

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1206-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE ROSATI)

Comunicata alla Presidenza il 23 febbraio 1989

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

e col Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 LUGLIO 1988

ONOREVOLI SENATORI. - La Commissione affari esteri esprime unanime parere favorevole alla incondizionata ratifica del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici degli stranieri, adottato dal Consiglio d'Europa il 22 novembre 1984.

Tale parere è la risultante di una valutazione positiva del contenuto dell'atto internazionale in esame e, contestualmente, di un apprezzamento negativo di ogni riserva che potesse essere avanzata in termini di riduzione dell'efficacia e del valore dell'adesione italiana.

Di conseguenza, a conclusione di un approfondito confronto che ha permesso di considerare tutti gli aspetti del problema, il Governo, in persona del sottosegretario per l'interno, Postal, ha annunciato che non avrebbe insistito per ottenere dal Parlamento la richiesta autorizzazione per la formulazione di alcune riserve limitative all'atto del deposito dello strumento di ratifica.

La presente relazione dà conto sommariamente sia dell'atteggiamento della Commissione che degli elementi essenziali del confronto che ha portato alla esclusione di ogni riserva da parte italiana nella assunzione degli impegni derivanti dal Protocollo n. 7.

Le valutazioni della Commissione. Come giustamente sottolinea la relazione governativa che accompagna il disegno di legge in esame, il Governo italiano sottoscrisse immediatamente il Protocollo sia perchè ne condivideva i principi, sia perchè intendeva indicare «coerentemente con l'azione svolta nei fori internazionali a favore del rispetto dei diritti dell'uomo, la ferma convinzione che ci si debba muovere in quella direzione in tempi quanto più brevi possibili».

Il periodo intercorso, che è notevole, dal varo del Protocollo alla proposta di ratifica potrebbe introdurre qualche dubbio sulla effettiva brevità dei tempi, o almeno fare

registrare un divario tra auspicio e realtà. Ma non sarebbe una buona ragione per motivare, in attesa di approfondimenti sul ritardo, il deposito di una ratifica che corrisponde sicuramente ad una volontà politica più volte confermata in tutti i consessi internazionali ed in particolare nelle vicende della Conferenza per la sicurezza e cooperazione in Europa, compreso il contributo dato dalla delegazione italiana al conseguimento di importantissimi progressi nella Conferenza di Vienna, testè conclusa, sul tema dei diritti umani nei paesi firmatari dell'atto di Helsinki.

I cinque diritti che il Protocollo n. 7 enuncia, sono del resto già garantiti - almeno in termini di tutela di principio, mentre sul piano pratico qualche problema si pone - nell'ordinamento italiano, mentre restano aperte tutte le questioni di armonizzazione comunitaria ed internazionale.

Con il Protocollo viene sottratta all'arbitrio dei governi l'espulsione di cittadini stranieri «legittimamente residenti» in uno degli stati firmatari, viene assicurato il doppio grado di giurisdizione nei procedimenti penali, riconosciuto il diritto al risarcimento negli errori giudiziari, impedito che su uno stesso caso si giudichi due volte ed infine sancita la parità dei coniugi tra loro e nei confronti della prole.

Qualche osservazione, con riferimento al testo del Protocollo, potrebbe avanzarsi a proposito del contenuto dell'articolo 6, in base al quale ciascuno Stato «può indicare il territorio o i territori cui si applicherà il presente Protocollo» e, successivamente, estendere o ritirare la dichiarazione di applicazione, con una flessibilità che, almeno in teoria, potrebbe prestarsi a qualche abuso e che comunque sembra legittimare ipotesi di «riserva geografica» mai sufficientemente censurabili. Su questo punto sarà bene invitare il Governo a vigilare in sede di attuazione del Protocollo perchè non abbiano a verificarsi le ipotesi negative cui la norma citata potrebbe dare adito.

Altre osservazioni sono state avanzate nel dibattito a proposito dei limiti del Protocollo per quanto attiene il suo campo di applicazione in Italia, dove la platea dei «residenti» anche a seguito delle ultime norme di regolamentazione *ex lege* n. 943 è di gran lunga più ristretta di quella degli stranieri che vivono sul territorio del nostro paese e per i quali, di conseguenza, non si applicano le garanzie contenute nell'atto internazionale da ratificare. Complessivamente, tuttavia, la Commissione ha colto il valore positivo del Protocollo anche come riferimento per i futuri orientamenti del legislatore e si è espressa per la sua ratifica immediata.

La discussione sulle riserve. La Commissione si è trovata di fronte alla richiesta, contenuta nella relazione del Governo, di autorizzare riserve sui seguenti aspetti del Protocollo:

articoli 2, 3, 4, per specificare che essi si applicano soltanto alle infrazioni, ai procedimenti ed alle decisioni che sono qualificati penali dalla legge italiana;

articolo 1, comma 2, «nel senso che tale disposizione si applica nell'ordinamento italiano anche quando il provvedimento di espulsione sia motivato da infrazione alle norme sul soggiorno, ovvero da mancanza di mezzi di sussistenza e da vagabondaggio o sia pronunciato a seguito di sentenza di condanna per delitto ai sensi dell'articolo 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773».

Il relatore ha ritenuto di dover richiamare l'attenzione della Commissione su due aspetti sollevati dal preannuncio di riserve in sede di ratifica.

Primo aspetto, di carattere generale. Anche se esistono precedenti, non sembra accettabile che si appongano riserve non già al momento della formulazione dell'atto internazionale, ma al momento della sua ratifica e senza che delle riserve stesse si dia conto nel dispositivo di legge che dichiara invece la «piena ed intera esecuzione» dell'atto stesso. Sempre in linea generale non sembra accettabile che una riserva, comunque apposta, subordini l'applicazione dell'atto internazionale alla compatibilità con le norme vigenti nella materia,

conferendo a queste una supremazia che dovrebbe almeno risultare dubbia se tra gli impegni assunti c'è quello di uniformare le leggi interne alle indicazioni sottoscritte in sede internazionale.

Secondo aspetto, di merito, con riferimento soprattutto al comma 2 dell'articolo 1, non apparendo le riserve agli articoli da 2 a 4 del Protocollo tali da essere considerate dirimenti, anche se proprio per questo se ne sconsigliava la presentazione. Sembra del resto pacifico che il Protocollo si riferisce a infrazioni «penali» e che la identificazione del carattere «penale» delle singole fattispecie di possibile infrazione va rinviata, necessariamente, alle legislazioni dei singoli paesi. La riserva avrebbe un senso solo nella ipotesi in cui da parte italiana si coltivasse la volontà di operare sui margini differenziali tra infrazioni penali e infrazioni amministrative, allo scopo di mantenere ambiti di discrezionalità che il Protocollo tende ad escludere. In ogni caso, la possibilità di ricorrere all'espulsione per motivi di ordine pubblico e per ragioni di sicurezza nazionale (articolo 1), conferisce spazi di discrezionalità amministrativa talmente vasti da escludere plausibili esigenze di ulteriore ampliamento.

Francamente inaccettabile è apparsa quindi alla Commissione la riserva prefigurata sul comma 2 dell'articolo 1, nel senso di consentire l'espulsione dello straniero in via immediata e prima che abbia potuto far valere le sue ragioni. Una formulazione siffatta entra in contrasto con la dichiarazione fondamentale del Protocollo che circonda di particolari condizioni l'eventuale espulsione di «uno straniero legalmente residente nel territorio di uno stato». Ora delle due l'una: o le norme sulla residenza coincidono con quelle sul soggiorno, ed in tal caso la riserva è superflua, o non coincidono, ed in tal caso la riserva realizza il sostanziale svuotamento delle disposizioni che garantiscono, appunto, lo *status* di residente.

Quanto infine alla richiesta di escludere dalla garanzia procedurale e sostanziale prevista dal Protocollo la espulsione di stranieri che abbiano subito condanna «per delitto ai sensi dell'articolo 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773», si è osservato che il

citato articolo si limita a prevedere che «salvo quanto è stabilito dal codice penale, gli stranieri condannati per delitto possono essere espulsi dal regno e accompagnati alla frontiera», mentre l'articolo 2 del Protocollo in ratifica garantisce, almeno in linea di principio, l'accesso al grado superiore di giurisdizione. Va rilevato che, nella logica del citato testo unico, lo straniero è sostanzialmente privo di diritti, mentre nel Protocollo n. 7 comincia a delinearsi quello che in sede dottrinale e di elaborazione giuridica internazionale - per tacere di istanze morali - si definisce come «statuto dello straniero».

A parte le considerazioni di merito svolte per le singole riserve, si è comunque condiviso il significato negativo che avrebbe assunto la loro formulazione sia nell'ambito internazionale sia nell'ambito interno, conferendo al nostro paese un'immagine non corrispondente alla sua vocazione politica ed alla linea di apertura che ha mantenuto e mantiene su tutti i capitoli ed i titoli della questione umanitaria. In particolare per gli aspetti interni si costituirebbe un riferimento negativo improprio per la nuova disciplina dell'ingresso, del soggiorn-

no, della residenza e della cittadinanza in Italia, che va urgentemente definita - come lo stesso rappresentante del Governo ha ribadito nel confronto in Commissione - in conformità ai principi della Costituzione, ai principi universali che l'Italia professa ed, infine, ai voti anche recentemente espressi dalla seconda Conferenza della emigrazione per una considerazione aggiornata e lungimirante del fenomeno della immigrazione in Italia.

Da tutto quel che precede è derivata come conseguente conclusione la richiesta al Governo di procedere bensì alla ratifica del Protocollo n. 7, ma di non insistere sulla apposizione di riserve, rassicurando in tal senso il Parlamento. La rassicurazione essendo intervenuta nei termini esposti all'inizio della presente relazione, la Commissione ne dà atto al Governo e il relatore ne trae l'auspicio di un più trasparente impegno per definire nei tempi più rapidi e nel modo più congruo una nuova organica disciplina interna secondo l'indirizzo che, ratificando il Protocollo, il Parlamento vorrà convalidare.

ROSATI, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MAZZOLA)

17 gennaio 1989

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di propria competenza, parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare il Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data al Protocollo di cui all'articolo 1 a decorrere dalla sua entrata in vigore in conformità a quanto disposto dall'articolo 9 del Protocollo stesso.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.