

© Copyright 2001 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN 88-348-1120-8

*Questo volume è frutto di una ricerca sostenuta
da finanziamenti del M.U.R.S.T. (60%)*

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI FORMA A STAMPA,
FOTOCOPIA, MICROFILM O ALTRI SISTEMI, SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

INDICE

<i>Prefazione</i>	<i>pag.</i> XI
<i>Traccia per la discussione</i>	XV

Relazione introduttiva

SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ACCOMPAGNAMENTO COATTIVO ALLA FRONTIERA E DEL TRATTENIMENTO DELLO STRANIERO PRESSO I CENTRI DI PERMANENZA E DI ASSISTENZA di ROBERTO ROMBOLI	1
--	---

Discussione

NOTE SULLA TITOLARITÀ DELLA LIBERTÀ PERSONALE E DI CIRCOLAZIONE E SOGGIORNO DELLO STRANIERO EXTRACOMUNITARIO di ALESSANDRA ALGOSTINO	23
MOLTI DUBBI, UN'UNICA CERTEZZA di ROBERTO BIN	35
I PROVVEDIMENTI DI ALLONTANAMENTO DELLO STRANIERO DAL TERRITORIO DELLO STATO DI FRONTE ALLA LIBERTÀ PERSONALE E ALLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E DI SOGGIORNO di PAOLO BONETTI	41

	<i>pag.</i>
IL CONTROLLO GIURISDIZIONALE SULLE MODALITÀ DI ESECUZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI ESPULSIONE E LE GARANZIE COSTITUZIONALI: RISERVA DI GIURISDIZIONE, DIRITTO ALLA DIFESA, CONTRADDITTORIO di MARCO CUNIBERTI	53
BREVI NOTE IN TEMA DI RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 14, COMMI 4 E 5, DEL T.U. IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE (D.LGS. N. 286 DEL 1998) di FRANCESCO DAL CANTO	63
LA "LEGITTIMA DIFESA" DELLO STATO CONTRO L'"AGGRESSIONE" DELLO "STRANIERO CLANDESTINO" di GIUSEPPE D'ELIA	73
LA PROCEDURA DI CONVALIDA DEL DECRETO DI TRATTENIMENTO: CRISI DI EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA GIURISDIZIONALE E RILEVANZA DELLE QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ di PIER LUIGI DI BARI	77
LE QUESTIONI PROPOSTE E TALUNE POSSIBILI RAGIONI DEL "NO" di PIETRO DUBOLINO	83
LIBERTÀ DEGLI STRANIERI NEL RISPETTO DELLA LEGALITÀ di GLADIO GEMMA	91
TRATTENIMENTO TEMPORANEO, ACCOMPAGNAMENTO COATTIVO ALLA FRONTIERA ED ESPULSIONE AMMINISTRATIVA TRA LIBERTÀ PERSONALE, LIBERTÀ DA PRESTAZIONI PERSONALI E LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE di EDUARDO GIANFRANCESCO	99
IL MODELLO ORIGINALE: « <i>RECONDUITE À LA FRONTIÈRE</i> » E « <i>RÉTENTION ADMINISTRATIVE</i> » NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE FRANCESE di ENRICO GROSSO	107

	<i>pag.</i>
UN NUOVO <i>TEST</i> PER IL DIRITTO COSTITUZIONALE COMUNE EUROPEO di JORG LUTHER	127
LA RILEVANZA DI UNA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ SOLLEVATA NEL CORSO DI UN GIUDIZIO DI "CONVALIDA" di FRANCESCO SAVERIO MARINI	133
L'ESTENSIONE DEI POTERI DEL GIUDICE IN SEDE DI CONVALIDA DEL TRATTENIMENTO: PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ IN RELAZIONE ALL'ART. 13 COST. di MANUELA MASSENZ	139
CONVALIDA E DIRITTI DELLA PERSONA di BRUNO NASCIBENE	143
ACCOMPAGNAMENTO COATTIVO ALLA FRONTIERA DELLO STRANIERO: LA CORTE HA L'OCCASIONE PER FARE CHIAREZZA SUL SIGNIFICATO DELLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE di IDA NICOTRA GUERRERA	147
CORTE COSTITUZIONALE E LIBERTÀ PERSONALE DELLO STRANIERO TRA VECCHIE LOGICHE E NUOVE MISURE COERCITIVE di ROBERTO PINARDI	155
" <i>IERI E OGGI</i> ": FERMO DI POLIZIA E TRATTENIMENTO DELLO STRANIERO di ANDREA PUGIOTTO	167
L'INTERVENTO DEL GIUDICE NELLE PROCEDURE DI ESPULSIONE E IL TRATTENIMENTO DEGLI STRANIERI IRREGOLARI NEL DIRITTO SPAGNOLO di ANGEL RODRIGUEZ	181
EFFETTIVITÀ DEL CONTROLLO GIURISDIZIONALE E DEL DIRITTO DI DIFESA DEGLI STRANIERI TRATTENUTI PRESSO I CENTRI DI PERMANENZA TEMPORANEI: BREVI NOTE di GUIDO SAVIO	189

VERSO LA GIURISDIZIONALIZZAZIONE
DELLA ESPULSIONE AMMINISTRATIVA?
di GUIDO SIRIANNI

pag.

195

L'IRRAZIONALITÀ DEL SISTEMA GIURISDIZIONALE
DELINEATO NEL TESTO UNICO SULL'IMMIGRAZIONE
di NAZZARENA ZORZELLA

201

Allegati

La normativa e la prassi amministrativa

ALLEGATO 1

Artt. 13 e 14, Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (in *G.U.* 18 agosto 1998, n. 191, *suppl. ord.*)

207

ALLEGATO 2

Provvedimento di trattenimento presso il centro di permanenza temporanea (*fac simile*)

212

Le ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale

ALLEGATO 3

Ordinanza n. 762 reg. ord. 2000, Tribunale di Milano, Giudice unico (Dott.ssa Errico)

214

ALLEGATO 4

Ordinanza n. 768 reg. ord. 2000, Tribunale di Milano, Giudice unico (Dott.ssa Lamonica)

217

ALLEGATO 5

Ordinanza n. 776 reg. ord. 2000, Tribunale di Milano, Giudice unico (Dott. Manunta)

223

ALLEGATO 6

Ordinanza 9 novembre 2000, Tribunale di Milano, Giudice unico (Dott. Pertile)

226

Ordinanze di manifesta inammissibilità e di manifesta infondatezza

pag.

ALLEGATO 7

Ordinanza 7 novembre 2000, Tribunale di Milano, Giudice unico (Dott. Apostoliti)

239

ALLEGATO 8

Ordinanza 22-24 novembre 2000, Tribunale di Napoli, Giudice unico (Dott. De Tullio)

243

PREFAZIONE

La parola "straniero" – come ci ricorda l'Enciclopedia del pensiero politico diretta da Roberto Esposito e Carlo Galli (Laterza, 2000) – è sempre stata connotata negativamente. Dal suo etimo, extra (= fuori), derivano esterno, estraneo, strano. Questa dimensione di ostile alterità ritorna continuamente nei termini latini – peregrinus, forestus – adoperati ad indicare chi è straniero: rispettivamente, colui che sta nel campo (ager), «nello spazio esterno e insicuro opposto a quello interno e sicuro della città»; colui che è fuori dalla porta (fores), «la porta vista da dentro, da chi stia in casa difeso e protetto». Anche hostis, che pure in origine indicava l'appartenente ad una diversa civitas cui riconoscere – in condizioni di reciprocità – diritti e obblighi, perse nel tempo l'accezione di "ospite" per mantenere esclusivamente quella di "nemico". In buona sostanza, «lo straniero è definibile in negativo: chi non abita con noi, non appartiene al nostro spazio politico, non condivide i nostri confini e perciò è estraneo e strano».

Impressiona la corrispondenza tra la parola e il comune sentire rispetto al fenomeno dell'immigrazione, vissuto dai più con uno stato d'animo che muove da ragionevoli interrogativi per approdare spesso alle più irrazionali paure. Ma se di stranieri e diritti sono chiamati a riflettere e discutere i giuristi, le domande pretendono e impongono risposte razionali. Capaci, cioè, di trovare sul piano delle scelte legislative il giusto punto di equilibrio tra i doveri dello Stato e i diritti dello straniero. Ai primi fa riferimento la stessa Corte costituzionale quando parla di Stato che non può «abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere» (ord. n. 353 del 1997) o laddove fa appello all'«interesse generale di un razionale ed efficiente controllo dell'immigrazione da Paesi extracomunitari» (sent. n. 161 del 2000 e ord. n. 485 del 2000). Dei secondi c'è egualmente traccia nella giurisprudenza costituzionale, che in più occasioni ha riconosciuto come il requisito della cittadinanza, pur giustificando talune ragionevoli differenziazioni, non sia di ostacolo al riconoscimento dei diritti civili e sociali di cui anche lo straniero è titolare.

Soltanto nell'ultimo decennio l'Italia ha preso coscienza del suo essere ormai paese di immigrazione, e ciò ha obbligato il Legislatore a mettere mano a più riprese alla normativa in materia, modulandola – almeno nelle intenzioni – sulla morfologia del fenomeno: dalla c.d. l. Martelli n. 39 del 1990, passando attraverso una serie di interventi per decreto legge, si è così arrivati alla c.d. l. Napolitano-Turco n. 40 del 1998, poi trasfusa nell'attuale testo unico sull'immigrazione (ora integrato dal successivo d.lgs. n. 113 del 1999).

Il d.lgs. n. 286 del 1998, già in altre occasioni sottoposto al controllo di costituzionalità (cfr. le decisioni nn. 161, 198, 227, 313, 376, 485 del 2000), viene ora censurato per alcune scelte normative centrali nel governo dell'immigrazione clandestina e irregolare: le questioni di costituzionalità prospettate dai giudici del Tribunale civile di Milano investono, infatti, l'istituto del trattenimento dello straniero presso un centro di permanenza temporanea, il procedimento di convalida del relativo decreto del questore, la misura dell'accompagnamento dell'espulso alla frontiera a mezzo di forza pubblica. Il parametro invocato è, essenzialmente, la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13, commi 2 e 3, Cost., ma in gioco vi sono delicati problemi che spaziano dalla titolarità dei diritti dello straniero, alla qualificazione delle libertà costituzionali che si assumono violate, fino ad alcuni decisivi profili strettamente collegati alle regole del processo costituzionale (con riferimento specifico alla rilevanza delle eccezioni sollevate ed all'assenza di contraddittorio nel prossimo giudizio incidentale).

Questo è stato l'oggetto del terzo seminario "preventivo" ferrarese, che segue i due dedicati al quesito referendario elettorale (1999) ed al "caso Previti" (2000). Dei precedenti incontri abbiamo mantenuto inalterata la formula, che anche in tale occasione si è confermata la migliore assicurazione di un dibattito serrato e non preconstituito: una relazione introduttiva – quest'anno gravante sulle spalle di Roberto Romboli – seguita da brevi interventi, articolati secondo una traccia di discussione diffusa con largo anticipo unitamente all'intera documentazione della vicenda (riprodotta, ora, negli allegati al volume). Rispetto agli anni scorsi, il seminario di cui qui pubblichiamo gli atti si è arricchito di preziosi contributi provenienti da avvocati e magistrati, quotidianamente chiamati a misurarsi con i problemi interpretativi e applicativi della normativa in discussione.

La sensazione è che, proprio grazie al lavoro tenace degli operatori giuridici del settore, il problema degli stranieri e dei loro diritti esca finalmente dal cono d'ombra in cui era relegato: almeno in questo senso le ordinanze dei giudici a quibus hanno il merito di costringere tutti – non

solo la Corte costituzionale – a prendere posizione. Per parte nostra speriamo, con questa iniziativa, di aver almeno interrotto una certa apatia della dottrina costituzionalistica che – con poche lodevoli eccezioni – non ha prestato particolare attenzione all'attuale normativa sull'immigrazione ed alle sue importanti implicazioni costituzionali e di politica del diritto.

I ringraziamenti sono d'obbligo, quest'anno in modo particolare. Innanzitutto ai partecipanti all'incontro ferrarese che, entrando perfettamente nello spirito dei nostri seminari, hanno prima dato vita ad un dibattito franco ed informale, e poi collaborato alla pubblicazione tempestiva degli atti. Un grazie va inoltre ai dottori Filippo Benelli, Laura Cappuccio, Cesare Mainardis per l'aiuto nella fase di composizione del volume e, soprattutto, al dottor Nicola Lucchi che ha curato tutta la parte informatica dell'iniziativa, favorendone così un'ampia diffusione ed agevolando enormemente la disponibilità dei materiali di discussione. Fedele come ogni anno, Sara Caon anche in questa occasione ha assicurata la registrazione audio dell'incontro.

Andrea Pugiotto