norme (e pronunce giurisdizionali) europee, più di quanto (non) potesse fare un decreto interministeriale? Il nucleo della questione, come evidente agli addetti ai lavori, è il rapporto tra norme nazionali e norme europee: come è stato ricordato, la costruzione del sistema di regole che definisce tale rapporto affonda le proprie radici in decenni lontani, a partire - tra le altre - dalle note sentenze 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel* e 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal* della Corte di giustizia dell'Unione europea, fino alla sentenza n. 170 del 1984 (c.d. Granital) della Corte costituzionale italiana, passando per gli articoli 11 (fin dalle origini) e 117,1 (post riforma costituzionale del 2001) della Costituzione. Il sistema che è venuto definendosi e consolidandosi comporta che, in caso di contrasto tra una

norma europea avente efficacia diretta e una norma nazionale, quest'ultima sia destinata a soccombere, dovendo i giudici disapplicarla a favore di quella europea. L'efficacia diretta, che è il presupposto per tale disapplicazione, è riconosciuta non solo a tutte le norme contenute in un regolamento dell'Unione europea e a quelle contenute in direttive direttamente applicabili, ma anche alle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea che si pronunciano sulla validità o sull'interpretazione del diritto eurounitario che, sotto questo punto di vista, sono frutto - come è stato detto - di una «giurisdizione normativa-interpretativa». Infine, è fatto salvo il rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili, che compete alla Corte costituzionale verificare (cc.dd. controlimiti).

In questo contesto, particolarmente opportuno è stato il richiamo alla Legge 13 aprile 1988, n. 117, recante «*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*», per sottolineare come, per i magistrati, la non violazione manifesta del diritto dell'Unione europea rappresenti un dovere di legge e non soltanto il rispettoso ossequio di una prassi o di un principio. Di più, secondo l'art. 2, co. 3-*bis* della predetta legge, «*in caso di violazione manifesta del diritto dell'Unione europea si deve tener conto anche [...] del contrasto dell'atto o del provvedimento con l'interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea*».

Svolta questa ricostruzione, appare evidente come l'inserimento dell'elenco dei Paesi sicuri in una fonte normativa primaria quale è il D.L. 158/2024 nulla può valere nei confronti dei giudici che saranno comunque tenuti a disapplicarla in caso di contrasto con una normativa europea direttamente applicabile. Criterio dirimente in queste situazioni, per vero, non è tanto il grado della fonte che individua i Paesi sicuri (negli altri ordinamenti europei ciò avviene sia con fonti di rango primario che secondario), quanto la violazione dei criteri giuridici puntualmente indicati dalla normativa europea alla luce dei quali tale elencazione deve essere svolta. È dunque lecito domandarsi: confidando nella non ignoranza, sul punto, del Governo e dei funzionari ministeriali, perché la decisione di perseguire tale via? C'è chi sostiene che

sia perché l'impugnazione dei provvedimenti del Tribunale di Roma del 18 ottobre 2024 che hanno negato la convalida dei trattenimenti di cittadini stranieri trasferiti nelle strutture costruite in Albania avrebbe richiesto un *iter* temporale per la sua decisione troppo lungo; secondo altri tale decisione è sintomatica di un disegno politico più ampio e profondo, vertente - in ultima analisi - alla messa in discussione dello stesso primato del diritto dell'Unione europea e ad un eventuale modifica degli artt. 117 e/o 11 della Costituzione; in definitiva, il tentativo di "buttarla in politica" può essere visto come l'ennesimo attrito tra potere politico e magistratura, in una stagione istituzionale dove esempi di delegittimazione non mancano.

A dimostrazione di quanto detto, si noti che il D.L. 158/2024, all'indomani della sua entrata in vigore, è stato oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE da parte del Tribunale di Bologna (ordinanza del 25 ottobre 2024) a cui si è aggiunto, pochi giorni più tardi, un analogo rinvio del Tribunale di Roma. Ormai, dunque, l'attenzione dei giudici europei è stata attivata sul decreto c.d. "Paesi sicuri": se i giudici della Corte del Lussemburgo vorranno, come è stato osservato, potranno pronunciarsi in tempi rapidi, essendo stata avanzata la richiesta di applicazione del procedimento accelerato o d'urgenza nella definizione dei giudizi. Questi provvedimenti non hanno mancato di sottolineare la «*gravissima ed inedita crisi istituzionale*» entro cui sono stati adottati, tanto da giungere a formulare uno dei quesiti pregiudiziali nei termini seguenti: «*se sussista sempre l'obbligo per il giudice nazionale di non applicare [le disposizioni nazionali], in particolare se tale dovere per il giudice di disapplicare l'atto di designazione permanga anche nel caso in cui detta designazione venga operata con disposizioni di rango primario*», all'evidente scopo di chiarire una volta per tutte - quasi con fare "pedagogico" - come funzioni il sistema di coordinamento tra le fonti nazionali e quelle eurounitarie. Oltre a tali provvedimenti, è notizia ancora più recente che il Tribunale di Catania, con decreto del 4 novembre 2024, non ha convalidato il trattenimento presso l'*hotspot* di Pozzallo di un richiedente protezione internazionale proveniente dall'Egitto, disapplicando il D.L. 158/2024.

Un'ultima considerazione in merito al rapporto tra normativa nazionale ed europea è stata proposta con riferimento ad un ipotetico (forse nemmeno troppo, alla luce del citato Regolamento 2024/1348/UE) scenario futuro: *quid iuris* se un domani fossero le stesse disposizioni europee a non assicurare più le odierne garanzie in merito alla determinazione dei “Paesi sicuri”? Sarebbe in questo modo impedito al giudice nazionale il sindacato in ordine alla sicurezza di un Paese? Certamente no: l'esigenza sottostante è costituzionalmente preminente e deriva direttamente dall'art. 10,3 Cost., la cui piena effettività presuppone che esista sempre un giudice in grado di esercitare il sindacato sull'attualità delle condizioni di sicurezza del Paese di origine nella concretezza dei casi della vita.

Passando invece a considerare la possibile lesione delle prerogative del singolo parlamentare e l'eventuale esperibilità di un ricorso avanti la Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, è stata dapprima richiamata la giurisprudenza esistente in materia (originariamente sviluppatasi con riferimento al tema dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai membri del Parlamento nell'esercizio delle loro funzioni). In molti casi la Corte è stata chiamata a giudicare ricorsi di questo genere, manifestando una costante rigidità nella fase di ammissibilità delle questioni. A fronte di decine di ricorsi presentati negli anni, ad oggi solo in un caso (ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, riguardante l'asserita lesione delle prerogative del singolo parlamentare in relazione all'*iter* di approvazione del disegno di legge di bilancio) la Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti per la proposizione del conflitto, pur dichiarando inammissibile il ricorso. I giudici costituzionali, in quell'occasione, si sono mostrati molto chiari nel delineare i termini della questione: pur essendo pacifico che anche il singolo parlamentare sia titolare di autonome attribuzioni costituzionalmente garantite, nondimeno esse si devono coordinare e bilanciare con l'ampia ed insindacabile autonomia decisionale ed organizzativa delle Camere. La Corte conclude quell'ordinanza affermando che «*in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti*» (pt. 4.5 del *considerato in diritto*): nonostante questa apertura, in molti

successivi ricorsi per conflitto di attribuzione la giurisprudenza costituzionale si è finora dimostrata restia a procedere nel senso di una decisione a favore del singolo parlamentare.

L'insieme di queste decisioni, firmate negli anni da diversi giudici, conferma un andamento prudente e attento, da parte della Corte, in tema di riconoscimento dell'ammissibilità di questo tipo di ricorso: tale comportamento è dovuto principalmente alla riconosciuta e sempre confermata prevalenza del principio di autonomia decisionale e organizzativa delle Camere. Per queste ragioni, la proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzione che miri a censurare l'atteggiamento del Governo in sede di conversione in legge dei DD.LL. 145 e 158 del 2024, pur astrattamente possibile, difficilmente potrebbe essere dichiarato ammissibile.

Un ultimo argomento oggetto del dibattito è quello del trattenimento delle persone migranti presso i diversi centri di volta in volta predisposti (sul territorio nazionale e, ad ultimo, in Albania). La detenzione amministrativa, presente nel nostro ordinamento sin dal 1998, era stata inizialmente concepita quale strumento per le politiche di rimpatrio; oggi, invece, viene regolarmente utilizzata come strumento per la gestione delle richieste di asilo. Il tema che si pone agli studiosi di diritto costituzionale è se la libertà personale dei migranti e, in particolare, delle persone richiedenti protezione internazionale sia così diversamente violabile rispetto a quella dei cittadini italiani: i profili di più evidente illegittimità costituzionale risiedono nella violazione della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione previste dall'art. 13 Cost., con particolare riferimento ai casi e ai modi della detenzione. Solo in tempi molto recenti vi sono state pronunce giudiziarie che hanno sollevato il problema: l'Ufficio del Giudice di Pace di Roma, in data 17 ottobre 2024, ha emesso due ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, chiedendo un vaglio di legittimità del comma 2 dell'articolo 14 del Testo Unico Immigrazione, forse l'unica fonte normativa primaria che istituisce la detenzione amministrativa nei Centri di permanenza per il rimpatrio. Il sistema di detenzione amministrativa, infatti, sconta anche una frammentarietà normativa e una mancanza di trasparenza cronicizzatesi negli anni: per una migliore

comprensione dell'attualità del fenomeno si rinvia utilmente al report *“Trattenuti. Una radiografia del sistema detentivo per stranieri”*, frutto del lavoro di *Action Aid* e dell'Università di Bari (2024).

A conclusione dell'incontro, Maria Agostina Cabiddu ha ringraziato tutti gli intervenuti e sollecitato i partecipanti, a fronte delle evidenziate forzature istituzionali, a pensare non solo a reazioni “a catena”, non più forti del più debole degli anelli, quanto piuttosto a reazioni “a rete” o a tessuto in cui i singoli fili si intrecciano, attivando e interconnettendo tutti gli strumenti resi disponibili dall'ordinamento, nazionale e sovranazionale. Qualcuno di questi porterà risultati, auspicabilmente a partire dalla nostra Corte costituzionale, che potrebbe ritenere maturi i tempi per sanzionare la prassi della confluenza dei decreti-legge ma anche per ammettere gli eventuali ricorsi per conflitto di attribuzione del singolo parlamentare o di gruppi di essi che ritenessero lese da quella prassi le proprie prerogative.

La registrazione video del dibattito è disponibile sul sito di Radio Radicale, al seguente link:
<https://www.radioradicale.it/scheda/743126/e-sicuro-il-decreto-legge-paesi-sicuri>