

## **Audizione informale nell’ambito dell’esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 21.10.2020, n. 130, in tema di sicurezza e immigrazione**

1

Il decreto inserisce modifiche a norme su materie diverse. Ovviamente farò riferimento solo ad alcune, quelle che rientrano nella mia competenza. Sia consentito, in via preliminare, tuttavia, esprimere un giudizio positivo d’insieme (nonostante alcune criticità e lacune di cui dirò) per due circostanze. La prima è che, finalmente, in materia di politica migratoria, ci si avvia ad un trattamento normativo di essa quale evento strutturale e non emergenziale, e ciò nonostante l’adozione, anche in questa occasione criticabile, dello strumento del decreto legge. In secondo luogo, per aver recepito alcune indicazioni importanti provenienti dalla giurisprudenza (Corte costituzionale *in primis*), dal Capo dello Stato e dalla società civile su alcuni aspetti, e sull’impianto complessivo, dei due cd. “decreti sicurezza”.

Tra queste indicazioni mi piace ricordare, da internazionalista, la reintroduzione, ovviamente simbolica perché funzionante anche in assenza di esplicita menzione, della necessità di tener conto delle previsioni costituzionali e degli impegni internazionali in queste materie, impegni internazionali che, come è noto, si impongono alla stregua degli art. 10, 11 e 117 Cost. con effetto di prevalenza sulle leggi ordinarie. Mi soffermerò su aspetti particolari relativi a tre punti:

## 1. Immigrazione.

2

Nell'esprimere apprezzamento per aver previsto la convertibilità di alcuni permessi di soggiorno si potrebbe auspicare una politica più realistica con riguardo all'ingresso per lavoro, poiché al momento le quote di ingresso sono estremamente limitate, la politica dei visti restrittiva e non sorprende che si opti per la richiesta di protezione internazionale. Sul piano sostanziale, sono state estese le categorie di soggetti che possono beneficiare di permessi di soggiorno per protezione speciale. Quest'ultima tipologia costituirà una sorta di nuova categoria residuale di protezione rispetto alle due forme di protezione internazionale (lo *status* di rifugiato e la protezione internazionale). Nella specie, la nuova normativa prevede che non possa essere espulso o respinto e piuttosto meriti protezione, per l'appunto speciale, non solo, come già era previsto sino ad oggi, la persona che rischiava di subire torture, ma anche: *i*) chi rischia di subire trattamenti inumani o degradanti nel paese d'origine e *ii*) chi rischia la violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare nel territorio nazionale. Opportunamente, quindi, si è tenuto conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia. Inoltre, la durata del permesso di soggiorno per protezione speciale è stata ampliata da 1 anno a 2 anni.

La previsione introdotta, che comporta il riconoscimento di una protezione speciale, meno garantita della protezione sussidiaria, dovrebbe però trovare applicazione solo nel caso in cui il rischio di tortura e trattamenti inumani e degradanti sia collegato ad un Paese che non è quello di origine (come nel caso delle persone torturate in Libia). Letto in tali termini costituisce indubbiamente un valore aggiunto, ma andrebbe precisato che dovrebbe trovare applicazione solo qualora non sia possibile garantire la protezione sussidiaria perché i trattamenti vietati non sono legati al paese di origine o

perché trovano attuazione le cause di esclusione dalla protezione sussidiaria. Ai sensi della direttiva qualifiche e alla normativa di attuazione, la protezione sussidiaria va infatti riconosciuta al cittadino di Paese terzo che sia a rischio di subire tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni nel suo Paese di origine. (v. art. 2, lett. f), e 15, della direttiva 2011/95/UE “qualifiche”, recepita dall’Italia con d.lgs. n. 18/2014, che modifica molte disposizioni del d. lgs. n. 251/2007 e l’art. 29 del T.U. delle leggi sull’immigrazione).

Queste novità consentono di recuperare una possibilità di valorizzazione dei processi di integrazione del migrante che, nell’ambito della protezione umanitaria, “occupava” però solo una parte limitata della casistica riconducibile all’istituto.

Va infatti precisato che la protezione umanitaria garantiva il migrante in maniera più ampia. L’abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ha poi riaperto lo spazio per azioni giudiziarie destinate a successo per fare accertare il diritto di asilo garantito dall’art. 10, comma 3 Cost. e non più completamente attuato dal legislatore. La protezione umanitaria era diretta a rendere pieno ed effettivo un diritto fondamentale della persona quale è il diritto d’asilo che è ben più vasto delle due nozioni di protezione internazionale; tale diritto riconosce infatti una forma di protezione in favore delle persone cui non è consentito nel proprio Paese di origine l’esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana e dei diritti internazionalmente riconosciuti.

L’introduzione della categoria dei permessi di soggiorno speciali non poteva infatti mai supplire a tale carenza della legislazione ordinaria. D’altronde, la previsione per la quale in molti casi sarebbero le Autorità amministrative (Questure e Ministero dell’Interno) ad essere titolari del potere di riconoscimento di tali permessi di soggiorno

speciali comporta anche un eccessivo dilatarsi della discrezionalità amministrativa e, così, una plausibile disparità di trattamento sul territorio nazionale. L’abrogazione di un istituto derivante da obblighi costituzionali e internazionali, combinata con l’introduzione di nuovi titoli di soggiorno che nel complesso non sostituivano completamente il permesso abrogato, ha violato la Costituzione e gli obblighi internazionali (manifesta illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost) perché l’ordinamento non prevede più forme di protezione idonee ad assicurare il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali. Siamo sicuri che il nuovo istituto della protezione speciale risponda a questa esigenza e renderà non più necessario il ricorso alla diretta applicazione dell’art. 10.3? La giurisprudenza italiana, in conformità alla prassi internazionale, aveva enfatizzato i criteri, in particolare, della “vulnerabilità” e dell’avvenuta “integrazione” della persona come elementi decisivi ai fini della concessione di uno status che la legittimasse alla permanenza nel territorio dello Stato<sup>1</sup>. Perché non restituire alla magistratura la

---

<sup>1</sup> Così ad esempio aveva statuito la Corte d’Appello di Trieste nella sentenza n. 186 del 23 marzo 2017. Nel riformare la decisione resa dal giudice di prima istanza, questa Corte aveva concesso la protezione umanitaria ad un cittadino della Costa d’Avorio in ragione della sua situazione personale complessiva di estrema fragilità, in quanto orfano, molto giovane, e con un percorso lavorativo già avviato. Nello stesso senso aveva disposto il Tribunale di Roma, con ordinanza del 4 maggio 2017, con riferimento ad un giovane originario del Gambia. Con riferimento invece alle condizioni obiettive dei territori di origine va ricordata l’ordinanza del Tribunale di Palermo del 3 aprile 2017, nella quale si afferma che la permanenza protratta in Libia giustifica di per sé il riconoscimento della protezione umanitaria. Altra decisione da segnalare è quella del Tribunale di Bologna, in data 18 novembre 2014, che definisce la protezione umanitaria quale clausola di salvaguardia del sistema, che pertanto consente l’autorizzazione al soggiorno in situazioni che non rientrano nelle fattispecie previste (status di rifugiato, protezione sussidiaria), ma che comunque rispondono alle esigenze di tutela dei diritti umani previste da disposizioni costituzionali o internazionali. Nel caso di specie si trattava di persona che era fuggita dalla tremenda alluvione verificatasi nei mesi precedenti in Pakistan. Molto significativa ai nostri fini è poi l’ordinanza del Tribunale di Milano del 31 marzo 2016. Il giudice ci ricorda che la nostra Costituzione tutela il diritto a una esistenza dignitosa, e che il diritto alla salute e all’alimentazione sono principi costituzionali. Di fronte ad una grave situazione di vulnerabilità scaturente dalle condizioni socio-economiche dello Stato di provenienza (nella specie il Gambia), non può negarsi, secondo questa decisione, la protezione umanitaria, avendo presente l’art. 32 Cost., l’art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e l’art. 11 del Patto sui diritti economici e sociali delle Nazioni Unite

discrezionalità di valutazione, caso per caso, del ricorrere di questi criteri attraverso la reintroduzione, in analogia con quanto esiste in 28 Paesi europei, dell’istituto residuale

---

del 1966. La possibilità che questa interpretazione possa aprire potenzialmente le porte della protezione umanitaria ad un numero notevole ed indeterminato di persone non può condizionare il giudice poiché “il riconoscimento di un diritto fondamentale non può dipendere dal numero di soggetti al quale quel diritto viene riconosciuto. Per sua natura, un diritto universale non può essere a numero chiuso”. Tutte queste decisioni, a nostro avviso, hanno sviluppato quanto già affermato in termini generali dalla Corte di Cassazione, sezione VI civile, nella sentenza n. 26566 del 27 novembre 2013. La Suprema Corte, infatti, in questa decisione ebbe modo di respingere innanzitutto l’interpretazione restrittiva dell’istituto della protezione umanitaria, interpretazione secondo la quale lo status in questione potrebbe essere riconosciuto solo allorquando le circostanze del caso integrino astrattamente le condizioni richieste per le misure tipiche (status di rifugiato, protezione sussidiaria). Afferma invece la Corte che la protezione umanitaria ha al contrario un carattere “atipico e residuale”, nel senso che si ricorre ad essa proprio quando non vi siano le condizioni di applicazione delle altre misure, nemmeno in via di ipotesi, e che, proprio per questa sua caratteristica, l’accertamento del ricorrere delle condizioni per la concessione va effettuato caso per caso. Afferma inoltre la Corte, ed è un concetto importante, che tali condizioni in particolare si riscontrano “nelle situazioni cd. vulnerabili che possono avere l’eziologia più varia e non devono necessariamente discendere come un ‘minus’ dai requisiti delle misure tipiche del rifugio e della protezione sussidiaria”. Quindi si fa strada l’idea dell’importanza capitale della condizione di vulnerabilità, e del costituire tale condizione “un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o l’incolumità psicofisica”. Queste affermazioni indirettamente censurano anche la tendenza delle Commissioni territoriali a operare per presunzioni, come se il semplice dato del Paese di provenienza potesse escludere la possibilità di accoglienza, dovendosi attribuire automaticamente la patente di “migrante economico” a chi non proviene da predeterminati contesti territoriali. Più di recente, poi, con sentenza 23 febbraio 2018 n. 4455 la Cassazione, I sez. civile, aveva elevato l’integrazione sociale a motivo rilevante per la determinazione della vulnerabilità individuale e di riconoscimento della protezione umanitaria. Motivo autonomo, ma non indipendente dalla condizione di origine del richiedente, che implica l’accertamento del fatto che egli nel suo Paese corra il rischio di veder sacrificati i propri diritti fondamentali anche per ragioni diverse da quelle per cui opera la protezione internazionale con lo *status* di rifugiato e con la protezione sussidiaria. Ma al giudice del merito spetta il compito di verificare se tale rischio di pregiudizio sia attuale. E tale gravosa funzione si può e si deve giovare dell’obbligo di cooperazione istruttoria e del beneficio del dubbio. La nozione di vulnerabilità e di persone con bisogni speciali trova poi, come si è detto, una significativa corrispondenza in norme e decisioni di diritto internazionale. Ci riferiamo innanzitutto al Capo IV della direttiva n. 2013/33/UE del 26 giugno 2013 del Parlamento e del Consiglio dell’Unione europea, rubricato “disposizioni a favore delle persone vulnerabili”. L’art. 21 (“Principio generale”) afferma che “nelle misure nazionali di attuazione della presente direttiva, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili”. Segue un elenco (minori, disabili, anziani, etc.), da non considerare peraltro esaustivo, anche perché si conclude con la menzione generica di “altre persone che hanno subito torture, stupri, o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale” (corsivo aggiunto). Giova ricordare, a tale proposito, che secondo il rapporto dell’Organizzazione Internazionale dei Migranti (OIM) del 2016, il 75% delle persone in transito subisce “pratiche affini a quelle della tratta”. Ma anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo ha utilizzato e dato rilievo alla categoria della “vulnerabilità”. Va in particolare ricordata l’importante e ben nota sentenza della Grande Camera del 21 gennaio 2011 nel caso M.S.S. c. Belgio e Grecia. La Corte, infatti, in questa sentenza, attribuisce notevole importanza alla situazione di vulnerabilità del ricorrente, situazione dalla quale fa discendere, come conseguenza, un onere probatorio ridotto ai fini della dimostrazione del rischio corso.

della protezione umanitaria così come esistente prima dei cd. “decreti sicurezza”? Disponeva l’art. 5 co. 6 d.lgs. 286/98: *“Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”*. Come è stato rilevato, l’uso della disgiuntiva evidenzia come i motivi di carattere umanitario non debbano trovare fondamento in obblighi specifici previsti dalla Costituzione o da fonti internazionali, tale fondamento potendo riscontrarsi invece anche nella clausola generale dell’art. 2 della Costituzione; si trattava insomma di una clausola di salvaguardia del sistema volta a consentire una tutela anche a situazioni non rientranti in alcuno degli status ordinariamente previsti. L’ampia facoltà interpretativa era riscontrabile anche rispetto ai “seri motivi”, sia quelli personali e soggettivi (vulnerabilità per motivi di salute, età) sia quelli oggettivi (in particolare in relazione al Paese di provenienza).

Infine, tra le note positive, il recepimento di quanto deciso dalla Corte costituzionale in tema di iscrizione del richiedente protezione internazionale nell’anagrafe della popolazione residente e l’ampliamento della nozione di calamità naturale ai fini del permesso di soggiorno: attuale presupposto per la concessione del permesso è la semplice esistenza di una situazione di “grave” calamità. In altre parole, non si richiede più che lo stato di calamità sia eccezionale e transitorio come in precedenza, in un probabile tentativo di apertura alla protezione dei c.d. migranti ambientali (normando quanto già preconizzato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione).



## 2. Cittadinanza

Per quanto riguarda la normativa in materia di cittadinanza, il decreto ha modificato la legge n. 91 del 1992, riducendo il tempo di attesa della risposta alla domanda per l’acquisto della cittadinanza italiana da quattro a tre anni, un risultato comunque insoddisfacente alla luce del fatto che la formulazione originaria della legge del 1992 stabiliva una durata di due anni (ed era stato aumentato a quattro anni dal decreto sicurezza del 2018 sopramenzionato). Inoltre non è abrogata la norma che prevede la revoca della cittadinanza per chi l’ha acquisita, in caso di condanna definitiva per reati collegati al terrorismo, creando una discriminazione odiosa tra cittadini. Si tratta di una “sanzione” che può essere inflitta dal Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell’interno entro tre anni dalla condanna definitiva per gravi fatti di reato ed è applicabile soltanto ad alcune categorie di cittadini (non si può revocare la cittadinanza ai cittadini *iure sanguinis*, per beneficio di legge o per adozione).

Esiste un limite costituzionale alla privazione della cittadinanza? La revoca della cittadinanza è una assoluta novità nella legislazione italiana a far data dalle leggi fasciste del 1926 e sembra porsi in diretto conflitto con l’articolo 22 della Costituzione, che vieta la privazione della cittadinanza per motivi politici; con il principio costituzionale di ragionevolezza; con il diritto costituzionale di difesa e con altri diritti di rango costituzionale che possono essere aggrediti come effetto dell’atto di denazionalizzazione. Una breve analisi di analoghe forme di privazione della cittadinanza (la francese *déchéance de nationalité*), delle norme e della giurisprudenza UE sulla cittadinanza europea (il caso *Rottmann*) e di altre rilevanti norme internazionali in materia di contrasto dell’apolidia e di protezione di diritti

fondamentali (come il diritto alla vita privata e familiare di cui all’articolo 8 CEDU), mostra, infine, che l’art. 10-bis l. n. 91/1992 si pone in diretto contrasto con il «diritto ad avere diritti».

Non si può innanzitutto praticare la “revoca” della cittadinanza per atto amministrativo perché una volta perfezionato il procedimento disciplinato dalla legge per l’acquisto della cittadinanza, e, in particolare, dopo che sia stato portato ad effetto l’atto amministrativo con cui si sancisce l’acquisto della cittadinanza, è possibile configurare un diritto soggettivo di cittadinanza<sup>2</sup>. L’atto amministrativo costitutivo del diritto di cittadinanza deve poi rispettare l’art. 22 della Costituzione e le altre disposizioni costituzionali rilevanti in materia di tutela dei diritti della persona. Va immediatamente rilevato, insomma, che l’effetto della radicale trasformazione della condizione giuridica della persona, che da cittadino diventa straniero, mira a privare la persona dei diritti politici (del diritto di voto di cui all’art. 48 Cost. in primis), del diritto di circolazione, d’incolato, della libertà di emigrazione e reingresso nel territorio nazionale (art. 16 Cost.) e a consentire, appunto, l’espulsione dal territorio nazionale. In particolare, poi, se si osserva quali siano le forme previste dal legislatore per operare questo mutamento della condizione giuridica della persona appare evidente che esse non rispettano il diritto di difesa (artt. 24, 111, 113 Cost.), e risultano pure problematiche rispetto ai principi costituzionali in materia penale (artt. 25, 26 e 27). La disciplina della “revoca” della cittadinanza, come si è detto, non è applicabile né ai cittadini *iure sanguinis*, né a coloro che nascono in territorio italiano se figli di genitori

---

<sup>2</sup> Si vedano le considerazioni di A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984, I, 700 «Se è vero che la revoca trova il suo unico fondamento in ragioni di interesse pubblico attuale, è evidente (e inerisce, del resto, a quanto già si è detto circa l’irretroattività della revoca) che la potestà di esercitarla incontrerà un limite insuperabile nei diritti soggettivi che siano eventualmente nati o siano stati resi esercitabili dall’atto”.



ignoti o apolidi o se i genitori non comunicano la loro cittadinanza al figlio in base alla legge dello Stato di appartenenza. Non è possibile revocare la cittadinanza neppure a coloro che acquistano la cittadinanza per adozione da parte di cittadini italiani né ai discendenti, quindi viola il principio di eguaglianza per il suo evidente effetto discriminatorio (cittadini di Serie A e serie B)<sup>3</sup>. Per effetto della denazionalizzazione, la condizione giuridica della persona si trasforma in quella di apolide o di straniero. In particolare, una persona che viene privata dalla cittadinanza può essere espulsa dal territorio dello Stato e, divenendo apolide o straniero, può essere privata o limitata nel godimento di alcuni diritti umani che, in quanto cittadino dello Stato, invece, poteva esercitare pienamente. La disciplina sulla revoca della cittadinanza presenta, dunque, dei profili problematici anche rispetto alla compatibilità con gli articoli 10 e 117, co. 1, Cost.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La disciplina francese (*déchéance de nationalité*) è analoga ma si differenzia chiaramente dalla ipotesi di denazionalizzazione appena introdotta in Italia per degli aspetti molto importanti. Essa non si può applicare se i fatti di reato sono stati commessi prima dell’acquisto della cittadinanza, né se è decorso un determinato arco temporale dal momento in cui si è diventati cittadini francesi e, in ogni caso, laddove l’effetto sia quello di rendere apolide la persona. Inoltre, è pacifico che il decreto di *déchéance de nationalité* sia impugnabile dall’interessato dinanzi al giudice amministrativo. Queste differenze –di importante rilievo anche per cogliere la ratio della disciplina francese della cittadinanza –non sono previste, espressamente, nella disciplina italiana sulla revoca della cittadinanza.

<sup>4</sup> La Corte di giustizia ha considerato che la denazionalizzazione è, nei fatti, una forma di trasformazione della condizione giuridica dell’essere umano che produce degli effetti profondi sul godimento di diritti derivanti dalla cittadinanza dell’Unione europea (sentenza *Rottmann*). Pertanto, in particolari condizioni e proprio per gli effetti che determina, la privazione autoritativa della cittadinanza, pur essendo materia in linea di principio riservata al diritto dello Stato, ricade nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione. Si tratta della ipotesi «di un cittadino dell’Unione che [...] si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall’art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati». Anche la CEDU osta a che provvedimenti dello Stato in tema di perdita della cittadinanza possano avere l’effetto di violare diritti quali quello alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU): si veda la sentenza del 26 giugno 2012 della Corte di Strasburgo *Kurić e altri c. Slovenia* (Grande Camera) che ha condannato lo Stato sloveno per violazione degli articoli 8, 13 (in connessione con l’art. 8) e 14 (in connessione con l’art. 8) CEDU.

Se non si vuole riecheggiare una “protezione dell’italianità” degna di tristi esperienze del passato, appare il caso di operare per la cancellazione di questa ipotesi.

Si propone poi, in occasione della conversione in legge, di modificare le norme sulla cittadinanza colmando lacune e imprecisioni manifestatesi nel corso del tempo.

In primo luogo, appare opportuno inserire un comma 3 nell’art. 9 della legge 91/1992, al fine di riconoscere gli effetti giuridici della riabilitazione prevista dall’art. 178 cod. pen. (che fa cessare gli effetti giuridici della condanna), attualmente previsti solo nell’ipotesi di condanna subita dal coniuge straniero di cittadino italiano. Si riconoscono, pertanto, gli effetti *ex lege* della riabilitazione in generale, senza distinzioni, ritenendosi non ragionevole limitare tali effetti ai soli coniugi. Stranieri che hanno studiato in Italia, fin dalle scuole elementari, si sono diplomati e lavorano regolarmente (con venti/trent’anni di residenza), ma che hanno avuto un “incidente” penale, pur riabilitati, non possono avere la cittadinanza. Il coniuge (spesso “fittizio”) invece la può ottenere. Il diverso trattamento di chi è coniugato, rispetto a chi non lo è, configura una manifesta, ingiustificata disparità di trattamento, rilevante non solo ai sensi dell’art. 3 Cost. (che prevede tale divieto nella forma positiva del diritto di uguaglianza), ma anche dell’art. 14 Convenzione europea dei diritti dell’uomo<sup>5</sup>. La violazione dell’art. 14 CEDU è stata più volte oggetto di doglianza avanti alla Corte EDU che, in più occasioni, ha ritenuto integrata la violazione quando si verifici un trattamento diverso pur in presenza di situazioni simili, rilevando non solo le discriminazioni derivanti da norme, ma quelle di fatto e quelle indirette, cioè che si basano non su criteri di distinzione vietati, ma producono, di fatto, effetti

---

<sup>5</sup> Per un richiamo congiunto all’art. 3 e all’art. 14 CEDU, Corte cost. 7.10.2015, n. 230.

pregiudizievoli sproporzionati su persone o gruppi di persone. L’emendamento proposto è, dunque, coerente con l’opportunità di evitare possibili condanne da parte della Corte EDU. Si aggiunga che tale discriminazione ben può assumere rilievo anche sotto il profilo del diritto dell’Unione europea, considerato lo *status* privilegiato del cittadino dell’Unione europea ai sensi degli artt. 18 ss. del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (il non riconoscere gli effetti della riabilitazione per i cittadini dell’Unione europea sarebbe in contrasto con il divieto di discriminazioni). Rilievo può assumere, sotto questo profilo, anche la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25.11.2003 “relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo” e il d.lgs. 8.1.2002, n.3 di “Attuazione” della predetta direttiva, se si considerano le finalità di stretta integrazione dei lungo soggiornanti, e i diritti ad essi riconosciuti, diversamente dagli *altri* stranieri.

In secondo luogo si sottolinea l’opportunità di un emendamento all’art. 1 del DPR 362/94 (“Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana”), comma 2, il cui testo attualmente è: “4. *Ai fini della concessione, di cui all'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, il Ministro dell'interno è autorizzato ad emanare, con proprio decreto, disposizioni concernenti l'allegazione di ulteriori documenti*”. Si propone di modificarlo sostituendo il comma 4 dell’art. 1 con la disposizione che prevede, ai fini della concessione di cui all’art. 9 (*ipotesi di soggetti diversi dallo straniero coniuge di cittadino italiano*), la produzione di una documentazione che attesti il possesso di redditi almeno pari, nel minimo, all’importo annuo dell’assegno sociale di cui alla l. 8.8.1995, n. 335 (importo previsto dal d.lgs. 8.1.2007, n.3 di “Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status

di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo”, al fine del rilascio del permesso di soggiorno ai sensi della predetta direttiva).

Gli stranieri, anche comunitari, devono possedere un reddito, non previsto da alcuna norma, e comunque determinato con ricorso a parametro di esenzione da spesa sanitaria. Il ricorso al parametro dell’assegno sociale è previsto dalle norme di attuazione della direttiva sui lungo soggiornanti, ma è ignorato (forse perché il dlgs è successivo alla circolare del Ministero dell’interno). Considerato lo *status* privilegiato del cittadino dell’Unione europea ai sensi degli artt. 18 ss. del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, si ritiene che allo stesso non debba essere richiesto il possesso di un reddito minimo pari all’assegno sociale; l’art. 9,1° comma lett. *d*), peraltro, riduce per tale cittadino il periodo di residenza legale a quattro anni, rispetto ai dieci previsti dalla lettera *f*) per gli stranieri appartenenti ai Paesi terzi. Pur essendo riconosciuta agli Stati membri una competenza propria in materia di cittadinanza (attribuzione, revoca), la Corte di giustizia ha affermato che i provvedimenti relativi devono comunque rispettare il diritto dell’Unione, e quindi i criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

### **3. Questione del soccorso in mare**

Quanto alla questione del soccorso in mare, in seguito alle pesanti critiche ricevute sul punto dal secondo decreto sicurezza, la nuova disciplina è intervenuta modificando il quadro dei divieti e dei limiti di navigazione per le imbarcazioni delle ONG. L’art. 1 del decreto sicurezza bis, che aveva inserito nell’articolo 11 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il nuovo comma 1-ter, viene abrogato. Il Ministro dell’interno, di concerto con il Ministro della difesa e dei trasporti ed informato il Presidente del Consiglio, può ancora limitare o vietare l’ingresso e il transito in acque territoriali a navi non militari o governative non commerciali. Tuttavia, il decreto prevede una deroga a tale divieto o limite di navigazione, nell’ipotesi di navi che abbiano effettuato soccorsi a norma delle convenzioni internazionali, e che abbiano comunicato le operazioni alle autorità competenti nazionali o del loro stato di bandiera.

Negli altri casi, invece, di “inosservanza del divieto o del limite di navigazione”, è prevista la comminazione di multe che vanno da 10mila a 50mila euro. Si ricorda che, precedentemente al nuovo decreto, in caso di violazione del divieto di cui sopra, era prevista un’ammenda amministrativa, con un limite superiore all’attuale multa (fino a un milione per chi avesse salvato i migranti in mare). Infine, con il nuovo decreto, non è più previsto il sequestro dell’imbarcazione entrata in acque territoriali in maniera irregolare. Tuttavia, essendo richiamato l’art. 1102 del Codice di Navigazione, il sistema sanzionatorio in caso di violazione dei divieti, seppur alleggerito nell’entità delle multe, appare fortemente appesantito con la previsione della pena della reclusione fino a due anni a carico del comandante dell’imbarcazione previsto da tale articolo.

Le condizioni che legittimano l’intervento inibitorio sui porti e sulle acque territoriali restano sostanzialmente le stesse, ovvero i “motivi di ordine e sicurezza pubblica” (con riferimento all’art. 83 del codice della navigazione) o il verificarsi delle “condizioni di cui all’articolo 19, paragrafo 2, lettera g), della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689, limitatamente alle violazioni delle leggi di immigrazione”.

Il diritto di passaggio inoffensivo, codificato negli articoli 17 e ss. UNCLOS<sup>6</sup>, consiste nel diritto di ogni Stato di poter transitare con le sue navi (private e pubbliche) attraverso il mare territoriale straniero purché tale transito sia inoffensivo, non turbi cioè “la pace, il buon ordine e la sicurezza” dello Stato costiero. Ciò è quanto previsto nell’art. 19, primo comma, UNCLOS, riproduttivo della stessa norma contenuta nell’articolo 14 della Convenzione di Ginevra del 1958 sul mare territoriale. Nel secondo comma, tuttavia, l’art. 19 UNCLOS contempla, a differenza di quanto era stato previsto nel 1958, un elenco di attività la cui commissione da parte della nave straniera rende automaticamente “non inoffensivo” il suo passaggio. Una delle attività è quella citata nell’art. 1 del decreto in esame, e cioè “il carico o lo scarico di materiali, valuta o persone in violazione delle leggi e dei regolamenti doganali, fiscali, sanitari o di immigrazione vigenti nello Stato costiero”. Il diritto al passaggio compete alla nave che penetri nelle acque territoriali di uno Stato straniero soltanto al fine di attraversarle, sia che successivamente entri nelle acque interne di quello stesso Stato (passaggio in entrata), sia che da quelle acque provenga e intenda raggiungere ulteriori destinazioni

---

<sup>6</sup> Sul quale sia consentito, per approfondimenti, il rinvio al nostro volume “Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale”, Milano, Giuffrè, 1990



(passaggio in uscita), sia, infine, che si limiti a transitare parallelamente alla costa, senza ingresso nelle acque interne (passaggio laterale). Il passaggio deve essere rapido e continuo, salvo le eccezioni previste nell’ultima parte dell’art. 18, par. 2, UNCLOS: attività necessarie per la navigazione ordinaria e, aspetto che più rileva nel nostro caso, situazioni di forza maggiore, pericolo e necessità di prestare assistenza a navi e aeromobili in pericolo. Di conseguenza, l’ingresso, transito e sosta nel mare territoriale al fine di prestare soccorso a chi è in pericolo, oppure l’ingresso di un’imbarcazione in situazione di pericolo essa stessa al fine di trovare riparo in un porto, non autorizza lo Stato costiero ad adottare misure contro questa nave. Da questa necessariamente sintetica descrizione dell’istituto credo che già emergano le perplessità suscitate dalla previsione del disegno di legge in esame. Tale articolo prevede infatti due distinte ipotesi in ordine al potere di limitare o vietare l’ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale: o per motivi di ordine e di sicurezza pubblica, ovvero quando il passaggio sia “pregiudizievole” o “non inoffensivo” ai sensi dell’art. 19, comma 2, lettera g) UNCLOS. Ma non è chiaro come si possano distinguere le due ipotesi. In altri termini, l’art. 19 UNCLOS già consente “per motivi di ordine e di sicurezza pubblica” di limitare o vietare il passaggio di una nave straniera. Il presupposto è che tale passaggio si presenti come non-inoffensivo. Di conseguenza, non si può, in linea generale, impedire il passaggio di navi che esercitano il diritto di passaggio inoffensivo, mentre si possono adottare misure necessarie a prevenire il passaggio non-inoffensivo (art. 25 UNCLOS). La previsione “speciale” che si vorrebbe inserire non può certo attribuire poteri nuovi e ulteriori di limitazione del diritto di passaggio inoffensivo rispetto a quelli già deducibili in applicazione degli art. 19 e 25 UNCLOS e che costituiscono il perimetro entro il quale lo Stato costiero può intervenire nei confronti

della nave straniera. Giova ricordare che l’esistenza di una cornice giuridica di rango primario non cambia, evidentemente, il sistema delle fonti sovranazionali (ratificate dall’Italia) all’interno del quale tali provvedimenti si inseriscono e che sono chiamati a rispettare ai sensi degli art. 10, 11 e 117 Cost. Ciò è peraltro espressamente previsto anche dal decreto in esame, che contiene un espresso riferimento al necessario “rispetto degli obblighi internazionali”. Quale quindi la *ratio* della norma, visto che non è possibile introdurre nuovi limiti al diritto di passaggio inoffensivo, né è pensabile che lo scopo sia solo meramente ricognitivo di tali principi? Mi sembra che la disposizione poggi su di una discriminazione, e ostilità di fondo, rispetto alle attività di ricerca e soccorso svolte dalle ONG (e da qualunque altro operatore marittimo). L’operazione di soccorso non è di per sé un’attività che può minacciare la sicurezza pubblica e questo sia nel caso in cui siano rispettate le condizioni imposte dalla norma del disegno di legge sia che non lo siano. Ma soprattutto questa “ostilità” finisce con l’ingenerare comportamenti che, come si è visto in applicazione del decreto sicurezza bis, sono incompatibili con il diritto internazionale del mare e quindi censurati dalla nostra giurisprudenza di merito e legittimità. D’altra parte gli obblighi di soccorso gravano soprattutto sugli Stati (v. art. 98 UNCLOS e disposizioni della Convenzione di Amburgo del 1979), ma se questi sono inadempimenti creano un vuoto, giuridico e di fatto, colmato negli ultimi anni proprio dalle ONG “incriminate”.

L’ingresso di una nave che trasporta persone soccorse in mare in adempimento dell’obbligo internazionale di salvare la vita umana in mare non può considerarsi mai come attività compiuta in violazione delle leggi nazionali sull’immigrazione, a condizione che l’obiettivo della nave sia semplicemente quello di far sbarcare le persone soccorse, e la fattispecie del salvataggio in mare continua fino a quando il

comandante non abbia fatto sbarcare le persone in luogo sicuro, e il suo ingresso nel mare territoriale e nei porti di uno Stato non può essere visto sotto luce diversa. Non si può quindi precludere il passaggio inoffensivo ad una nave che ha soccorso persone in pericolo, anche al di fuori del mare territoriale, qualora questa intenda entrare al fine di perfezionare il proprio obbligo di salvare la vita umana in mare. Lo impongono le norme convenzionali sul soccorso e il salvataggio delle persone in mare (oltre alla SOLAS, la Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare – cd. Convenzione SAR – fatta ad Amburgo nel 1979). Vanno poi rispettate le previsioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali dell’uomo (CEDU) che vieta le espulsioni e i respingimenti collettivi di stranieri (art. 4 prot. addizionale n. 4) e le espulsioni e i respingimenti di stranieri verso Paesi in cui i migranti siano esposti al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti o in cui i migranti siano esposti al rischio di essere rimpatriati verso Paesi in cui subirebbero persecuzioni e/o trattamenti inumani e degradanti (art. 3), che assicura altresì le garanzie procedurali che debbono essere assicurate agli stranieri in caso di espulsione (art. 13 CEDU in congiunzione con articoli 3 CEDU e 4 Protocollo n. 4; art. 1, prot. addizionale n. 7). Il riferimento d’obbligo è naturalmente alla ben nota sentenza della Corte di Strasburgo del 23 febbraio 2012, Grande Camera, nel caso Hirsi Jamaa e altri c. Italia. La stessa Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea contiene disposizioni del tutto analoghe.

In conclusione vogliamo invece accennare a qualcosa che si sarebbe potuto a nostro avviso inserire e quindi da questo punto di vista rappresenta, sempre secondo chi scrive, un’occasione mancata che potrebbe essere ora sfruttata. Facciamo riferimento alla possibilità di dichiarare finalmente l’esistenza di una “zona contigua” italiana ai

sensi e per gli effetti dell’art. 33 UNCLOS. È noto infatti che, a differenza del mare territoriale, ritenuto “ad appartenenza necessaria” nel momento in cui uno Stato dispone di una costa, l’adozione una zona di giurisdizione va sempre “dichiarata” esplicitamente dallo Stato. Nel nostro ordinamento tale dichiarazione finora è mancata. La legge 89 del 2002 (cd. “Bossi – Fini”) tuttavia menziona la zona contigua italiana all’art. 11, stabilendo che “La nave italiana in servizio di polizia, che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato”. Più di recente, il d.m. 15 agosto 2017 affida in via esclusiva alla Guardia di Finanza “*la responsabilità operativa nell’azione di sorveglianza in mare, ai fini del contrasto dell’immigrazione clandestina...sia nelle acque territoriali sia nella cosiddetta zona contigua*”. Si è ipotizzato che tale menzione basti a ritenere istituita la zona contigua italiana, sia pure ai fini esclusivi del controllo in materia di immigrazione (e non quindi fiscale, sanitaria, doganale). Resta tuttavia a nostro avviso l’ambiguità, e quindi la possibilità di contestare, da parte di navi straniere, l’esistenza di tale istituto nell’ordinamento italiano.

Napoli, 6 novembre 2020

Prof. Giuseppe Cataldi

