

DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

Direttore

Raffaele Chiarelli

Università degli Studi “Guglielmo Marconi” di Roma

Comitato scientifico

Eugenio De Marco

Università degli Studi di Milano

Claudio Rossano

Università “La Sapienza” di Roma

Comitato redazionale

Carlo Bosna

Università degli Studi “Guglielmo Marconi” di Roma

Dante Così

Università degli Studi “Guglielmo Marconi” di Roma

Beatrice Giampieri

Università degli Studi “Guglielmo Marconi” di Roma

DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

La collana intende coniugare la ricerca e l'interpretazione della normativa del diritto dell'immigrazione — apparentemente disciplinata in modo unitario solo per specifici aspetti, ma sostanzialmente ancora frammentaria e variamente inclusa in differenti accorpamenti di disposizioni — con l'individuazione della natura e della tipologia dei più ricorrenti “conflitti” che l'immigrazione ha alimentato e alimenta.

Il diritto dell'immigrazione non si confonde e non si risolve nel trattamento giuridico dello straniero perché la nozione di “immigrato” implica un inserimento nella società del paese di accoglienza, che può non essere necessario per tutta una serie di rapporti giuridici che possono riguardare lo straniero.

Sussiste, peraltro, e assume valenza giuridica, il collegamento dell'immigrato con il paese d'origine, non unicamente espresso dal rapporto con un diverso ordinamento giuridico, che può assumere rilievo nei casi in cui sia prevista la reciprocità, ma che si manifesta sotto il profilo culturale e dei connessi diritti fondamentali.

Carlo Morselli

**Corso di diritto e procedura penale
dell'immigrazione**



Copyright © MMXVII
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-255-0230-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: marzo 2017

Parte I Quadro generale

11 Capitolo I *Legislazione*

1.1. Il quadro costituzionale e l'istanza internazionalista, 11 – 1.2. I passaggi legislativi fondamentali (leggi Martelli, Turco–Napolitano, Bossi–Fini, Maroni) e il difficile bilanciamento sicurezza/legalità. C. d. accordo di integrazione (d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179). Trattato di Lisbona e di Amsterdam. Diritti dell'uomo e diritto umanitario (distinzione), 16.

27 Capitolo II *Strumenti e forme di controllo dell'immigrazione*

2.1. Il visto di ingresso, il permesso di soggiorno e il contratto di soggiorno. Il permesso di soggiorno speciale. Accordo di Schengen. Decreto legislativo 2015, n. 9 (attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo), 27 – 2.2. Rinnovo del permesso di soggiorno e relativo rifiuto, 41 – 2.3. Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, 45 – 2.4. Ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno per motivi familiari (d.lgs. 1 settembre 2011, n. 150), 53 – 2.5. Le impronte digitali, 62.

Parte II Diritto penale

67 Capitolo I *Il diritto penale*

1.1. Legittimazione del diritto penale e intervento della pena, 67 – 1.2. Prevenzione: le forme (intervento preventivo e repressivo), 69 – 1.3. L'interpretazione della legge penale, 70 – 1.4. L'applicazione della legge penale

nello spazio. Estradizione, 72 – 1.5. L'inapplicabilità della sanzione penale. La validità della legge penale rispetto alle persone, 77.

81 Capitolo II

Principi generali e classificazioni

2.1. Nozioni introduttive. Illecito (delitti e contravvenzioni), pena e misure di sicurezza, 81 – 2.2. I quattro principi del diritto penale (di legalità, materialità, offensività, soggettività). Vincolo di sussidiarietà (la sanzione estrema o “ultima”) e inosservanza (diritto penale dell’oppressione). Principio di irretroattività, 87 – 2.3. La struttura del reato (tipicità, anti-giuridicità anche sul piano processuale, colpevolezza), 92 – 2.4. Nesso di causalità (quale requisito di esistenza del reato) e “quadruplica radice” dell’illecito penale. La cd. causalità omissiva, 96 – 2.5. Responsabilità oggettiva (cd. causalità materiale). Preterintenzione, 105 – 2.6. Imputabilità e dolo. La colpa (la tragedia navale del Titanic e l’attentato al presidente degli Stati Uniti John Fitzgerald Kennedy), 110 – 2.7. Circostanze del reato (aggravante ad effetto speciale, art. 12 co. 3 ter TU in materia di immigrazione e della transnazionalità, art. 4 l. 16 marzo 2006, n. 146). Giusto processo (art. 111 Cost.) e giusta pena. La legislazione speciale, 117 – 2.8. Reato tentato (o di conato) e consumato (doppia tutela penale dei beni giuridici) e reato consumato *solo animo* (tripla tutela), 121 – 2.9. Classificazione dei reati: di evento (nesso di causalità) e di azione, omissivi (propri e impropri), istantanei e permanenti (nuova fattispecie di reato, di immigrazione clandestina, inserita dalla l. 15 luglio 2009, n. 94), continuato, comuni e propri, di danno e di pericolo (concreto e presunto); cd. giudizio controfattuale, 129 – 2.10. Il concorso di persone, 136 – 2.11. Il concorso di reati: materiale e formale. Concorso (o conflitto) apparente di norme, 142 – 2.12. Il reato complesso, 147.

149 Capitolo III

La pena

3.1. La pena, 149 – 3.2. La “pena costituzionale” e i parametri europei “negativi” (sanzione sproporzionata e dissuasiva), 152 – 3.3. La commisurazione della pena: la “discrezionalità corretta” o “parametrata”. Art. 131-bis c.p. (d.l. 16 marzo 2015, n. 28): « esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto », 155.

159 Capitolo IV

La punibilità

4.1. Le cause di non punibilità, 159 – 4.2. Le cc.dd.cause di estinzione del reato: la morte del reo intervenuta prima della condanna, 161 – 4.3. La

prescrizione del reato, 161 – 4.4. L'amnistia, 163 – 4.5. La sospensione condizionale della pena, 163 – 4.6. La morte del reo dopo la condanna, l'indulto e la grazia, 166.

169 Capitolo V

Diritto penale dell'immigrazione

5.1. Premessa, 169 – 5.2. L'occupazione lavorativa abusiva, 170 – 5.3. Falso documentale specifico, 172 – 5.4. Mancata esibizione di documenti di identificazione dello straniero e di quelli relativi al soggiorno. Art. 61, n. 11-bis c.p. introdotto dal d.l. 23 maggio 2008 n. 92 (declaratoria d'incostituzionalità dell'aggravante cd. della "clandestinità", Corte cost., sent. 8 luglio 2010, n. 249), 176 – 5.5. Condotta elusiva dei provvedimenti giudiziari in materia di azione contro la discriminazione e divieto di discriminazione razziale ex art. 3 co. 1 lett. a) legge 13 ottobre 1975, n. 654, modif. art. 1 d.l. n. 122 1993, conv. mod. legge n. 205/1993, 186 – 5.6. Reato di "immigrazione clandestina" (gradazione discendente), i (plurimi) vizi di incostituzionalità della legge introduttiva e scrutinio della Consulta in posizione "sbilanciata". Diritto penale della disuguaglianza o della disequazione (straniero/estraneo), 191 – 5.6.1. "Antefatto" normativo (d.d.l. 733/2009) e inquadramento della materia, 191 – 5.6.2. Introduzione. La condotta incriminata, punita mediante contravvenzione con ammenda non obblazionabile, e la classe dei reati cc.dd. di pura creazione legislativa, 193 – 5.6.3. La sentenza (reticente) della Corte costituzionale, 5-8 luglio 2010, n. 250, 205 – 5.6.4. Deficit nell'individuazione dell'offesa qualificata e l'autosufficienza della lex mitior, 207 – 5.7. Il cd. "Decreto Sicurezza" 2008 (profili di diritto sostanziale) e d.d.l. 2009. Falso personale e cessione di immobili a titolo oneroso a cittadini irregolari. Fattispecie estensiva, 214.

219 Capitolo VI

Reati di favoreggiamento relativi alle immigrazioni illegali

6.1. Il quadro penale. Normativa precedente. L'agevolazione dell'immigrazione irregolare. La legge Martelli, 219 – 6.2. Le modifiche. Il cd. favoreggiamento dell'ingresso irregolare, nel passaggio alla Legge Bossi-Fini. Il d.l. 23 maggio 2008, n. 92. Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, conv. con mod. nella legge 24 luglio 2008, n. 125. La cd. scriminante umanitaria, 221 – 6.3. Le ulteriori modifiche. La riforma introdotta dalla l. 15 luglio 2009, n. 94, 233.

237 Capitolo VII

Espulsione e reati collegati all'espulsione

7.1. Le diverse forme di espulsione (amministrativa, a titolo di misura

di sicurezza e di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione) e il provvedimento che dispone l'accompagnamento alla frontiera. Le espulsioni collettive, 237 – 7.2. I reati collegati all'espulsione. Inosservanza dell'ordine del Questore (atto iussivo) e l'esimente speciale del “giustificato motivo” (il cd. migrante economico). La sentenza della Corte costituzionale n. 359/2010 e l'immediata applicazione della direttiva n. 2008/115/CE all'origine della disapplicazione di norme incriminatrici (cc.dd.rimpatri volontari). La competenza per territorio del giudice, 255.

277 **Capitolo VIII**
Sicurezza e misure

8.1. Premessa (le misure di sicurezza). I profili della nuova normativa, 277 – 8.1.1. *Assottigliamento della base edittale della pena per l'applicazione della misura espulsiva (presupposto applicativo)*, 279 – 8.1.2. *Carattere automatico o meno del provvedimento di espulsione dello straniero*, 282 – 8.2. L'allontanamento dal territorio dello Stato del cittadino appartenente a uno Stato membro dell'Unione Europea, 287 – 8.3. I bilanciamenti alla vicenda espulsiva e le disposizioni di sbarramento (l. 2 agosto 2011, n. 129), 293 – 8.4. La nuova aggravante della “illegale” permanenza nello Stato italiano e la corrispondente declaratoria d'incostituzionalità della relativa previsione di legge, 298.

Parte III
Tutela giurisdizionale e procedura penale

303 **Capitolo I**
L'espulsione e la tutela giurisdizionale

1.1. Giudice di pace, 303 – 1.2. La spedizione del ricorso mediante l'impiego del servizio postale, 306 – 1.3. Il problema della lingua (le lingue universali: francese, inglese o spagnola), 307.

313 **Capitolo II**
Diritto processuale penale

2.1. Le fonti del diritto processuale penale, 313 – 2.2. Il cd. giusto processo, 316 – 2.3. Linee del sistema inquisitorio e accusatorio, 319 – 2.4. Codice di procedura penale, 321.

323 Capitolo III
Il processo penale

3.1. L'equità processuale (Convenzione europea dei diritti dell'uomo), 323 – 3.2. La fisionomia del processo penale, 325 – 3.3. Giurisdizione penale e forme corrispondenti (cd. giusto processo, art. III Cost.), 329 – 3.4. Competenza (Chiovenda e Cordero). I due contrassegni del "dovere" e del "potere", 339 – 3.5. Reato consumato (art. 4 c.p.p.), 342 – 3.6. Competenza funzionale, 344 – 3.7. Competenza per materia (immigrazione), 345 – 3.8. Competenza per territorio (competenza Magistratura di sorveglianza e per reati commessi fuori dai confini del territorio italiano — Magistrati *sub iudice*), 352 – 3.9. Notizia di reato e la querela (cd. abuso del processo), 363 – 3.10. Gli atti (nullità). La lingua dell'imputato straniero, 367 – 3.11. La complessa fase delle indagini preliminari (art. 326 c.p.p.), 371 – 3.12. Le misure precautelari dell'arresto e del fermo. L'ordinanza di convalida del giudice (per lo straniero alloglotta), 372 – 3.13. La misura cautelare (il generale potere cautelare): genere e specie, 379.

385 Capitolo IV
I soggetti

4.1. Giudice, 385 – 4.2. Pubblico ministero (organizzazione, azione penale e messa alla prova), 385 – 4.3. Polizia giudiziaria, 396 – 4.4. Imputato, 398 – 4.5. Parte civile, responsabile civile e civilmente obbligato per la pena pecuniaria, 410 – 4.6. Persona offesa dal reato, 412 – 4.7. Difensore, 416.

421 Capitolo V
Rapporti tra espulsione amministrativa e procedimento penale

5.1. Premessa, 421 – 5.2. L'acuta tensione fra efficienza del dispositivo espulsivo e garanzie dei diritti di difesa nel processo penale, 422 – 5.3. Il nulla osta all'espulsione amministrativa, 422 – 5.4. L'emanazione della sentenza di non luogo a procedere, 428 – 5.5. La natura della sentenza di non luogo a procedere, 430 – 5.6. La « denuncia » probante e il prevalente riduzionismo della Corte costituzionale. L'"espulsione automatica" (*lex* 2009), 432 – 5.7. Diritto di difesa e autorizzazione al rientro nel territorio (l'esatta decifrazione dell'espressione, polisemantica, « giudizio »). Il permesso di soggiorno per ragioni di giustizia, 437 – 5.8. L'espulsione a titolo di alternativa alla detenzione. Magistrato e tribunale di sorveglianza (procedura *de plano* e garantita), 441 – 5.9. Interazione tra le disposizioni della legge n. 345 del 1975 (misure alternative alla detenzione) e le regole inserite nel d.lgs. n. 286 del 1998, in materia di ingresso e permanenza nel territorio dello Stato dei cittadini extracomunitari. Misure alternative "extraespulsive" e quadro giurisprudenziale, 443 – 5.10. L'espulsione a

titolo di misura di sicurezza, 446 – 5.11. L'espulsione a titolo di sanzione sostitutiva, 448.

451 **Capitolo VI**

Misura pre-cautelare e rito direttissimo

6.1. Arresto e giudizio direttissimo. Espulsione e allontanamento eseguiti dal questore *ex artt.* 235 e 312 c.p., 451 – 6.2. Il monito della Corte costituzionale al Parlamento (sentenza 27 giugno 2008, n. 236). Legge 15 luglio 2009, n. 94, 455 – 6.3. Incidenza della lingua nella convalida dell'arresto e nel giudizio direttissimo, 457.

Parte IV
Appendice
Profili monotematici

463 *Immigrazione e diritti umani. Asilante e rifugiato (Convenzione di Amburgo)*

501 *Il “potere militare” di respingimento in mare e il “diritto mobile” su gli immigrati. L'autosufficienza del respingimento assorbe l'explicit del processo penale*

515 *I minori non accompagnati*

521 *Appendice*

PARTE I

QUADRO GENERALE

Legislazione

1.1. Il quadro costituzionale e l'istanza internazionalista

La necessità di indicare sinteticamente la cornice costituzionale della figura dello straniero deriva dalla disposizione d'apertura inserita all'art. 1 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), con cui si intende dettare una normativa di attuazione dell'art. 10, co. 2, Cost. La nostra Costituzione delinea l'atteggiamento dello Stato italiano nei confronti della comunità internazionale attraverso ben quindici precetti internazionalistici (art. 10, co. 1-4; art. 11, che include due distinte proposizioni; art. 26; art. 35, co. 3 e 4; art. 72 co. 4; art. 75 co. 2; artt. 78 e 80; art. 87, co. 8 e 9)¹, superando così il

1. In dottrina, cfr. A. CASSESE, *Sub art. 10*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, artt. 1-12, *Principi fondamentali*, Roma, 1975, p. 497 — il quale spiega che la norma « ha inteso significare che tutto l'ordinamento statale deve essere conforme al diritto internazionale ». Secondo la Corte costituzionale, sent. 16 maggio 2008, n. 148, in *Foro it.*, 2008, I, c. 2774 s. « da tale disposizione si può desumere, da un lato, che per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi. Occorre, inoltre, rilevare che lo straniero è anche titolare di tutti i *diritti fondamentali* che la Costituzione riconosce spettanti alla persona » (v., ad esempio, Corte di giustizia dell'Unione Europea — Grande sezione — sent. 21-12-2011, Cause riunite C-411/10 e C-493/100, in *Guida dir.*, 2012, n. 6, p. 95 s., stabilendo che secondo l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea gli Stati membri sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo politico verso lo « Stato membro competente » ai sensi del regolamento n. 343/2003 quando non possono ignorare che le carenze sistematiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti). Si consideri, pure, l'incidenza dell'art. 117 Cost. (sostituito dall'art. 3 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) il quale al co. 1 impone che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto « dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali »

riduzionismo dello Statuto albertino che si limitava all'art. 5 a individuare gli organi interni competenti a dichiarare la guerra e stipulare trattati internazionali. La Carta del 1948, oltre a regolare in maniera più articolata quelle materie, sancisce che lo Stato deve conformarsi « alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute » (art. 10, co. 1, Cost.)² e individua gli indirizzi di fondo nel settore della

(v., ad esempio, Cass., sez. I, ord. 2 luglio 2008, Vangiela, in *Arch. n. proc. pen.*, 2009, p. 21). Recentemente, v. Cass., sez. I, ord. 24 marzo 2011, n. 6879, in *Dir. imm. e citt.*, 2011, n. 2, p. 132, sulla « pluralità delle forme di protezione internazionale nelle quali trova attuazione l'art. 10 Cost. » e, in precedenza, l'importante decisione di Cass., sez. un., 26 maggio 1997, n. 4674, in *Guida dir.*, 1997, n. 33, p. 41 (con nota di G. GIACALONE): « secondo l'opinione attualmente pressoché pacifica l'art. 10, comma 3, Cost. attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento », e ciò che non impedisce di tracciare una netta distinzione tra l'istituto costituzionale dell'asilo e il diverso istituto del riconoscimento dello *status* di rifugiato, come disciplinato dalla Convenzione di Ginevra e dalla legge 29/1990: « In mancanza di una legge di attuazione del precetto di cui all'art. 10 comma 3 Cost. allo straniero il quale chiede il diritto d'asilo null'altro viene garantito se non l'ingresso nello Stato, mentre il rifugiato politico, ove riconosciuto tale, viene a godere, in base alla Convenzione di Ginevra, di uno *status* di particolare favore ». Al riguardo, v. il Disegno di legge relativo alle *Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto d'asilo*, 13 maggio 1997, Atto Senato, n. 2425, nonché, *amplius infra*, art. 18 l. 40/1998. In dottrina, si è segnalato che « sono [...] sempre più marcate le affinità che, anche in sistemi ad indirizzo dualista come quello italiano, caratterizzano i rapporti tra le norme interne e gli ordinamenti internazionale e comunitario, specie per quel che attiene alla prevalenza e alla diretta applicabilità delle norme di tali ordinamenti » (P. FOIS, *Rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Enc. giur. Treccani*, Agg. XV, Roma, 2007, p. 1 s.; ID., *Rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, *ivi*, p. 1 s.; F. SALERNO, *Il neodualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 2006, p. 340 s.).

2. Si è, in più occasioni, affermato che l'art. 10 co. 1 Cost. « intende riferirsi alle norme consuetudinarie e, dispone, rispetto alle stesse, l'adattamento automatico dell'ordinamento giuridico italiano [...] e ciò per evitare un intollerabile sfasamento circa la realizzazione "domestica" di principi universalmente affermati e, dunque, patrimonio comune delle genti » (Corte cost., sent. 30 aprile 2008, n. 129, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3985 s., ritenendo, però, di « rivolgere al legislatore un pressante invito ad adottare i provvedimenti [...] per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della CEDU »). Cfr. A. BULTRINI, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg., Torino, 2000, p. 148 s.; G. STROZZI, *Istituzioni comunitarie*, *ivi*, p. 383 s., nonché in giurisprudenza, *Diritto comunitario ed europeo. Rassegna giurisprudenza, periodo luglio 2009/marzo 2010*, a cura di M. Baldoni e C. Contartese, in *Dir. imm. e citt.*, 2010, n. 2, p. 132 s. Spiegano B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, Milano, 2002, p. 327 s. che « la Corte europea dei diritti dell'uomo, o dei diritti umani [...] è il principale organo del sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali della persona umana, messo in piedi

politica estera (art. 11, art. 35, co. 3) e i principi che ispirano il trattamento applicabile agli stranieri (art. 10, co. 2-4). In giurisprudenza, si è inteso chiarire (con un percorso argomentativo “sdoppiato”) che le norme della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, salvo quelle il cui contenuto possa considerarsi così generico da non delineare specie sufficientemente puntualizzate, sono di *immediata applicazione* nel nostro paese e vanno concretamente valutate nella loro incidenza sul più ampio complesso normativo che si è venuto a determinare in conseguenza del loro inserimento nell’ordinamento italiano. La « precettività » in Italia delle norme della convenzione consegue dal *principio di adattamento del diritto italiano al diritto internazionale convenzionale* per cui ove l’atto o il fatto normativo internazionale contenga il modello di un atto interno completo nei suoi elementi essenziali, tale cioè da poter senz’altro creare obblighi e diritti, l’adozione interna del modello di origine internazionale è automatica (adattamento automatico), ove invece l’atto internazionale non contenga detto modello le situazioni giuridiche interne ad esso imposte abbisognano, per realizzarsi, di una specifica attività normativa dello Stato³.

con la Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, stipulata nell’ambito del Consiglio d’Europa, con sede in Strasburgo. La Corte [...] opera nell’ambito del Consiglio d’Europa, l’organizzazione nata nel 1949 (lo Statuto dell’organizzazione venne firmato a Londra il 5 maggio 1950) a presidio, sul continente europeo, dei valori delle democrazie occidentali: Stato di diritto, diritti umani e democrazia pluralista. I legami istituzionali tra la Corte e il Consiglio sono fortissimi [...] Basti [...] far cenno alla regola, posta dall’art. 59 comma 1 della Convenzione, secondo la quale solo gli Stati membri del Consiglio d’Europa possono divenirne parti contraenti. Questa disposizione, oltre a preservare il carattere regionale del sistema, tende a garantire la partecipazione ad esso dei soli Paesi in grado di superare il severo *test* di democraticità e di sincera adesione ai valori consiliari costituito dall’ammissione all’organizzazione di Strasburgo. Successivamente agli eventi del 1989 [...] lo scenario del Consiglio d’Europa [...] è radicalmente mutato». Da ultimo, v. A. NATALE, *Il giudice e lo straniero. I diritti fondamentali presi sul serio*, in *Dir. imm. citt.*, 2015, n. 2, p. 15: « Le poche disposizioni della Costituzione che tratteggiano la condizione giuridica dello straniero sono stati capaci di resistere nel tempo », indicandone il motivo: « tra i Padri costituenti molti erano coloro che, costretti dalla storia, si trovarono ad essere *stranieri* in altri Paesi. Nel testo originario della Costituzione, non era, viceversa, oggetto di specifica previsione costituzionale la disciplina del *fenomeno* della immigrazione (essendo [...] all’epoca maggiormente di interesse il fenomeno dell’emigrazione. cfr. art. 35, ultimo comma, Cost.) ».

3. Cass., sez. un., 8 maggio 1989, n. 15, Polo Castro, in *Codice dell’immigrazione* (agg. l. 17/4/2015, n. 43), a cura di L. Di Muro, G. Correale, Pref. M. Panebianco, Piacenza, 2015, p. 429. Per Cass. civ., sez. I, 8 luglio 1998, n. 6672, Galeotti Ottieri d altri c. Min. Finanze, *ivi*, p.