



UFFICIO DEL MASSIMARIO
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Incontro di studio:

I DIRITTI DEGLI STRANIERI

Roma, 15 giugno 2011, Aula Magna Corte Suprema di Cassazione

Direzione e coordinamento dell'incontro:

Francesco Amirante, Presidente Emerito della Corte Costituzionale.

Relazioni:

Paolo Morozzo della Rocca, professore ordinario di diritto privato all'Università di Urbino.

Giuseppe Salmè, consigliere della Corte di Cassazione.

Riccardo Del Punta, professore ordinario di diritto del lavoro Università di Firenze.

Intervento programmato: Patrizio Gattari, giudice del tribunale di Milano.

REPORT

Presidente Francesco Amirante:

Saluti e ringraziamenti.

Le ragioni di gratitudine sono diverse. In quest'aula ho, infatti, passato tra le più belle esperienze della mia vita professionale nel corso della quale ho avuto la fortuna di incontrare colleghi eccezionali. Il mio commosso ricordo va, in questo momento, ai presidenti Antonio Brancaccio e Vittorio Sgroi che hanno diretto la Corte con grande autorevolezza e sapienza.

Inoltre, quest'incontro si occupa di un argomento centrale nella vita attuale, perché ha ad oggetto i diritti degli stranieri e l'immigrazione, fenomeno al tempo stesso antico e nuovo: si è passati dalle emigrazioni per ragioni economiche a quelle giustificate da ragioni molto diverse tra loro tra le quali sempre più frequenti sono le fughe dalle guerre e dalle catastrofi umanitarie. Questi nuovi fenomeni migratori incidono fortemente sull'assetto giuridico mondiale, alterando il rapporto tra sovranità e territorio. In passato si pensava che il modello dello stato nazionale di diritto costituzionale fosse l'*optimum* e che l'unico problema fosse farlo funzionare al meglio ed esportarlo. Ora invece il sistema delle fonti del diritto si è molto complicato, perché vengono in considerazione in misura crescente le fonti sopranazionali, in particolare quelle comunitarie. In questo contesto è sempre più difficile assicurare il rispetto del principio dell'uguaglianza di tutti di fronte alla legge, anche perché insieme al sistema delle fonti necessariamente cambiano anche le regole dell'interpretazione e i rapporti tra le Corti chiamate ad applicare le norme. Basti pensare al carattere vincolante dell'interpretazione delle norme comunitarie da parte della corte del Lussemburgo.

Prof. Paolo Morozzo Della Rocca:

Riprendo proprio dal tema della complessità del sistema delle fonti del diritto dell'immigrazioni.

In estrema sintesi: la condizione giuridica dello straniero non è più disciplinata dalla legge italiana in modo esclusivo, o almeno prevalente ed indipendente, ma in concorrenza con il diritto dell'unione e nel rispetto dei vincoli internazionali ed in particolare della Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con i relativi protocolli.

La normativa regolamentare potrà concorrere ma solo su delega espressa e certo non in bianco del legislatore oppure nei limiti dell'esecuzione della legge stessa e pertanto in necessaria coerenza con i principi ed i criteri in essa stabiliti. Infatti, la riserva di legge di cui all'art.10, co2, Cost. trova nel legislatore statale l'unico soggetto competente a disciplinare la condizione giuridica dello straniero ed il giudice ordinario dovrebbe prestarvi maggiore attenzione, sebbene si tratti di riserva relativa.

Cittadinanza e residenza.

La legge 5 febbraio 1992, n.91, in materia di cittadinanza, pone tra i requisiti per l'acquisto il carattere legale della residenza; per esempio, l' art.4 comma 2, riguardante lo straniero nato in Italia e “che vi abbia risieduto legalmente fino al raggiungimento della maggior età”; oppure l'art.5 riguardante il coniuge straniero o apolide del cittadino italiano, il quale può acquistare la cittadinanza italiana “quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della repubblica”.

La nozione di residenza è stata da molti intesa come residenza anagrafica, mutuando tale interpretazione dall'art.1 del d.p.r. n.572 del 1993, ove residenza legale è definita come condizione dello straniero che ha assolto ai necessari oneri anagrafici; quindi l'iscrizione anagrafica da semplice elemento presuntivo diviene requisito per l'acquisto di cittadinanza.

Mi viene in mente il caso di una ragazza cinese nata in Italia nel 1990 da genitori regolarmente soggiornanti e cancellata dall'anagrafe ormai dodicenne, in quanto si era trasferita a Roma in una casa locata senza un regolare contratto, cosicché, una volta diciottenne, l'ufficiale di stato civile si rifiutò di ricevere la dichiarazione di elezione di cittadinanza, perché tra il 2002 e il 2003 non risultava iscritta ad alcuna anagrafe comunale, pur avendo frequentato regolarmente la scuola.

Non sono episodi sporadici. Il 42% dei giovani stranieri mancano del requisito della continuità anagrafica e perdono, quindi, il diritto di cittadinanza a causa dell'incuria dei genitori o, peggio, per disonestà dei locatori, come nel caso della ragazza cinese che vi ho appena riferito.

Non credo che il regolamento di esecuzione potesse a tal punto specificare il concetto di residenza legale, riducendolo a requisito d'iscrizione anagrafica, necessario per l'acquisto della cittadinanza.

Tale perplessità deriva da una serie di riferimenti normativi; per esempio l'art.43 c.c. definisce residenza il luogo dove la persona ha la sua dimora abituale, trattandosi di *res facti* può essere provata dall'interessato con ogni mezzo; quanto all'avverbio "legalmente" aggiunto nella legge 91/1992, legale significa autorizzata, il contrario di illegale. Pertanto pare fondato il sospetto d'illegittimità dell'art.1 del d.p.r. 572/1993, che il privato dovrebbe fare valere trovando nel giudice ordinario (per il caso dell'art.4, comma 2) od in quello amministrativo in altri casi (specie quelli di cui all'art.9), un ascolto attento al principio di coerenza delle definizioni giuridiche.

L'art.16 della legge n.91 del 1992, a proposito dell'apolide (" il quale quando risiede legalmente nel territorio della Repubblica è soggetto alla legge italiana per quanto si riferisce all'esercizio dei diritti civili e agli obblighi del servizio militare") utilizza la nozione di residenza legale in modo completamente diverso da quello precedente.

Quello di apolide è uno status della persona regolato dal diritto internazionale, rispetto al quale, il legislatore non ha mano libera, avendo tra l'altro provveduto a ratificare la Convenzione di N.Y. del '54, con la legge n.306 del '62. Ne consegue che se si interpretasse la residenza legale, come residenza anagrafica, l'art.16 della legge sulla cittadinanza sarebbe in violazione della convenzione di N.Y. e della legge di ratifica.

Allora dovendo l'accezione di residenza legale essere unica, questa deve essere di "residenza accompagnata da un diritto di soggiorno" e non di residenza anagrafica illegittimamente imposta dal d.p.r. 572/93 ed inapplicabile agli apolidi.

Straniero "concittadino" europeo e straniero non europeo.

La nozione di straniero è espressamente riferita dall'art.1 T.U. immigrazione ai "cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi" e solo ad essi dovrebbe trovare applicazione la disciplina ivi contenuta.

Ai cittadini europei ed ai loro familiari si applica, invece, la direttiva 2004/38/CE, sebbene questa riguardi, in realtà, la libertà di circolazione.

Al cittadino italiano si applicano cumulativamente i benefici previsti dal diritto di derivazione comunitaria e quelli previsti dal TU; inoltre l'art.23 del d.lgs 6 febbraio 2007 n.30 prevede l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo di recepimento del diritto comunitario sulla libertà di circolazione anche ai familiari dei cittadini italiani solo se più favorevole, rinviando alla disciplina del TU sull'immigrazione in materia di unità familiare.

Tuttavia a seguito della novella apportata con il d.l. 112/2008 all'art.1 del T.U., in generale le norme sull'immigrazione non si applicano nei confronti di cittadini di Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario tra cui il richiamato art.23 del d.lgs.30/2007.

L'art.37 del D.L. anzidetto, che ha novellato nel senso appena detto l'art.1, comma 2, era, in realtà, una disposizione espressamente limitata alla realizzazione di risparmi di spesa sulle prestazioni sanitarie (tant'è che la rubrica dell'articolo reca il titolo "*Certificazioni e prestazioni sanitarie*"), senza alcuna apparente consapevolezza di operare, in tal modo, una modifica legislativa di tenore più generale, sicché è anche legittimo il dubbio se, nell'interpretare la norma novellata, debba prevalere l'esito normativo apparentemente ad efficacia generale (facendo così astrazione dalla sua fonte) oppure la più angusta indicazione della rubrica apposta dal legislatore alla norma novellatrice.

Troppo spesso si dimentica, invece, che comunque questa ambigua novella ha lasciato

intatto il disposto, decisamente di segno contrario, costituito dall'art.28 del testo unico sull'immigrazione, specificamente diretto a disciplinare la materia della coesione familiare, ai sensi del quale «ai familiari stranieri di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione Europea continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n.1656, fatte salve quelle più favorevoli del presente testo unico o del regolamento di attuazione.»

Quindi da un lato l'art.28 ci dice che ai familiari stranieri di cittadini italiani o dell'Unione si applica il diritto dell'Unione sulla libertà di circolazione e di stabilimento e non già il diritto dell'immigrazione in materia di unità familiare; dall'altro si dichiara loro applicabile, in alternativa, anche il diritto dell'immigrazione quando quest'ultimo sia ad essi più favorevole del diritto comunitario.

E poiché l'art.28 è norma speciale, essa prevale in quell'ambito sulla disposizione di cui all'art.1 del testo unico novellato, sia che la si consideri norma generale sia che la si consideri norma dissimulatamente speciale perché preordinata all'esclusione dal servizio sanitario nazionale dei cittadini europei dimoranti in Italia ma non residenti.

Spero allora che la Suprema Corte rimediti un recente orientamento, espresso nella pronuncia n.4868 del 2010, nella quale ha ritenuto che il ricongiungimento familiare col minore straniero, non figlio ma affidato, possa essere realizzato solo dai cittadini stranieri, ai sensi, appunto, dell'art.29 del testo unico sull'immigrazione e non, invece, da cittadini italiani; e ciò sulla base del falso postulato secondo cui al cittadino italiano ed ai suoi familiari non si applicherebbe la disciplina di cui all'art.29 del testo unico sull'immigrazione (neppure se più favorevole), ma solo quella di derivazione comunitaria.

Ancora, in Cass. n.17346 del 23 luglio 2010, è stata negata l'applicazione delle norme sulla coesione familiare al coniuge extracomunitario di un cittadino italiano, già irregolarmente soggiornante in Italia; la Suprema Corte fa un'affermazione inesatta quando sostiene che per vantare la più vantaggiosa condizione di cittadino italiano o familiare di cittadino italiano deve avere la carta di soggiorno ovvero la carta di

soggiorno permanente, titoli aventi valore costitutivo per l'esercizio dei diritti in tutta l'unione.

In tal modo la Suprema Corte va contro l'interpretazione della Corte di Giustizia, che con una decisione del 2002, mai più contraddetta ha affermato che il rilascio del permesso di soggiorno ad un cittadino di uno stato membro non ha valore costitutivo, ma va considerato atto destinato a comprovare, da parte di uno Stato membro, la posizione individuale del cittadino di un altro Stato membro nei confronti delle norme comunitarie. Il diritto di soggiorno deriva direttamente dagli artt.4 delle direttive 68/360 e 73/148 indipendentemente dal rilascio di un permesso di soggiorno da parte dell'autorità competente di uno Stato membro e questo vale anche per i cittadini di stati terzi familiari di cittadini di Stati dell'Unione.

Infine a seguito della decisione della Corte di Giustizia sul caso Metok, del 25 luglio 2008 (confermata dalla successiva giurisprudenza comunitaria), si delinea definitivamente l'interpretazione del giudice europeo su questo aspetto della libertà di circolazione, propria anche dei cittadini di paesi terzi già irregolarmente o clandestinamente soggiornanti prima di divenire familiari del cittadino comunitario. E' necessario, quindi, un allineamento della cassazione a tale giurisprudenza.

Circolazione delle persone e circolazione dei modelli familiari.

La direttiva 2004/38/CE che tratta della libertà di circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari, all'art.2 dà una definizione di "familiare", tipizzando alcuni soggetti, come il coniuge, il partner con il quale il cittadino dell'unione abbia un'unione registrata, i discendenti diretti a carico di età inferiore a 21 anni e gli ascendenti diretti, compresi quelli del coniuge o del partner.

Tuttavia, nonostante questa tipizzazione, il successivo art.3, comma 2, riconosce ad altri familiari un diritto di soggiorno eventuale; si tratta di una norma ambigua, ma che, comunque, impone allo Stato membro di approfondire l'esame della situazione personale di altro familiare, giustificando l'eventuale rifiuto dell'ingresso o del soggiorno. L'inciso per il quale le misure autorizzatorie devono essere conformi alla

legislazione dello stato membro può voler dire, per esempio, che “altro” familiare, rispetto a quelli tipizzati dall’art.2, è il “convivente”, seppure la convivenza non sia formalizzata in una unione registrata.

Il d. lgs 30/2007 ha recepito l’art.3 della direttiva apparentemente fotocopiandolo, ma in realtà la fotocopia contiene una inesattezza non da poco; infatti, l’art.3, d.lg.predetto dispone che l’Italia agevola l’ingresso e il soggiorno del *partner* con cui il cittadino dell’Unione abbia una relazione stabile non solo debitamente attestata (come richiede l’art.3 della direttiva recepita), ma la cui attestazione sia effettuata dallo Stato del cittadino dell’Unione.

Della necessità che l’unione risulti (non attestata, ma) registrata in un paese membro è scritto, in effetti, nell’art.2, co.2 della direttiva, con riferimento però al diverso caso delle convivenze che già diano luogo al più ampio diritto di soggiorno al traino del familiare, mentre l’art.3 della direttiva si occupa degli “altri familiari”, non inclusi nella definizione di cui all’articolo precedente.

La differenza del requisito di registrazione di cui all’art.2 della direttiva rispetto al requisito di mera attestazione di cui all’art.3 non è casuale mirando l’autore di entrambe le norme a includere nella seconda tutto un ventaglio di relazioni familiari diverse ed ulteriori rispetto a quelle indicate nella prima, connettendovi un diritto di circolazione decisamente minore.

Ignorando – o facendo finta di ignorare – la differenza tra i due requisiti di circolazione previsti per la coppia di fatto rispettivamente agli artt.2 e 3 della direttiva, il legislatore italiano crea ostacoli alla libera circolazione degli altri familiari di cui all’art.3, a danno di coloro che potrebbero debitamente attestare la stabilità dell’unione ma che non dispongono della facoltà di registrazione in uno dei paesi membri.

Delinea, cioè, un diritto attenuato di libertà di circolazione a condizioni meno felici, miranti ad un titolo di soggiorno non per motivi familiari, che il Ministero dell’Interno, nell’intento di dare una qualche attuazione a tale disposizione, ha declinato in permesso di soggiorno per “residenza elettiva”, rinnovabile per il tempo

in cui il partner comunitario risieda nel nostro paese.

Il rischio derivante da una tale lettura dell'art.3, viene giustificata dalla dottrina sul rilievo della riserva di competenza dell'ordinamento nazionale in materia di diritto di famiglia; tuttavia ritengo che non sia corretto fare discendere la possibilità di ostacolare la libera circolazione del cittadino europeo, impedendogli di farsi accompagnare da un "altro" familiare, con l'argomento della riserva di competenza del legislatore nazionale, che, al contrario, dovrebbe arretrare, proprio in quanto il diritto di circolazione è materia del legislatore europeo.

Laddove c'è una difformità tra diritto europeo e diritto di famiglia italiano, deve arretrare, per esempio, il limite dell'ordine pubblico per il contrasto con il diritto europeo.

C'è una dottrina, che vale la pena di ricordare, che è quella dell'effetto attenuato tollerabile, secondo la quale, anche quando non sia possibile riconoscere efficacia agli effetti principali o causali dell'istituto straniero per via della sua contrarietà all'ordine pubblico, è però possibile che alcuni suoi effetti secondari od indiretti siano invece da ammettere, nel rispetto del principio di buona fede.

Ricordo, in luogo di molte possibili esemplificazioni certamente più recenti, un caso di poligamia postosi in Svizzera in anni lontani riguardo ad un rifugiato politico di religione Sik, fuggito dal suo Paese assieme ai congiunti, tra i quali due mogli.

Pur non avendo la Svizzera alcuna intenzione di riconoscere il matrimonio poligamico nel proprio ordinamento, si ritenne tuttavia che ciò non dovesse impedire il ricongiungimento familiare sul territorio elvetico dell'intero nucleo familiare poligamico. Una decisione di apertura oggi smentita – secondo me a torto - dal diritto europeo (che non esclude dal generale e drastico divieto di ricongiungimento poligamico i familiari del rifugiato politico) ma anche un metodo certamente valido, ben al di là di tale fattispecie, offerto all'interprete che intenda attenuare gli effetti negativi delle differenze giuridiche e culturali senza per ciò solo rinunciare ad averne consapevolezza e cura.

Pres.Francesco Amirante.

Condivido l'impostazione secondo cui il diritto dell'immigrazione attiene alla tutela dei diritti fondamentali della persona. Ciò dovrebbe imporre, da un lato, una revisione delle nostre categorie giuridiche, ad esempio quelle di diritto soggettivo e interesse legittimo, e dall'altro la necessità di garantire sempre una tutela effettiva di tali diritti, ad esempio con la previsione di misure cautelari. E' evidente che rispetto a un provvedimento di espulsione non è pensabile a una seria tutela ex post.

Cons.Giuseppe Salmè:

Come ha già sottolineato il presidente Amirante, questo cambiamento di prospettiva del diritto interno è imposto, soprattutto, dalle norme sopranazionali, da quelle convenzionali (convenzione di Ginevra sui rifugiati, CEDU, Accordo di Schengen, convenzione di Dublino sull'asilo) o universali, a quelle dell'Unione (dal Trattato di Amsterdam che ha iniziato a "comunitarizzare" la materia migratoria, a quello di Lisbona che ha attribuito valore giuridico alla Carta di Nizza e ha previsto l'adesione dell'Unione alla CEDU, alle ormai numerose direttive che hanno affrontato in diversi aspetti della disciplina). Del mutato rilievo del rapporto tra norme interne e norme sopranazionale è al tempo stesso, sintomo e conseguenza, un mutamento delle stesse tecniche argomentative e redazionali delle decisioni, le quali, in numero sempre maggiore, prendono le mosse, ancor prima che dalla ricognizione dei principi costituzionali, dalla enunciazione delle regole e dei principi ricavabili dalle fonti sopranazionali. Con ciò si incrementa il tasso di effettività della tutela dei diritti fondamentali, che debbono essere sempre più presi sul serio (Dworkin).

Voglio ricordare, a questo proposito, la vicenda emblematica del rapporto tra l'esercizio della sovranità e la tutela dei diritti fondamentali. Con la sentenza n. 8157/2002 le sezioni unite dichiararono l'improponibilità assoluta delle domande risarcitorie dei congiunti di cittadini serbi uccisi dal bombardamento da parte delle Nato dell'edificio della radiotelevisione di Belgrado, perché le modalità di conduzione di una guerra rientra nelle scelte di governo insindacabili da parte di qualsiasi autorità

giudiziaria. Ma poco dopo, con sentenza n. 5044/2004 (est. Marziale), seguita dalle sentenze nn. 14201 e 14199 del 2008, le stesse sezioni unite, con riferimento a domanda risarcitoria nei confronti della Repubblica tedesca per la deportazione in Germania e l'assoggettamento ai lavori forzati di cittadino italiano durante l'occupazione nazista in Italia nella seconda guerra mondiale, ha affermato il principio che la norma consuetudinaria di diritto internazionale generalmente riconosciuta che impone agli Stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli Stati stranieri, non accorda allo Stato straniero un'immunità totale dalla **giurisdizione** civile dello Stato territoriale non può essere invocata in presenza di crimini internazionali, in quanto lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana.

Diritto asilo, rifugio e protezione umanitaria.

La disciplina interna è notevolmente cambiata a seguito dell'entrata in vigore del d.lg.vo 251/2007 che ha dato attuazione alla direttiva “qualifiche” e del d.lg.vo n. 25 del 2008 di attuazione della direttiva procedure.

Quanto al diritto di asilo (definito all'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 come “diritto di cercare e di godere in altri paesi protezione dalle persecuzioni, non invocabile, però, da chi sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.”) l'art. 10, 3° comma cost., come è noto afferma, invece, che “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.”

Pur essendosi sempre riconosciuta immediata precettività alla norma costituzionale che riconosce allo straniero un diritto soggettivo pieno (cass. n. 4674/1997, n. 907/1999: diritto soggettivo, diff. Con rifugio), con la sentenza n. 25028/2005, seguita da altre successive, in assenza di una legge organica sull'asilo politico il diritto di asilo dovrebbe intendersi non tanto come un diritto alla permanenza e alla protezione nel territorio dello Stato, quanto come il diritto dello straniero di accedervi al fine di

essere ammesso alla procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato politico e non ha contenuto legale diverso e più ampio del diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della relativa pratica.

L'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951, definisce come rifugiato chiunque “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure a chiunque, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”.

Sostanzialmente nello stesso senso è la definizione contenuta nel d. lgs. 251/2007 che prevede inoltre che ammissibile alla protezione sussidiaria il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese.

E' dubbio che il d.lgs. 251 costituisca attuazione dell'art. 10 cost.

Molto diverso è il contenuto delle situazioni soggettive che derivano dal riconoscimento dello status di rifugiato o del diritto alla protezione sussidiaria e dalla concessione del permesso di soggiorno umanitario. Il rifugiato ha diritto al permesso di soggiorno quinquennale, all'accesso al lavoro pubblico e privato, allo studio e all'assistenza socio-sanitaria, a un documento di viaggio valido cinque anni, al ricongiungimento familiare agevolato. La protezione sussidiaria (solo parzialmente coincidente con la protezione umanitaria che può essere accordata dalle commissioni territoriali con la sollecitazione ai questori di rilasciare permessi di soggiorno a fini umanitari: cass. 4139/2011 dà diritto ad un titolo di soggiorno stabile, triennale ed alla fruizione di un ampio quadro di diritti e facoltà (accesso al lavoro, allo studio, alle

prestazioni sanitarie). Il titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari ha invece un titolo di validità da sei mesi a due anni e diritto di accesso al lavoro e all'iscrizione al servizio sanitario.

Sulla nuova disciplina, successiva cioè al d. lgs. 251/2007 e 25/2008 è stata pronunciata una sola decisione (sentenza n. 17576/2010) che si è occupata del procedimento di impugnazione del provvedimento negativo delle commissioni territoriali sulla domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, affermando che si tratta di un procedimento camerale al quale tuttavia non si applica l'art. 380 bis c.p.c. e nel quale il controricorso può essere depositato entro venti giorni dalla notifica dell'avviso d'udienza, ma non è ammissibile il ricorso incidentale.

Tuttavia, già anteriormente, nella sentenza delle sezioni unite n. 27310/ 2008, si afferma che i principi che regolano l'onere della prova incombente sul richiedente il riconoscimento dello *status* di rifugiato devono essere interpretati secondo le norme di diritto comunitario contenute nella direttiva “qualifiche”, ancor prima che la stessa avesse efficacia in Italia, nel senso che l'autorità amministrativa ed il giudice devono svolgere un ruolo attivo nell'istruzione della domanda, disancorato dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario.

Contrasta con l'affermazione di tali principi l'orientamento restrittivo assunto in ordine alla valutazione delle prove nei procedimenti aventi ad oggetto il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Infatti si è ritenuto che non sono sufficienti le dichiarazioni dell'interessato, le attestazioni provenienti da terzi estranei al giudizio che facciano riferimento a situazioni politico-economiche di dissesto del paese di origine o a persecuzioni nei confronti di non specificate etnie di appartenenza ovvero il richiamo al fatto notorio o a fonti di stampa indeterminate.

In ordine alla giurisdizione si è verificato un apparente contrasto addirittura all'interno delle sezioni unite. Mentre infatti cass. n. 7933/2008 ha affermato che il provvedimento del questore, di diniego del permesso di soggiorno per motivi umanitari e di allontanamento dal territorio nazionale, emesso all'esito della decisione negativa della commissione centrale sul riconoscimento dello *status* di rifugiato, è

assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo, non costituendo atto meramente consequenziale del procedimento introdotto con la domanda di asilo ma, al contrario, avendo ad oggetto una valutazione politico-amministrativa autonoma del questore, riguardante l'esistenza delle ragioni di protezione indicate negli art. 5, 6° comma, e 19, 1° comma, d.leg. n. 286 del 1998 con l'ordinanza n. 19393/2009 si è ritenuto che la controversia avente ad oggetto una domanda di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposta in data anteriore al 20 aprile 2005 (inizio di funzionamento delle commissioni territoriali previste dalla legge 30 luglio 2002 n. 189) è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto la situazione giuridica soggettiva dello straniero ha natura di diritto soggettivo, che va annoverato tra i diritti umani fondamentali che godono della protezione apprestata dall'art. 2 della Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, e non può essere degradato ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservato esclusivamente al legislatore.

Le differenti soluzioni dipendono, evidentemente, dal fatto che nel primo caso era stato impugnato il diniego di permesso di soggiorno mentre nel secondo si chiedeva l'accertamento del diritto a ottenere tale permesso.

E' opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che nella decisione più recente viene superato l'orientamento secondo cui la disposizione dell'art. 19 del t.u. dovrebbe essere letta in connessione con il successivo art. 20, il quale prevede, come limite all'apprezzamento del giudice l'avvenuta adozione del decreto del presidente del consiglio dei ministri, d'intesa con tutti i ministri interessati, di misure temporanee da adottarsi, anche in deroga della disciplina generale dell'immigrazione, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità. Tale orientamento, infatti, contrasta con il rilievo che l'art. 20 riguarda situazioni collettive ed autorizza deroghe alla ordinaria disciplina

dell'immigrazione in favore della generalità di soggetti nei cui confronti si siano verificati gli eventi indicati nella disposizione, mentre l'art. 19 ha ad oggetto situazioni meramente individuali.

Il rapporto tra impugnazione davanti al giudice ordinario del rigetto della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato da parte delle commissioni territoriali e provvedimenti espulsivi rappresenta un momento di forte criticità perché non è previsto un automatico effetto sospensivo del procedimento volto a valutare i presupposti di tali provvedimenti in generale ma solo in casi particolari (domanda giudicata inammissibile o manifestamente infondata, nel caso di richiedente trattenuto nel CIE, perché precedentemente espulso e, nei casi di persone ospitate nei CARA, quando lo straniero ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo e quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

Tutela dei minori.

Con sentenza n. 21799/2010 è stato composto il contrasto insorto all'interno della corte (e tra l'orientamento in precedenza seguito e la stragrande maggioranza dei giudici del merito) in ordine all'interpretazione dell'art. 31 del t.u., affermando che la temporanea autorizzazione alla permanenza in Italia del familiare del minore in presenza di gravi motivi connessi al suo sviluppo psico-fisico, non richiede necessariamente l'esistenza di situazioni di emergenza o di circostanze contingenti ed eccezionali strettamente collegate alla sua salute, potendo comprendere qualsiasi danno effettivo, concreto, percepibile ed obiettivamente grave che in considerazione dell'età o delle condizioni di salute ricollegabili al complessivo equilibrio psico-fisico, deriva o deriverà certamente al minore dall'allontanamento del familiare o dal suo definitivo sradicamento dall'ambiente in cui è cresciuto purché non si tratti di situazioni di lunga o indeterminabile durata e non caratterizzate da tendenziale stabilità che, pur non prestandosi ad essere catalogate o standardizzate, si concretino

in eventi traumatici e non prevedibili che trascendano il normale disagio dovuto al proprio rimpatrio o a quello di un familiare.

Su questa problematica è desinata ad avere effetti rilevanti la recente sentenza della corte di Lussemburgo 8 marzo 2011, Zambrano che ha ritenuto contrastante con l'art. 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione la disciplina e i provvedimenti amministrativi che neghino al cittadino di una Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, che siano cittadini dell'Unione, il diritto di soggiornare e di lavorare nella Stato membro del quale i minori siano cittadini, quando tali decisioni possano privare i figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione. Con decisione in via di pubblicazione la sesta sezione, in applicazione della sentenza indicata ha confermato il provvedimento del giudice di pace che ha annullato il decreto di espulsione di straniero extracomunitario convivente con una minore, parente entro il quarto grado, di cittadinanza italiana.

Effetti della direttiva rimpatri

La direttiva rimpatri (2008/115/CE), non ostante non sia stata ancora attuata, ha già effetti molto rilevanti nel nostro ordinamento. Come è noto, la corte di Lussemburgo, con sentenza del 28 aprile 2011, El Dridi, ha dichiarato inapplicabile, per contrasto con tale direttiva, ritenuta in questa parte *self executing*, la previsione del reato di cui all'art. 14 comma 5 *ter* e *quater* del d. lg.vo 286/98 e la corte di cassazione ha già fatto applicazione di tale decisione.

Non minori sono anche i dubbi di contrasto con la direttiva di numerosi aspetti della disciplina del t.u. Mi limito a ricordare, ad esempio, che già nella giurisprudenza di merito si è andato formando un orientamento secondo cui sono illegittimi i provvedimenti di espulsione non preceduti dall'assegnazione di un termine per la partenza volontaria prevista dall'art. 7, paragrafo 1 della direttiva.

Ulteriori dubbi di compatibilità sorgono in relazione al fatto che tutte le espulsioni sono immediatamente esecutive, anche se impugnate; non è prevista l'assegnazione di un termine per la partenza volontaria; l'esecuzione dell'espulsione è ordinariamente eseguita in forma coattiva (accompagnamento coattivo e trattenimento); i

provvedimenti di espulsione sono adottati senza tener conto delle esigenze specifiche del caso concreto (“automatismo espulsivo”) senza valutare la proporzionalità nell’adozione di misure coercitive; tutte le espulsioni sono accompagnate da un divieto d’ingresso, ordinariamente decennale; non è previsto di chiedere di riesaminare della sussistenza delle ragioni legittimanti il trattenimento; non è previsto che il trattenimento cessi quando non vi è più alcuna ragionevole prospettiva di esecuzione dell’allontanamento; l’ordine di allontanamento del questore prevede un termine di soli cinque giorni ed è previsto all’inizio della procedura e non dopo la concessione del termine per il rimpatrio volontario, e indipendentemente dalla condotta dell’interessato.

Conclusioni.

L’applicazione della disciplina dell’immigrazione, in quanto attinente alla tutela dei diritti fondamentali della persona, richiama la giurisdizione a svolgere un’attenta funzione di “guardania” dei principi costituzionali (Borrè), tenendo presente che, come ha osservato Stefano Rodotà: “le perversioni degli ordinamenti giuridici possono nascere in un loro riposto angolo, ma poi irresistibilmente si diffondono e contagiano l’intero sistema.”

Pres.Amirante: condivido l’impostazione del Cons.Salmè relativamente alla rilevanza dei diritti dei migranti come diritti fondamentali. La tutela dei diritti fondamentali però introduce una serie di problemi: vengono messe in discussione, ad esempio alcune nostre categorie giuridiche tradizionali, come quella relativa alla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.

Inoltre, mi sembra necessaria in questa materia la tutela cautelare, che è essenziale al diritto di difesa protetto dall’art.24 Cost., anche perché quando è stata eseguita una espulsione illegittima è difficile ottenere tutela ex post.

Riccardo Del Punta:

saluti e ringraziamenti.

La mia parte è quella del giuslavorista. Non mi occuperò di tutto lo spettro dei diritti dei lavoratori non europei, ma solo delle discriminazioni; mi concentrerò, cioè, sulle discriminazioni nella gestione del rapporto di lavoro.

Discriminazioni non sono tutte le differenziazioni possibili, ma solo quelle operate dal datore di lavoro o dai suoi preposti, i quali compiano un qualsiasi atto o comportamento nella gestione del rapporto di lavoro, che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza.

Una prima domanda che ci dobbiamo porre è se il potere di disapplicazione del giudice nazionale può abbattere la distanza fra le discriminazioni e la normativa primaria UE di tutela.

La normativa antidiscriminazione, in realtà, è un complesso normativo corposo, iniziato con la discriminazione di genere e sull'esperienza anglosassone, molto attenta al problema delle discriminazioni sul lavoro, ed ha dato origine ad un microsistema, che, tra l'altro, in ambito nazionale si è tradotto nei d.lgs. n. 215/2003 e n.216/2003, che hanno un campo di applicazione molto vasto, che non si riduce ai temi del lavoro. Tuttavia questo sistema da noi fa fatica ad affermarsi con una sua centralità, talvolta per il timore dei soggetti titolari dei diritti relativi ad azionarli, pensiamo alle sacche di lavoro nero che si intrecciano con il mondo dell'immigrazione clandestina.

Allora, forse, abbiamo sopravvalutato il ruolo e la funzione concreta di questa normativa, anche se non certamente i valori che intende tutelare; purtroppo, quello che è sicuro è che non ha un impatto miracoloso con la realtà.

Per delineare questo microsistema di tutela dobbiamo mettere insieme una serie di fonti, riordinando fonti sparse. Alludo alla sovrapposizione del TU del 98, con le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE, recepite nei decreti n. 215 e 216 del 2003, che, appunto, hanno lasciato in vita il TU sovrapponendosi.

Tra le fonti primarie in materia di discriminazione verso gli stranieri troviamo l'art.10 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e l'art.21 della Carta di Nizza,

recepita poi pienamente dal Trattato di Lisbona, che fa divieto di discriminare “per sesso, razza, colore della pelle o origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convenzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.”

La sentenza *Kucukdeveci*, CGUE 19 gennaio 2010, C-55/07, ha tenuto conto proprio del divieto di discriminazione basato sull'età, espresso concretamente nella direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro e deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nella causa principale, che prevede che, ai fini del calcolo del termine di preavviso di licenziamento, non sono presi in considerazione i periodi di lavoro compiuti dal dipendente prima dei 25 anni di età. E' compito, quindi, del giudice nazionale, investito di una controversia tra privati, garantire il rispetto del principio di non discriminazione in base all'età, quale espresso concretamente dalla direttiva 2000/78, disapplicando, se necessario, qualsiasi disposizione contraria della normativa nazionale. Pertanto, non viene meno il limite dell'efficacia orizzontale delle direttive, ma la direttiva comunitaria, che esprime il principio, trova radice nelle norme primarie europee e ne rafforza il valore giuridico.

Il divieto di discriminazione per età è arrivato a questo tipo di consacrazione con la sentenza *Kucukdeveci*, ma certo tale esito non potrà che riguardare anche la discriminazione per razza, cittadinanza, opinioni politiche, credo religioso... la Corte di Giustizia sicuramente se ne farà interprete.

La parità di trattamento è speculare ai divieti di discriminazione, infatti per garantire la parità è necessario vietare le discriminazioni.

In proposito l'art.2, comma2, del d.lgs.286/1998 afferma che: ”lo straniero regolarmente soggiornante gode dei diritti civili attribuiti al cittadino italiano; il comma 3 precisa che:” la Repubblica, in attuazione della convenzione OIL, n.143/1975, garantisce ai lavoratori stranieri soggiornanti e alle loro famiglie parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani”, mentre l'art.37,

comma 4, aggiunge ancora che:”in caso di lavoro subordinato è garantita la parità di trattamento retributivo e previdenziale con i cittadini italiani”.

L’art.43, comma 1, TU immigrazione, poi, dà una definizione generale di discriminazione, affermando che: ”...costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale od etnica, le convinzioni o le pratiche religiose...”, il modello è quello della Convenzione di New York del 1966 contro la discriminazione razziale. Il comma 2, lett.e) del medesimo articolo indica, invece, la nozione lavoristica di discriminazione, rilevando che commettono un atto di discriminazione il datore di lavoro o i suoi preposti i quali “compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole, discriminando, anche indirettamente, i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza”. La teoria soggettiva della discriminazione è, così, superata per cui non è necessario il motivo discriminatorio nel soggetto agente, ma un effetto oggettivamente discriminatorio.

I decreti del 2003 risentono della normativa europea, nel frattempo varata, che riprendono alla lettera. Infatti, il d.lgs.215 assume che per parità di trattamento s’intende l’assenza di discriminazioni legate alla razza o origine etnica, non riguarda invece le differenze di trattamento legate alla nazionalità. E ciò riporta in auge il TU del 1998 che è, quindi, ancora applicabile per quella parte. L’art.2, comma 1, lett.a) del d.lgs. predetto indica la nozione di discriminazione diretta, che ricorre quando: ”a causa della razza o dell’origine etnica “quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un’altra in situazione analoga”; quindi si ha discriminazione diretta nel caso di trattamento diverso di una persona rispetto ad un terzo in comparazione nella medesima situazione.

La successiva lett.b), invece, indica la nozione di discriminazione indiretta che ricorre allorché “una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una particolare

razza o origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone”. Sono considerate discriminazioni anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o origine etnica, aventi lo scopo o l’effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante ed offensivo ovvero gli ordini di discriminare determinate persone a causa della razza o dell’origine etnica.

Non costituiscono, invece, discriminazioni nel rapporto di lavoro o nell’esercizio dell’attività d’impresa, né dirette, né indirette, quelle differenze di trattamento conseguenti a caratteristiche dovute alla razza o all’origine etnica di una persona, qualora per la natura di un’attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell’attività medesima, purchè siano effettuate nel rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza e giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari. Con riguardo alla discriminazione religiosa, il d.lgs. n.216/2003 ha un ambito di applicazione più ristretto del d.lgs. n.215/2003, concernendo le discriminazioni legate all’occupazione ed alle condizioni di lavoro; peraltro la nozione di discriminazione è identica a quella di cui al d.lgs.215/2003, così come, sostanzialmente, le eccezioni al divieto di discriminazione.

Quanto alla tutela giurisdizionale, l’art.44 TU immigrazione (v.art.4, comma 1, d.lgs. n.215/2003, art.4, comma 2, d.lgs.n.216/2003) prevede un’azione contro le discriminazioni individuali e, di conseguenza, la legittimazione ad agire spetta al soggetto vittima della discriminazione. Il procedimento ha natura sommaria (deformalizzato ma ad accertamento pieno): il Tribunale, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo più opportuno agli atti di istruzione indispensabili in relazione ai presupposti e ai fini del provvedimento richiesto. Inoltre, è prevista la facoltà per il giudice di procedere, in caso di urgenza, inaudita altera parte, con decreto motivato, soggetto a successiva conferma, modifica o revoca previa instaurazione del contraddittorio.

L'art.4, comma 3, del d.lgs. n.215/2003 dispone, quanto all'onere della prova, che se il ricorrente fornisce elementi di fatto, anche statistici, idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione; viene così superato il più blando regime ex art.44, comma 9, TU immigrazione.

Per le discriminazioni religiose e le altre indicate dal d.lgs.216/2003, invece, l'inversione dell'onere della prova si ha quando la discriminazione è presunta in termini gravi, precisi e concordanti (art.4, comma 4, d.lgs. predetto).

Il procedimento sfocia in un'ordinanza reclamabile, che, se di accoglimento, contiene i provvedimenti richiesti, immediatamente esecutivi. Il provvedimento ha natura inibitoria, contenendo l'ordine di cessazione della discriminazione e restitutoria, in quanto mira a rimuovere gli effetti negativi già prodotti.

Per impedire la ripetizione delle discriminazioni il giudice può stabilire un piano di rimozione delle stesse *pro futuro*. Inoltre, se richiesto, il giudice può condannare al risarcimento del danno, anche non patrimoniale.

E' esperibile, altresì, un'azione contro le discriminazioni collettive, cioè quando viene posto in essere un atto o comportamento discriminatorio di carattere collettivo e non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione. La relativa legittimazione ad agire è di associazioni ed enti inseriti nel registro delle associazioni impegnate nella lotta contro le discriminazioni; il rito ed il tipo di tutela accordata è analogo a quello relativo all'azione individuale.

Quanto alle applicazioni giurisprudenziali, la S.C. ha ritenuto il procedimento di repressione della condotta discriminatoria di cui all'art.44 TU immigrazione un procedimento cautelare cui si applicano, ex art.669 quaterdecies cpc, le norme sul procedimento cautelare uniforme previsto dal libro IV, titolo I, capo III, cpc, in quanto compatibili; pertanto, non essendo l'ordinanza (resa su ricorso), provvedimento definitivo con carattere decisorio, è inammissibile il ricorso per cassazione ex art.111 cost.,né questo può essere convertito in regolamento preventivo

di giurisdizione (Cass.n.6172/2008; conf. Cass.n.3670/2011).

Quale coordinamento fra TU immigrazione ed i decreti n.215 e 216 del 2003?

Non vale in generale il criterio dello *ius superveniens*, posto che i decreti citati fanno salvi gli art.43 e vari commi dell'art.44 del TU; neppure è utilizzabile il criterio della specialità, data la sovrapposizione soltanto parziale tra le due normative. Pertanto, con la possibile eccezione di alcune disposizioni, le due fonti sembrano essere entrambe vigenti e applicabili a seconda dei casi.

Il caso Feryn è emblematico.

All'inizio del 2005 la Feryn, impresa belga, cercava operai per la propria attività d'installazione di porte basculanti presso clientela privata; in un'intervista il proprietario dell'azienda dichiarava che non assumeva marocchini, perché non graditi ai suoi clienti. La causa relativa era stata promossa non da singoli, ma dal centro per le pari opportunità e per la lotta contro il razzismo e la sentenza conseguente (CGUE, 10 luglio 2008, C-54/07) sancì che il fatto che un datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assumerà lavoratori dipendenti aventi una data origine etnica o razziale, configura una discriminazione diretta nell'assunzione ai sensi della direttiva n.2000/43/CE, in quanto siffatte dichiarazioni sono idonee dissuadere fortemente determinati candidati dal presentarsi e quindi ostacolano il loro accesso al mercato del lavoro. L'affermazione più intrigante della sentenza concerne però la legittimazione ad agire: la CGUE prende atto che l'art.7 della direttiva si accontenta del fatto che i rimedi siano accessibili alla parte direttamente lesa.

Questo, però, non preclude agli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli, come il riconoscimento ad associazioni collettive del diritto di avviare procedure giurisdizionali o amministrative intese a far rispettare gli obblighi della direttiva, senza agire per un denunciante determinato ovvero in mancanza di un denunciante identificabile.

Un altro caso di discriminazione nell'assunzione ha riguardato un'impresa lombarda che, in un passaggio di appalto, come nuova società appaltatrice aveva riassunto, tra i dipendenti già addetti, i soli lavoratori italiani, escludendo gli extracomunitari.

In relazione all'accesso al lavoro pubblico c'è una giungla normativa.

A parte la prospettiva della disapplicazione per contrasto con la normativa UE, o della remissione alla Corte Costituzionale, uno spazio per l'applicazione diretta, da parte dei giudici del lavoro della normativa antidiscriminazione (ivi incluso l'art.2, comma 3, TU immigrazione), si è creato in relazione a provvedimenti amministrativi che escludano gli stranieri da selezioni di tipo assuntivo o equiparabili (ad es. procedure di stabilizzazione).

La giurisprudenza di merito è favorevole all'accesso di questi lavoratori, infatti da parte di numerosi giudici del lavoro è stata ritenuta sottoposta all'AGO, nonché discriminatoria, la esclusione di cittadini extra UE: dall'accesso ad un concorso pubblico, dalla graduatoria per l'accesso alle supplenze nella scuola pubblica, dalle procedure di stabilizzazione, da un avviso di selezione per l'assunzione in un'azienda di trasporto pubblico, da un bando di un'azienda per l'edilizia residenziale.

Quanto alla posizione soggettiva in discussione, abbiamo diritti assoluti che vanno a impattare con situazioni che altrimenti sarebbero di interesse legittimo, per cui abbiamo un fenomeno contrario a quello dell'affievolimento.

Nell'azione ex art.44 TU immigrazione, per esempio, è configurata una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio della libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a qualunque violazione posta in essere sia da privati che dalla PA, senza che rilevi che la condotta lesiva sia attuata nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della PA di utilità rispetto a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo (in tal senso si è espressa Cass.SU n.7186 del 2011); è, in conseguenza, dell'AGO l'azione promossa dalla CGIL contro la decisione della PA datrice, un'azienda ospedaliera, di escludere dalle procedure di stabilizzazione infermieri extracomunitari dotati del permesso di soggiorno, ma privi della cittadinanza.

Dobbiamo chiederci se la prospettiva della disapplicazione è un approdo possibile.

La disapplicazione per contrasto con norme primarie europee renderebbe possibile un'applicazione diretta (anche "orizzontale") della direttiva n.2000/43/CE, in quanto

specificazione di quelle norme, anche nei confronti di atti normativi primari, oltre che secondari (quali provvedimenti comunali in tema di benefici assistenziali).

Il tribunale di Bolzano, nel caso di una legge della provincia autonoma, che, ai fini dell'ottenimento del "sussidio casa", attribuisce rilievo sia all'appartenenza linguistica, che alla nazionalità, riservando per quest'ultimo aspetto un trattamento peggiorativo ai cittadini extra UE, ha chiesto alla Corte di Giustizia se deve fare ricorso alla disapplicazione, ipotizzando il contrasto della legge provinciale con le norme europee.

Pres.Amirante:

il nuovo assetto delle fonti del diritto del lavoro è un argomento che meriterebbe un intero convegno tanto è complesso e tuttavia l'affresco del prof. Del Punta ha chiarito egregiamente i problemi e le figure di riferimento nel concreto momento applicativo della normativa antidiscriminatoria.

Dott.Gattari:

Saluti e ringraziamenti.

Il "decreto procedure" n.25 del 2008, dopo aver esplicitato all'art.1 la finalità di stabilire forme e tempi per l'esame della domanda di protezione internazionale presentate dagli "stranieri" (tali dovendosi intendere i cittadini di Paesi non appartenenti all'UE e gli apolidi) e per la revoca e la cassazione degli status in precedenza riconosciuti, all'art.2 lett.b) afferma che per "domanda di protezione internazionale o domanda di asilo o domanda" deve intendersi la domanda presentata secondo le procedure previste dal presente decreto, diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria".

Il legislatore del 2008, introducendo il giudizio "d'impugnazione" davanti al tribunale del provvedimento sulla protezione internazionale dello straniero ha scelto espressamente il procedimento camerale, rito già applicabile anche in precedenza secondo l'interpretazione data da Cass. Sez. Un. 17/11/2008 n. 27310 all'art. 1 co. 6

del D.L. n. 416 del 1989 (conv. In L. n. 39 del 1990) laddove era prevista la proposizione della domanda mediante “ricorso” – che si svolge davanti al tribunale in composizione monocratica, adito dallo straniero con un ricorso sottoscritto da un difensore munito di valida procura alle liti e al quale vengono indirizzate tutte le comunicazioni e le notificazioni (artt. 16 comma 2 e 35 comma 3).

Per effetto del deposito del ricorso l'efficacia del provvedimento che ha respinto la domanda di protezione internazionale o che ha dichiarato la revoca o la cessazione dello status è sospesa ex lege (art.35, comma 6). L'opposizione, quindi, normalmente sospende l'efficacia del provvedimento negativo. L'effetto sospensivo automatico è tuttavia escluso nei casi espressamente previsti nei commi 7 e 8 dell'art.35, in particolare quando il ricorso faccia seguito ad un provvedimento della commissione territoriale che ha dichiarato inammissibile la domanda ex art.29 (perché il richiedente ha già ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato da altro Paese da un altro Paese firmatario della Convenzione di Ginevra e può ancora avvalersi di tale protezione, o ha reiterato la domanda di protezione sulla quale la commissione si è già pronunciata senza addurre nuovi elementi sulla sua situazione personale o sulla situazione del suo Paese di origine), ovvero che ha rigettato la domanda per “manifesta infondatezza” ex art. 32 co. 1 lett. b-bis (ravvisando la palese insussistenza dei presupposti previsti dal D.Lvo 251/2007 o ritenendo essere stata presentata al solo scopo di impedire o ritardare un provvedimento di espulsione o di respingimento), ovvero ancora pronunciato ai sensi dell'art. 22 co. 2 (nei confronti di un richiedente che si è allontanato senza giustificato motivo dal centro di accoglienza) o quando il ricorso è proposto da un richiedente ospitato in un centro di accoglienza nelle ipotesi previste dall'art. 20 co. 2 lett. b) e c) (ha presentato domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo alla frontiera o subito dopo o ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare) o infine quando il ricorrente è trattenuto in uno dei centri previsti dall'art. 14 T.U. Immigrazione per una delle ragioni indicate dall'art. 21.

In tutti i casi in cui il deposito del ricorso non comporta la sospensione automatica del provvedimento impugnato, la sospensione può essere chiesta dall'interessato contestualmente al deposito del ricorso, quando ricorrono "gravi e fondati motivi".

A seguito del deposito del ricorso il giudice fissa con decreto in calce all'atto introduttivo l'udienza camerale di comparizione delle parti e dispone che, a cura del cancelliere, il ricorso ed il decreto siano notificati al ricorrente e al Ministero dell'Interno presso la commissione amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato e comunicati al Pubblico Ministero (comma 5 dell'art. 35).

In tale giudizio, tuttavia, spesso manca l'effettività del contraddittorio, perchè l'amministrazione normalmente non si costituisce. Il ricorrente viene invitato a comparire di persona all'udienza camerale per rendere l'interrogatorio libero sui fatti rilevanti per la decisione, perché questa è una delle fonti maggiori di prova; egli è sollecitato a comparire, altresì, con un interprete di sua fiducia, se gli fosse necessario, per evitare gli aggravii, in termini di costi, che la nomina di un interprete comporta ed, inoltre, a depositare l'eventuale ulteriore documentazione in suo possesso, che possa fornire sostegno probatorio alla domanda di protezione, nonché ad indicare le generalità di persone in grado di riferire circostanze utili, che non sono però testimoni, infatti non ci sono capitoli di prova secondo quanto disposto dall'art.244cpc.; ciò in considerazione della peculiarità delle situazioni soggettive che costituiscono oggetto del processo, della spiccata celerità e semplicità del rito e del dovere di "cooperazione" del giudice, nella ricerca anche d'ufficio della prova dei fatti allegati a sostegno della domanda di protezione.

Si tratta, tuttavia, di un giudizio contenzioso su diritti fondamentali della persona e per questo deve essere assicurato il diritto al contraddittorio e di difesa. E' indispensabile quindi la difesa tecnica, che implica che l'opposizione proposta personalmente dallo straniero va dichiarata inammissibile, mentre eventuali vizi e difetti della procura alle liti rilasciata al difensore si ritengono sanabili nelle forme previste per il giudizio di cognizione dall'art. 182 c.p.c., che costituisce espressione di un principio generale dell'ordinamento processuale applicabile anche al rito camerale.

La previsione che, nel ricorso in opposizione al tribunale, lo straniero deve essere assistito da un difensore comporta altresì che la domanda – al pari di tutte quelle che si introducono con ricorso e in assenza di deroghe espressamente previste dalla legge - vada introdotta mediante deposito in cancelleria del ricorso e che non possa essere ritenuta ritualmente proposta l'opposizione mediante spedizione a mezzo posta all'ufficio giudiziario dell'atto introduttivo del giudizio.

Nel primo grado il Ministero dell'Interno, ove non ritenga di costituirsi avvalendosi della difesa tecnica dell'Avvocatura dello Stato, può stare in giudizio a mezzo di un rappresentante designato dalla commissione amministrativa che ha emesso il provvedimento opposto (comma 9 dell'art. 35) .

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ex D.P.R. n. 115 del 2002, è molto frequente in questo tipo di controversie per la normale situazione di indigenza in cui versa il richiedente protezione.

Il legislatore ha varato, quindi, un sistema bifasico: una prima fase amministrativa di fronte alla commissione territoriale o alla commissione nazionale ed una seconda fase di fronte al giudice.

Quanto alla competenza il ricorso in opposizione ex art. 35 comma 1 D.Lvo 25/2008 avverso il provvedimento della Commissione territoriale - che all'esito del procedimento amministrativo ha totalmente respinto la domanda di protezione o che ha riconosciuto allo straniero la sola protezione sussidiaria - va proposto al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui ha sede la commissione territoriale, ovvero al tribunale del capoluogo del distretto di corte in cui ha sede il centro di accoglienza per i richiedenti asilo o il centro di identificazione ed espulsione, nel caso in cui al momento della domanda avanzata in sede amministrativa lo straniero fosse stato accolto o trattenuto in uno di tali centri previsti dagli artt. 20 e 21 del D.Lvo 25/2008.

La competenza territoriale per l'opposizione in tal caso va individuata nel tribunale del capoluogo di distretto di corte di appello in cui ha sede la commissione territoriale che ha emesso il provvedimento impugnato, ovvero nel tribunale distrettuale presso il

quale ha sede il centro in cui lo straniero è stato accolto o trattenuto al momento della presentazione della domanda di protezione in sede amministrativa.

La Cassazione ha affermato che, ai fini dell'individuazione del tribunale territorialmente competente a conoscere dell'opposizione, non ha alcun rilievo che, al momento in cui viene proposto il ricorso giurisdizionale, lo straniero non si trovi più presso il centro di identificazione o di accoglienza in cui era stato ospitato o trattenuto inizialmente, poiché in tal caso il "foro speciale" previsto dal legislatore si fonda sulla situazione iniziale e non sulle modifiche medio tempore intervenute, per cui l'opposizione va comunque proposta davanti al tribunale del distretto in cui si trova il centro ove è stato accolto/trattenuto lo straniero (Cass. sez. 1 ord. 19/8/2010 n. 18723; conf. Cass. sez. 6 ord. 20/11/2010 n. 23573).

Vertendosi in tema di procedimento camerale nel quale è parte necessaria il Pubblico Ministero, la competenza per territorio nei giudizi di opposizione di cui si discute è inderogabile a norma dell'art. 28 c.p.c. e l'incompetenza del giudice adito deve essere rilevata anche d'ufficio (art. 38 c.p.c.), senza che operi in tal caso la preclusione temporale della "prima udienza" prevista dal comma 3 dell'art. 38 c.p.c. non applicabile ai procedimenti camerale.

Ulteriore verifica "preliminare" che il giudice dell'opposizione avverso il diniego della commissione territoriale è tenuto a compiere è che l'opposizione sia stata proposta tempestivamente.

Il comma 1 dell'art. 35 prevede infatti che il ricorso va proposto "a pena di inammissibilità" nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento di rigetto allo straniero non ospitato o non trattenuto in uno dei centri previsti dagli artt. 20 e 21, mentre il termine per proporre l'opposizione – sempre "a pena di inammissibilità" - è di quindici giorni dalla comunicazione del provvedimento negativo qualora l'opponente sia accolto o trattenuto in uno di tali centri.

L'onere di provare la tempestività dell'opposizione - condizione di ammissibilità della stessa – grava sull'opponente il quale, secondo l'esplicita previsione contenuta nel comma 1 dell'art. 35, è tenuto ad "allegare copia del provvedimento impugnato",

proprio al fine di consentire al tribunale adito di verificare sia la propria competenza territoriale sia la tempestività dell'opposizione proposta.

Le gravi conseguenze che derivano dalla tardiva proposizione dell'opposizione – pronuncia di inammissibilità della stessa – inducono ad interpretare restrittivamente le ipotesi in cui trova applicazione la previsione del termine dimezzato (quindici giorni dalla comunicazione) contenuta nell'ultimo periodo del comma 1 per proporre l'opposizione da parte dello straniero accolto o trattenuto in un centro.

E' tutt'altro che infrequente, anche per il fatto che la proposizione dell'opposizione comporta nella maggior parte dei casi l'automatica sospensione del provvedimento opposto - o meglio del provvedimento di espulsione che normalmente consegue al rigetto della domanda di protezione - che dopo la proposizione dell'opposizione nessuna delle parti compare all'udienza camerale fissata nel decreto dal giudice ovvero ad un'udienza successiva a cui il procedimento è stato rinviato per l'espletamento di attività istruttoria o per la decisione.

Poiché non si tratta di un'impugnazione tecnicamente intesa, è escluso che nel giudizio di opposizione ex art. 35 trovi applicazione l'art. 348 co. 2 c.p.c. che disciplina la mancata comparizione delle parti alla prima udienza nel giudizio di appello. Come pure, nonostante qualche voce discorde, l'opinione prevalente in giurisprudenza è nel senso che, a fronte della mancata comparizione delle parti, il giudice dell'opposizione ex art. 35 non può applicare il disposto degli artt. 181 e 309 c.p.c. previsto per il giudizio ordinario di cognizione e non applicabile al rito camerale, né può definire il processo con un rigetto in rito ritenendo tacitamente rinunciata la domanda. Ritengo, tenuto conto della natura dei diritti in conflitto e della peculiarità del procedimento camerale de quo, che in caso di mancata comparizione delle parti e qualora risultino ritualmente effettuate le notificazioni e le comunicazioni previste dal comma 5 dell'art. 35, il giudizio vada comunque deciso con sentenza sul "merito" della domanda di protezione, in base agli elementi istruttori disponibili, sempre che l'opposizione sia stata proposta tempestivamente e che il giudice adito sia competente per territorio. La mancata comparizione, quindi, non fa venire meno il dovere del

giudice di pronunciare sulla domanda, anche tenuto conto del suo dovere di cooperazione.

Una delle questioni più dibattute e tuttora dubbie riguarda l'oggetto dell'opposizione, in particolare le situazioni soggettive tutelabili attraverso il procedimento ex art. 35 D.Lvo 25/2008 e le misure di protezione riconoscibili allo straniero all'esito di tale giudizio.

Il comma 1 dell'art. 35 prevede che “avverso la decisione della Commissione territoriale è ammesso ricorso dinanzi al tribunale (...) anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e la Commissione territoriale lo abbia ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria”, mentre il comma 2 riconosce il diritto dello straniero di proporre analogo ricorso al tribunale “avverso la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria”. All'esito del procedimento, “Il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova necessari (...) decide con sentenza con cui rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria” (comma 10).

Detto che non si tratta di un'impugnazione, per poter individuare l'oggetto del giudizio di opposizione ex art. 35 e il thema decidendum su cui il giudice è chiamato a pronunciarsi è necessario muovere dal dettato normativo e dalle possibili “forme di protezione” che possono essere riconosciute allo “straniero”.

In particolare ci si può chiedere se “la protezione umanitaria” possa costituire oggetto di tale giudizio ovvero, in quanto espressione di un diritto fondamentale, possa essere fatta valere in qualsiasi momento dallo straniero, al di fuori ed a prescindere dal giudizio di opposizione avverso il diniego della domanda di protezione internazionale o avverso il provvedimento che dichiara la cessazione o che revoca lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria in precedenza riconosciuti.

Facendo leva sulla previsione contenuta nell'art. 32 comma 3 del D.Lvo 25/2008 più volte richiamata, la prevalente giurisprudenza di merito e la Cassazione sono orientate a ritenere che il giudice dell'opposizione ex art. 35 sia investito degli stessi poteri

attribuiti dalla legge alla Commissione territoriale (e alla Commissione nazionale per il diritto d'asilo in sede di revoca o cessazione della protezione) e, quindi, anche della domanda di “protezione umanitaria” che lo straniero avanza spesso in via subordinata, qualora la commissione amministrativa nel respingere la domanda di protezione internazionale non abbia ravvisato i presupposti per la trasmissione degli atti al questore per il rilascio del permesso ex art. 5 co. 6 T.U. Immigrazione.

Secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale il giudice dell'opposizione – a fronte dell'espresso o tacito diniego della protezione umanitaria da parte della commissione amministrativa – sarebbe automaticamente investito dell'esame anche di tale “forma minore” di protezione, con la conseguenza che qualora all'esito del giudizio non ravvisi i presupposti per riconoscere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria sarebbe chiamato a valutare anche se ricorrano le condizioni previste dalla legge per la “protezione umanitaria” e pronunciarsi nel senso di riconoscere o di negare allo straniero il diritto a tale misura di protezione minima e residuale.

Ritengo, tuttavia, che la “protezione umanitaria” non è invece oggetto del processo di opposizione ex art. 35, che è limitato ad una delle due forme di protezione internazionale previste e disciplinate dal D.Lvo 251/2007, per le seguenti ragioni.

In primo luogo, la cd “protezione umanitaria” non pare essere (propriamente) oggetto neppure della “domanda presentata secondo le procedure previste dal presente decreto, diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria”, secondo la esplicita definizione contenuta nell'art. 2 lett. b) del D.Lvo 25/2008; fermo restando che, qualora “non accolga la domanda di protezione internazionale” (ovvero revochi o dichiarati cessato lo status in precedenza riconosciuto), l'autorità amministrativa è tenuta se ritenga che sussistono gravi motivi di carattere umanitario a trasmettere gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno ex art. 5 co. 6.

Inoltre, l'art. 35 prevede, nelle forme e nei tempi dettati dal medesimo decreto procedure, l'impugnazione/opposizione solo avverso la decisione della commissione amministrativa che non ha riconosciuto (in tutto o in parte) la protezione internazionale attribuendo uno dei due status previsti dal decreto qualifiche o che ha revocato o dichiarato cessato lo status in precedenza riconosciuto (D.Lvo 251/2007),

mentre nulla dice per il caso in cui la commissione amministrativa nel provvedimento impugnato ha espressamente negato la ricorrenza dei presupposti che legittimerebbero il rilascio del permesso umanitario ex art. 5 co. 6 o ha omesso qualsiasi motivazione al riguardo (come sovente accade). Il comma 10 del medesimo art. 35 afferma che il Tribunale, all'esito del procedimento di opposizione, "rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria".

Il legislatore pare dunque prevedere quali unici possibili esiti del giudizio di opposizione ex art. 35 davanti al tribunale monocratico il rigetto del ricorso – per ragioni di rito o di merito – ovvero il riconoscimento del diritto dello straniero alla protezione internazionale in una delle due forme "tipiche" del rifugio e della protezione sussidiaria. Secondo il Tribunale di Milano la sentenza che definisce il procedimento camerale davanti al giudice monocratico adito ex art. 35 D.Lvo 25/2008 ha solo uno dei suddetti possibili "esiti" – rigetto o riconoscimento dello status – previsti espressamente dal legislatore.

Tale "lettura", solo apparentemente di chiusura verso una delle forme di tutela previste dall'ordinamento per lo straniero, in specie verso il riconoscimento del diritto alla "protezione umanitaria" ex art. 5 co.6 all'interno del giudizio di opposizione ex art. 35, pare rigorosamente rispettosa della normativa sopra richiamata ed è ispirata da finalità "garantiste", in quanto favorisce un maggior spazio di tutela ai diritti umani degli stranieri. Infatti, ritenere che il giudice dell'opposizione sia investito anche della forma di tutela "minima" costituita dalla protezione umanitaria, come sopra delineata, avrebbe come logica conseguenza da un lato che l'esame di tale diritto fondamentale dovrebbe dirsi precluso ogni qual volta l'opposizione non venga ritualmente o tempestivamente proposta e dall'altro che il giudicato sul "rigetto" nel merito finirebbe per impedire allo straniero di far valere successivamente il suo diritto fondamentale alla protezione umanitaria - finanche alla garanzia di "non refoulement" – se non quando gli elementi di fatto o le condizioni soggettive che possono fondare il suo diritto siano ulteriori, diversi e sopravvenuti rispetto a quelli dedotti e deducibili nel giudizio di opposizione ex art. 35. Aderendo alla interpretazione del Tribunale di

Milano, la cd “protezione umanitaria” può sempre essere invocata dallo straniero davanti al giudice ordinario, sia nel caso in cui abbia chiesto senza esito la protezione internazionale prevista dal D.Lvo 251/2007, sia che non abbia avanzato la domanda di status ed a prescindere che al rigetto della domanda di rifugio o di protezione sussidiaria sia seguita o meno l’impugnazione ex art. 35, che riguarda unicamente il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona ammessa alla protezione sussidiaria, oggetto della domanda di protezione internazionale inizialmente avanzata in sede amministrativa.

Credo necessario portare al di fuori dell’art. 35 citato la “protezione umanitaria” perché è il cuore del diritto fondamentale dello straniero, che, altrimenti, sarebbe illegittimamente compresso.

Amirante: il mio ruolo mi induce, purtroppo, a richiamare al rispetto dei tempi. Mi dispiace pertanto non aver potuto concedere al dott. Gattari lo spazio che il suo intervento, molto puntuale e concreto avrebbe meritato.

Dott. Antonio Onofri: nella mia esperienza di psichiatra e psicoterapeuta dell’Ospedale S.Spirito e soprattutto interessandomi, in particolare, dei traumi da stress, ho osservato come gli stress da fuga di questi soggetti accentuino moltissimo la loro inevitabile instabilità e disagio psicologico, che può evolvere in vere e proprie patologie, laddove non li si sostengano con interventi adeguati. Come volontario presso l’ambulatorio dell’Arciconfraternita presto assistenza ai richiedenti asilo, raccolgo le loro paure, le loro difficoltà, i loro timori e posso dire che vivono con grande angoscia il momento dell’audizione presso la Commissione territoriale dalla quale dipende il loro futuro, mentre avrebbero bisogno di certezze e stabilità.

Pres.Amirante: ringrazio il dott.Onofri per il suo intervento accorato e che opportunamente sottolinea l’esigenza di conoscere e valutare anche i profili extragiuridici dei problemi connessi ai diritti negati agli stranieri.

Avv.Furlan: credo sia necessaria una riflessione sul problema della liquidazione delle spese troppo basse per gli avvocati che assistono gli stranieri ammessi al patrocinio a spese dello Stato. Non si può non tener conto, infatti, che queste controversie sono molto tecniche, spesso occorre arrivare fino al giudice di legittimità e le liquidazioni relative non possono non tenerne assolutamente conto. Credo che questa situazione possa in qualche modo integrare gli estremi di una denegata difesa.

Mi domando, poi, se il termine di decadenza per fare opposizione avverso il provvedimento negativo della Commissione per la valutazione delle istanze di concessione della protezione internazionale non possa essere incostituzionale.

Cons.Salmè: condivido l'osservazione circa il rilievo che l'effettività dell'esercizio del diritto di difesa ha nella tutela dei diritti dei migranti. Sappiamo bene tutti che il sistema del patrocinio statale dei non abbienti non è del tutto soddisfacente, prestandosi da un lato a possibili abusi e dall'altro alla sottovalutazione del ruolo del difensore. Peraltro i difensori hanno gli strumenti di tutela nei confronti di liquidazioni ritenute insufficienti.

Quanto ai termini dell'impugnazione dei provvedimenti delle commissioni territoriali, se è vero che termini troppo stretti possono svuotare il diritto costituzionale d'azione, è vero anche che i termini previsti dall'art. 35 del d. lg.vo n. 251 del 2007 non mi sembrano giustificare dubbi di costituzionalità.

Pres.Amirante: ringrazio i relatori e gli intervenuti. I temi affrontati sono di estrema delicatezza e rilevanza per garantire un livello di civiltà giuridica del nostro Paese che lo confermi nel prestigio goduto nella comunità internazionale.

Report a cura di **Francesca Ceroni**, magistrato del Massimario della Suprema Corte di Cassazione.