

## Una breve panoramica sul "difficile" tema dell'Immigrazione

1. Cenni storici; 2. Base giuridica; 3. Diritti espressamente riconosciuti agli stranieri: diritto d'asilo ed estradizione per motivi politici; 4. Doveri degli stranieri; 5 Bibliografia.

di Chiara Noto

### 1. Cenni storici

L'Italia è, storicamente, terra di emigrazione: sin dall'Ottocento e per gran parte del secolo scorso flussi migratori diretti, principalmente, verso gli Stati Uniti, l'America latina, i Paesi del Centro e del Nord Europa hanno interessato milioni di cittadini italiani (Cfr. D'AURIA G., *Immigrazione* (dir. amm.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di CASSESE S., 2006). Il nostro paese iniziò ad avere a che fare con l'immigrazione solo a partire dagli anni ottanta. Risale, infatti, al 1986 la prima legge sull'immigrazione extracomunitaria, che garantiva agli immigrati parità di trattamento e uguaglianza di diritti con i cittadini italiani, tutela sanitaria e diritto all'istruzione. Le dimensioni del fenomeno, dovuto a fattori economici, sociali e politici di carattere sia interno sia internazionale sono cresciute rapidamente negli ultimi due decenni. Bisognerà aspettare gli anni novanta perché una legge disciplini in maniera più dettagliata aspetti fondamentali di questa materia; il sistema però, nonostante quest'intervento del legislatore, continuava a presentare lacune soprattutto per quanto riguarda il mercato del lavoro. Nel 1993, con la ratifica dell'accordo Shengen l'accento si spostò sulla prevenzione della criminalità e la repressione dell'immigrazione clandestina (NASCIMBENE B., *L'Unione europea e i diritti dei cittadini dei Paesi terzi*, in R. Adam et al., *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, Giuffrè, 199, 260ss.; si veda anche ROTINI E., *L'Accordo di Shengen*, in *Riv. Giur. Polizia*, 2003, 407 ss.). Ad oggi le leggi di riferimento sull'immigrazione sono: il Testo Unico n.286 approvato nel 1998 e la legge 189 del 2004; quest'ultima inasprisce le misure contro l'immigrazione clandestina e scoraggia l'immigrazione di lungo periodo.

### 2. Base giuridica

La prima norma di riferimento in materia è senz'altro l'articolo 10 della Costituzione, dove al 2° comma è prevista per gli stranieri una doppia tutela, una di carattere sostanziale l'altra di carattere procedurale (D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione Italiana*, Padova, Cedam, 1992; e anche ID, *Straniero (condizione giurica dello)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma Treccani, 1993). Per quanto riguarda la prima, la Cost. prevede che la legge che intervenga in tale ambito debba essere conforme alla disciplina internazionale, sia consuetudinaria che convenzionale. In merito invece alla tutela di tipo procedurale è stato previsto che la disciplina riguardante gli stranieri sia oggetto esclusivamente di

legge ordinaria. Siamo in presenza di una riserva di legge, che sembrerebbe qualificabile come relativa. Gran parte della dottrina sostiene infatti che sia ragionevole affidare al legislatore le previsioni di principio senza precludere la possibilità di una normativa di dettaglio ad opera di atti amministrativi (CANNIZZARO E., *Articolo 10 Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Celotto A., Bifulco, Olivetti M., Utet, Milano, 2006, I, 261). Abbiamo sin ora parlato solo di vincoli internazionali, ma fondamentali in materia sono anche i rapporti con la normativa comunitaria, soprattutto in merito al trasferimento di competenze in capo all'Unione. Fino a quando l'operare della Unione non intacca la ripartizione di competenze statali non sembrano esserci ostacoli insormontabili; i problemi si creano nel momento in cui atti emanati nell'espletamento di funzioni comunitarie autorizzano il potere amministrativo ad eseguirli, contravvenendo così alla previsione nazionale di riserva di legge.

### **3. Diritti espressamente riconosciuti agli stranieri: diritto d'asilo ed estradizione per motivi politici**

Tra i diritti garantiti in Costituzione non è facile individuare quali siano riferibili a tutti gli individui, quali ai soli cittadini italiani e quali infine ai non cittadini; nemmeno la dottrina è pacifica in materia. Per quanto riguarda invece i diritti espressamente garantiti agli stranieri non vi è dubbio che questi siano il diritto d'asilo e l'extradizione (Cfr. D'AURIA G., *Immigrazione (dir. amm.)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di CASSESE S., Giuffrè, Milano, 2006).

Il diritto d'asilo viene riconosciuto nel momento in cui ad uno straniero venga impedito di esercitare liberamente le proprie libertà fondamentali nel paese d'origine; l'effettività di questa situazione avrà come termine di paragone il sistema di garanzie previsto dall'ordinamento costituzionale italiano. Questo diritto consiste in pratica nell'ingresso e soggiorno nel territorio italiano, provvisoriamente fino a quando non vengano accertate le condizioni stabilite in Cost. per l'esercizio di tale diritto e, a tempo indeterminato quando tali condizioni vengano accertate. Questa norma è diretta, oltre che agli stranieri, anche agli apolidi ai quali viene negato il diritto di esercitare le libertà democratiche nel loro paese di residenza abituale (UDINA M., *L'asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1967, 258 ss.). Affinché venga concesso tale diritto è sufficiente vi sia la situazione di impedimento e non è necessario il suo accertamento.

L'esigenza di non interferire nei conflitti politici degli altri paesi ha portato, all'inizio del XIX secolo, alla nascita del divieto di estradizione per motivi politici. Questo diritto è disciplinato all'articolo 26 Cost. ed è ammesso solo nel caso in cui sia espressamente previsto dalle convenzioni internazionali. La portata di questa norma cambia a seconda della definizione che utilizziamo per reati politici. In dottrina vi sono stati svariati tentativi, c'è chi ha cercato di trarre tale definizione dall'ambito internazionale (PAGLIARO A., *La nozione di reato politico agli effetti dell'extradizione*, in *Riv. It.dir. e proc pen.*, 1983, 807 ss.), chi invece lo ha legato alla disposizione sul diritto d'asilo (

LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in Studi economico-giuridici della facoltà di giurisprudenza di Cagliari, Padova, 1953, 9 ss.) e chi infine ha cercato di definirlo rifacendosi alla definizione che dello stesso dà il codice penale all'art. 8. Quest'ultima in particolare è stata poi smentita sia da un autorevole dottrina che dalla Corte di Cassazione (QUADRI R., *Estradizione*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967, 42 ss.; in più Cass. pen., sez I 23/171990, Van Anraat). Bisogna infine ricordare l'esclusione degli atti terroristici ai fini della definizione di reato politico, almeno per quanto riguarda i più efferati (CANNIZZARO E., *Articolo 10 Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Celotto A., Bifulco, Olivetti M., Utet, Milano, 2006, I, 261).

#### 4. Doveri degli stranieri

La Costituzione garantisce agli stranieri due ordini di doveri: quelli di solidarietà politica e quelli di solidarietà economica. Per quanto riguarda i primi, i riferimenti normativi sono gli artt. 2, 52 e 54 Cost. Sull'interpretazione di quest'ultimo vi sono diversi orientamenti; l'art. 54 pone a carico degli stranieri due vincoli: fedeltà alla Repubblica e obbligo di osservare le leggi e la Costituzione. Allo straniero non è di solito esteso l'obbligo di prestazione di servizio militare (LOMBARDI G., *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino*, in *Giur. cost.*, 1967, 343 ss.). Per quanto riguarda invece i doveri di solidarietà economica la Cost. stabilisce all'art. 53 il dovere contributivo, basato sul principio generale secondo cui la qualità di soggetto tributario si acquista indipendentemente dalla cittadinanza (GROSSO E., *Straniero*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di CASSESE S., Giuffrè, Milano, 2006).

#### 5. Bibliografia

1. CANNIZZARO E., *Articolo 10 Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Celotto A., Bifulco, Olivetti M., Utet, Milano, 2006, I; 2. D'AURIA G., *Immigrazione (dir. amm.)*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di CASSESE S., Giuffrè, Milano, 2006; 3. D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione Italiana*, Padova, Cedam, 1992; 4. D'ORAZIO G., *Straniero (condizione giuridica dello)*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma Treccani, 1993; 5. GROSSO E., *Straniero*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di CASSESE S., Giuffrè, Milano, 2006; 6. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in Studi economico-giuridici della facoltà di giurisprudenza di Cagliari, Padova, 1953, 9 ss.; 7. LOMBARDI G., *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino*, in *Giur. cost.*, 1967, 343 ss.; 8. NASCIBENE B., *L'Unione europea e i diritti dei cittadini dei Paesi terzi*, in R. Adam et al., *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, Giuffrè, 199, 260ss.; 9. PAGLIARO A., *La nozione di reato politico agli effetti dell'estradizione*, in *Riv. It.dir. e proc pen.*, 1983, 807 ss.; 10. QUADRI R., *Estradizione*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967, 42 ss.; ROTINI E., *L'Accordo di*

*Shengen*, in *Riv. Giur. Polizia*, 2003, 407 ss.; **11**. UDINA M., *L'asilo politico territoriale nel diritto internazionale e secondo la Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1967, 258 ss.