



# INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS

Commission internationale de juristes - Comisión Internacional de Juristas

"dedicated since 1952 to the primacy, coherence and implementation of international law and principles that advance human rights"

**Intervento della Commissione Internazionale di Giuristi  
presso la Camera dei Deputati del Parlamento Italiano**

## **Osservazioni della Commissione Internazionale di Giuristi sui Disegni di Legge numero C.2180 e C.2232 presso la Camera dei Deputati**

*Marzo 2009*

La Commissione Internazionale di Giuristi (*International Commission of Jurists – ICJ*) è un'organizzazione non governativa dedicata al primato, coerenza ed implementazione del diritto internazionale e dei principi di promozione dei diritti umani. La Commissione fu fondata a Berlino nel 1952 ed è composta da 60 giuristi eminenti, rappresentativi di differenti sistemi legali nel mondo. Con la sua sede a Ginevra, il Segretariato Internazionale è responsabile per la realizzazione degli oggetti e delle finalità della Commissione.

La Commissione Internazionale di Giuristi ha il piacere di presentare alla Camera dei Deputati le sue osservazioni sui disegni di legge numero C.2180, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (d'ora in avanti riferito come "d.d.l. Sicurezza") e C.2232, "Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori" (d'ora in avanti riferito come "il Decreto Legge") sulle implicazioni delle norme ivi contenute per il diritto internazionale.<sup>1</sup>

Nella valutazione della compatibilità di questa legislazione con le obbligazioni di diritto internazionale assunte dalla Repubblica Italiana, l'ICJ ricorda il principio essenziale del diritto internazionale che gli Stati hanno l'obbligazione di garantire i diritti umani a tutte le persone che si trovino all'interno del loro territorio e a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione, senza riguardo al carattere regolare o irregolare della loro presenza e senza considerazione della loro nazionalità.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Le osservazioni si riferiscono ai testi C.2180 come approvato dal Senato il 5 febbraio 2009 e C.2232 emanato dal Consiglio dei Ministri il 23 febbraio 2009. Per facilità di traduzioni, i riferimenti alla giurisprudenza internazionale saranno mantenuti nella nomenclatura originale in inglese o francese.

<sup>2</sup> Articolo 1 CEDU; Articolo 2.1 PIDCP; General Comment No 15, Human Rights Committee, *The position of aliens under the Covenant*, 11/04/86. General Comment No 31, Nature of the General Legal Obligation on State Parties to the Covenant, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004) para. 10: "Gli Stati Parte sono obbligati dall'articolo 2, paragrafo 1, a rispettare ed assicurare i diritti contenuti nel Patto a tutte le persone che possano trovarsi nel loro territorio ed a tutte le persone soggette alla loro giurisdizione. Ciò significa che una Stato Parte deve rispettare ed assicurare i diritti previsti nel Patto a chiunque soggetto all'autorità ed al controllo effettivo di tale Stato Parte, anche se non si trovi all'interno del territorio dello Stato Parte. Come indicato nel *General Comment* 15 adottato alla ventiseiesima sessione (1986), il godimento dei diritti del Patto non è limitato ai cittadini degli Stati Parte ma devono essere disponibili anche a tutti gli individui, indipendentemente dalla nazionalità o dallo stato di apolide, come richiedenti asilo, rifugiati, lavoratori immigrati e altre persone che si possono trovare nel territorio o soggette alla giurisdizione dello Stato Parte [...]" (traduzione non ufficiale).

L'ICJ ricorda che l'articolo 117(1) della Costituzione Italiana obbliga lo Stato ad emanare la sua legislazione in conformità con le sue obbligazioni di diritto internazionale. In particolare, la Corte Costituzionale sostiene che una norma di legge in violazione di un'obbligazione di diritto internazionale "viola per ciò stesso tale parametro costituzionale",<sup>3</sup> che i giudici devono interpretare la legislazione alla luce del diritto internazionale e che, quando tale interpretazione non sia possibile, devono investire della questione la Corte Costituzionale allo scopo di giudicare sulla costituzionalità della norma in oggetto; con la conseguenza, in caso di dichiarazione di incostituzionalità, d'invalidità diretta della norma legale colpita dalla sentenza.

In questo contributo, l'ICJ analizza sia le norme del d.d.l. Sicurezza che le norme inserite nel Decreto Legge, il quale, tra le altre, introduce misure in discussione in questo ramo del Parlamento ed è stato introdotto in reazione a notizie dei media su episodi di violenza sessuale.

Un Decreto Legge è uno strumento con forza di legge primaria che può essere emanato dal Governo con immediata forza di legge in casi di "necessità ed urgenza". Il Decreto Legge deve essere immediatamente presentato presso il Parlamento, i cui due rami devono approvarlo entro 60 giorni per mantenerlo in vigore.<sup>4</sup> Nel passato, i Governi hanno fatto uso di questo strumento normativo anche allo scopo di accelerare le procedure parlamentari ordinarie attraverso un'interpretazione ampia data dal Governo del requisito di "necessità ed urgenza".

L'ICJ è particolarmente preoccupata dal fatto che norme in discussione nel Parlamento siano state emanate con forza di legge come parte di un Decreto Legge e non facciano parte di una documentata situazione di emergenza. In tale contesto, è inappropriato e contrario al principio di legalità che fattispecie penali, nuove regole di procedura penale e misure che influiscono su o restringono diritti umani fondamentali siano emanate come parte di un decreto che non è soggetto a procedure parlamentari ordinarie, incluso a uno scrutinio per la loro compatibilità con le obbligazioni di diritto nazionale e di diritto internazionale per la tutela dei diritti umani. Di particolare preoccupazione è il fatto che misure che sono già alla considerazione del Parlamento siano rimosse in pratica dal procedimento parlamentare attraverso la loro inclusione in un Decreto Legge. È fatto risaputo che, delle 47 leggi approvate dal Parlamento tra il luglio 2008 ed il febbraio 2009, 24 siano state originate da un Decreto Legge. L'ICJ esprime la sua preoccupazione per l'uso esteso di Decreti Legge come mezzo per accelerare il procedimento legislativo ordinario, perché limita la possibilità per il Parlamento di discutere in maniera trasparente e con la dovuta attenzione questioni importanti, e rischia di minare al principio di separazione dei poteri tra i poteri legislativo ed esecutivo.

Questo documento si concentra su alcuni aspetti del d.d.l. Sicurezza e del Decreto Legge che danno adito a particolari preoccupazioni in relazione al rispetto dei diritti umani.<sup>5</sup> Tali aspetti includono norme riguardanti immigrati irregolari, come il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e le regole relative all'espulsione (paragrafo 1.1), l'estensione della durata della detenzione amministrativa per immigrati (paragrafo 1.2), la rimozione della difesa per il personale medico in merito alla denuncia di

<sup>3</sup> Sentenza numero 349/2007, Corte Costituzionale, paragrafo 6.2.

<sup>4</sup> Vedi, articolo 77(2) and (3) della Costituzione Italiana. Tale esplicazione non è inserita in quanto si creda che risulti necessaria ai membri del Parlamento Italiano, che saranno già informati di tale procedura. Ciononostante e siccome tale documento è redatto anche in inglese per lettori non italiani, la procedura è stata esplicata in dettaglio e qui tradotta per fornire ai parlamentari la piena e fedele traduzione corrispondente al documento inglese.

<sup>5</sup> La mancanza di analisi su altre parti o norme degli strumenti legali qui considerati non implica un supporto dell'ICJ per tali norme.

immigrati irregolari (paragrafo 1.3), le norme sul “money transfer” (paragrafo 1.4), e le modifiche al Codice Civile riguardanti il diritto al matrimonio degli immigrati irregolari (paragrafo 1.5). Infine, l’ICJ tratterà anche delle implicazioni per il diritto internazionale della tutela dei diritti umani in relazione alle misure che riformano il regime di carcere “duro”, cosiddetto regime di detenzione del “41-bis” (Parte 2).

## **Parte 1: Misure relative ad immigrati irregolari**

### 1.1. Il reato di ingresso e soggiorno illegale e l’uso delle procedure di espulsione

Il d.d.l. Sicurezza introduce nel Testo Unico sull’Immigrazione<sup>6</sup> il reato (contravvenzione)<sup>7</sup> di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato.<sup>8</sup> Il reo è soggetto alla sanzione di un’ammenda da 5.000 a 10.000 Euro.<sup>9</sup> Secondo il d.d.l., il nuovo reato dovrebbe essere giudicato dal giudice di pace<sup>10</sup> con una procedura accelerata.<sup>11</sup>

Secondo questa nuova procedura, quando vi siano particolari ragioni di urgenza o la persona accusata sia soggetta a misure di detenzione, il pubblico ministero può autorizzare il trasferimento immediato dell’imputato a processo entro quindici giorni e può assegnargli un difensore d’ufficio qualora l’imputato non ne abbia uno di sua scelta. Se l’imputato è sottoposto a detenzione, il pubblico ministero può inviarlo immediatamente davanti al giudice di pace.

La procedura dibattimentale ha luogo davanti al giudice di pace con procedure particolarmente informali in relazione alla chiamata dei testimoni. L’imputato può richiedere un termine per la preparazione della difesa di non più di sette giorni e di 48 ore nel caso in cui si ritrovi già in detenzione e se vi siano ragioni di urgenza. Secondo la nuova procedura, il giudice di pace può applicare nell’irrogazione della pena il nuovo articolo 16 del Testo Unico sull’Immigrazione che propugna l’uso dell’espulsione per un periodo non inferiore a cinque anni in sostituzione di altre pene, anche in relazione al nuovo reato di ingresso o soggiorno irregolare.

Parallelamente a tali procedimenti penali, il d.d.l. applicherebbe una procedura amministrativa di espulsione già esistente alle persone denunciate per ingresso o soggiorno illegale.<sup>12</sup> Il comma 4 del nuovo articolo 10-bis sembrerebbe istituire l’espulsione amministrativa dello straniero “denunciato”<sup>13</sup> per tale reato senza richiedere il nulla osta del giudice penale competente sul reato.<sup>14</sup> Invece, l’espulsione, una volta

<sup>6</sup> D. Lgs. 286/98 del 25 luglio 1998, G.U. 18 agosto 1998 (di seguito “Testo Unico sull’Immigrazione”).

<sup>7</sup> Nella versione inglese il termine “reato” è stato tradotto in “offence”, “delitto” in “crime”, e “contravvenzione” in “contravention”. Il termine “reato” è stato utilizzato in modo intercambiabile per coprire sia delitti che contravvenzioni.

<sup>8</sup> Il reato si applica anche in casi di permanenza fuori dai limiti temporali del permesso di soggiorno.

<sup>9</sup> Articolo 10-bis(1), d.lgs 286/1998 (nuovo). Il reato non permette l’applicazione del meccanismo generalmente applicabile alle sanzioni pecuniarie della *oblazione*. Il reato non è applicabile a persone che sono state respinte alla frontiera dalle autorità.

<sup>10</sup> Articolo 22(1)(a), d.d.l. Sicurezza.

<sup>11</sup> Articolo 22(1) (b) and (c), d.d.l. Sicurezza. Vedi, inoltre, nuovo articolo 10-bis (3), d.lgs 286/1998, introdotto dall’articolo 21, d.d.l. Sicurezza.

<sup>12</sup> Articolo 13(1) and (2), d.lgs 286/98.

<sup>13</sup> Riferito anche come *notizia di reato*. Vedi articoli 330-333, Codice di Procedura Penale.

<sup>14</sup> Un’altra interpretazione più favorevole potrebbe ignorare il requisito della denuncia (siccome il combinato disposto è poco chiaro) e mantenere ancora il requisito di ingresso e soggiorno illegale, quindi richiedendo una previa verifica dello stesso almeno in un procedimento accusatorio, anche se non pienamente ordinario. Ciononostante, il principio di efficacia nell’interpretazione del diritto suggerisce il mantenimento del requisito di denuncia.

eseguita, sarebbe comunicata al giudice competente che deve archiviare il procedimento. Lo straniero avrebbe il diritto ad un'udienza contro l'esecuzione del decreto di espulsione davanti al giudice di pace con effetto sospensivo e con procedimento *in camera* alla presenza di un avvocato, ma l'oggetto della revisione è limitato: il giudice può verificare solo il rispetto dei termini e la presenza dei requisiti per l'espulsione,<sup>15</sup> che, in questo caso, sarebbe la denuncia per il reato di ingresso o soggiorno illegale.<sup>16</sup> Nel frattempo, lo straniero sarà automaticamente sottoposto alla detenzione amministrativa. Un'eccezione si applicherebbe per coloro che abbiano presentato una domanda di protezione internazionale,<sup>17</sup> la quale sospende la procedura sopra esposta.<sup>18</sup> La decisione del giudice di pace può essere soggetta a ricorso presso la Corte di Cassazione, ma senza effetto sospensivo.

Infine, l'articolo 45(1)(i) del d.d.l. modifica la procedura di espulsione. La legge precedente prevede<sup>19</sup> che il Questore ordini alla persona soggetta a decreto di espulsione di lasciare il territorio italiano entro cinque giorni, quando egli o ella non possa essere sottoposta a detenzione amministrativa o quando il periodo massimo di detenzione sia spirato. Una persona che non rispetti tale ordine incorre nella sanzione della detenzione, a meno che possa dimostrare un giustificato motivo per non lasciare il territorio italiano. Il d.d.l. Sicurezza apporterebbe un cambiamento maggiore a questo regime: il giudice dovrebbe ordinare una nuova espulsione dello straniero inottemperante alla precedente espulsione, al posto della sanzione detentiva, e ancora emanare un altro ordine di espulsione quando il secondo ordine rimanga inottemperato, in un continuo circolo di ordini di espulsione che sembra porre in esistenza un sistema sanzionatorio parallelo a quello penale.<sup>20</sup> Secondo una norma già esistente, tali decreti di espulsione possono essere soggetti a ricorso presso la Corte di Cassazione, ma tale ricorso non sospende la loro esecuzione.

#### 1.1.1. *L'ingresso ed il soggiorno illegale come reato*

L'ICJ è preoccupata per l'uso di reati di diritto penale per finalità strettamente connesse a politiche di ingresso e soggiorno di immigrati irregolari nel territorio dello Stato. Pur riconoscendo il diritto sovrano dello Stato di regolare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri, l'ICJ teme che l'applicazione inappropriata del diritto penale a immigrati irregolari, in connessione con il diritto sull'immigrazione, possa condurre a limitazioni nell'esercizio e nel godimento di diritti umani. A questo proposito, il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze, Doudou Diène, ha raccomandato al Governo di "riformare ed emendare la Legge Bossi-Fini sull'immigrazione per sostituire l'approccio securitario e la criminalizzazione degli immigrati e garantire la protezione dei diritti degli immigrati e la loro integrazione nella società."<sup>21</sup> Anche il Relatore Speciale delle Nazioni Unite sui diritti degli immigrati ha raccomandato che le "violazioni delle leggi e

<sup>15</sup> Articolo 13(5-bis), Testo Unico sull'Immigrazione.

<sup>16</sup> L'articolo 13(8) del Testo Unico sull'Immigrazione prevede il patrocinio gratuito in tali procedimenti.

<sup>17</sup> La "protezione internazionale" include la protezione internazionale per i rifugiati, secondo la Convenzione di Ginevra del 1951, e la protezione sussidiaria per stranieri non eleggibili alla protezione per i rifugiati ma che non possono essere espulsi per non infrangere il principio di *non-refoulement*. Per una migliore spiegazione si vedano pp. 6-7.

<sup>18</sup> Articolo 10-bis(6), d.d.l. Sicurezza.

<sup>19</sup> Commi 5-bis, 5-ter, 5-quarter and 5-quinquies dell'articolo 14 del Testo Unico sull'Immigrazione, come modificato dalla cosiddetta Legge "Bossi-Fini" (Legge 189/2002).

<sup>20</sup> Inoltre, tale regime è stato esteso a coloro che vengono espulsi per essere rimasti sul territorio dopo l'espiazione di permessi di soggiorno per turismo, affari o studio.

<sup>21</sup> *Report of the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène: Mission to Italy*, UN Doc. A/HRC/4/19/Add.4, 15 February 2007, paragraph 74 (traduzione non ufficiale).

dei regolamenti sull'immigrazione non dovrebbero essere considerate come reati penali secondo la legislazione nazionale. Il Relatore Speciale [ha sottolineato] che gli immigrati irregolari non sono di per sé criminali e non dovrebbero essere trattati come tali."<sup>22</sup>

L'ICJ è inoltre preoccupata dal fatto che la nuova procedura penale accelerata davanti al giudice di pace non protegge sufficientemente il diritto alla parità delle armi (*equality of arms*), un aspetto essenziale del diritto ad un equo processo (articolo 14 PIDCP,<sup>23</sup> articolo 6 CEDU<sup>24</sup>)<sup>25</sup> che richiede eguale accesso alla documentazione e "l'opportunità di contestare ogni argomento e prova addotti."<sup>26</sup> In particolare, le "persone accusate devono avere tempo e risorse adeguate per la preparazione della loro difesa e per comunicare con il consigliere legale di loro elezione. Questa norma è un importante elemento della garanzia ad un equo processo e un'applicazione del principio di parità delle armi (*equality of arms*)."<sup>27</sup> L'ICJ considera che il tempo concesso alla difesa secondo la nuova procedura, di sette giorni o 48 ore in particolari casi di urgenza, sia insufficiente per il rispetto delle obbligazioni della Repubblica Italiana contenute nell'articolo 14 PIDCP e nell'articolo 6 CEDU.

### 1.1.2. Ingresso e soggiorno illegale come meccanismo di accelerazione delle espulsioni

Una lettura sistematica del nuovo reato combinata con il Testo Unico sull'Immigrazione suggerisce che l'introduzione di tale reato sia concepita primariamente non come un reato ordinario di diritto penale, ma come un meccanismo per accelerare l'espulsione di stranieri irregolari.<sup>28</sup> A questo riguardo, l'ICJ è preoccupata che l'applicazione del nuovo d.d.l., nel contesto della legislazione italiana esistente sull'immigrazione, rischi di risultare in violazione del principio di *non-refoulement*.

Sebbene gli Stati detengano il diritto sovrano di regolare l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri, tale diritto è limitato dal diritto internazionale, in particolare dal diritto internazionale per la tutela dei diritti umani e dal diritto internazionale sui rifugiati. L'ICJ ricorda che gli Stati devono rispettare l'obbligazione di *non-refoulement* come previsto dal diritto internazionale per la tutela dei diritti umani, così come dal diritto internazionale sui rifugiati.<sup>29</sup> Secondo il diritto internazionale per la tutela dei diritti umani, compresa la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, l'obbligazione di *non-refoulement* si applica quando vi siano motivi sostanziali per credere che un individuo corra un rischio reale, in seguito alla rimozione dal territorio, di incorrere in pratiche di tortura e trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti o in altre violazioni dei più fondamentali diritti umani, compresi la detenzione arbitraria e il flagrante diniego

<sup>22</sup>Report of the UN Special Rapporteur human rights of migrants, Ms Gabriela Rodríguez Pizarro, UN Doc. E/CN.4/2003/85, 30 December 2002, paragraphs 73-74 (traduzione non ufficiale). Vedi anche, Report of the UN Special Rapporteur human rights of migrants, Jorge Bustamante, UN Doc. A/HRC/7/12, 25 February 2008, paragraphs 50 and 60.

<sup>23</sup> Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, New York, 16 dicembre 1966.

<sup>24</sup> Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, Roma, 4 Novembre 1950.

<sup>25</sup> Communication No. 846/1999, Jansen-Gielen v. The Netherlands, para. 8.2, e No. 779/1997, Äärelä and Näkkäljärvi v. Finland, para. 7.4.

<sup>26</sup>Human Rights Committee, General Comment no. 16, paragraph 13 (traduzione non ufficiale).

<sup>27</sup>Human Rights Committee, General Comment no. 32, paragraph 32 (traduzione non ufficiale).

<sup>28</sup> Si veda, per esempio, il dovere del personale medico alla denuncia (paragrafo 1.4, sotto) e il comma 2 del nuovo articolo 10-bis che esclude l'applicazione del reato per coloro che siano stati riconosciuti come immigrati irregolari e siano stati respinti alla frontiera.

<sup>29</sup>CERD, General Comment no. 30, Discrimination against Non-Citizens, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, 1 October 2004, paragraph 27. Vedi anche, Preliminary report on the expulsion of aliens, Special Rapporteur Mr Maurice Kamto, International Law Commission, 2 June 2005, A/CN.4/554\*, paragraph 16; Third report on the expulsion of aliens, Special Rapporteur Mr Maurice Kamto, International Law Commission, 19 April 2007, A/CN.4/581, paragraphs 17 and 27.

del diritto ad un processo equo.<sup>30</sup> Il diritto al *non-refoulement* non può essere annullato o derogato da considerazioni di sicurezza nazionale o sulla base di reati commessi dalla persona interessata.<sup>31</sup> Le persone sottoposte a rimozione e deportazione o a simili ordini di trasferimento hanno il diritto di contestare tali misure, alla luce di tale principio, davanti ad un meccanismo giudiziario indipendente ed efficace, il quale deve avere effetto sospensivo verso l'applicazione della misura di espulsione fino al raggiungimento di una decisione finale.<sup>32</sup> In particolare, il dovere di assicurare il rispetto di questi principi, ed in particolare del principio di *non-refoulement*, è a carico delle autorità dello Stato, indipendentemente dal fatto che vi sia un'iniziativa o una domanda dello straniero in questa direzione. Conseguentemente, le autorità devono valutare, alla luce delle informazioni disponibili, anche provenienti da fonti come organizzazioni non governative (ONG) e dalle Nazioni Unite, il rischio di violazione del principio di *non-refoulement* prima dell'emanazione dell'ordine di espulsione.<sup>33</sup>

Riguardo all'accesso ad un rimedio efficace con sufficienti garanzie procedurali, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha dichiarato che "i limiti temporali per l'esercizio del rimedio non devono essere irragionevolmente brevi;<sup>34</sup> il rimedio deve essere accessibile", con sufficiente assistenza legale gratuita se vi sia necessità, e, "quando la persona soggetta ad espulsione contesta che l'espulsione risulterà nella violazione dei suoi diritti umani [al *non-refoulement*], il rimedio deve prevedere uno scrutinio rigoroso di tale allegazione."<sup>35</sup>

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha giudicato che "l'espulsione ripetuta di un individuo, la cui identità era impossibile da stabilire, verso un paese dove la sua ammissione non è garantita, può dar adito ad un problema in merito all'articolo 3 della Convenzione [...].<sup>36</sup> Tale problema può sorgere, *a fortiori*, se uno straniero è deportato ripetitivamente per un lungo periodo di tempo da un paese all'altro senza che alcun paese provveda a regolarizzare la sua situazione."<sup>37</sup>

Il nuovo regime di espulsioni proposto dal d.d.l. deve essere analizzato nel contesto del

<sup>30</sup> Human Rights Committee, *Kindler v. Canada*, UN Doc. CCPR/C/48/D/470/1991 (1993), § 13.2; HRC, *General Comment No. 31*, cit., § 12. ECHR Article 6: ECtHR, *Soering v. UK*, Judgment of 7 July 1989, § 113, *Drozdz and Janousek v. France and Spain*, Judgment of 26 June 1992, § 110; Article 5 and Article 6: *MAR v. UK*, Judgment of 19 September 1997; *Tomic v. UK*, Admissibility decision of 14 October 2003, §3. Sull'applicazione più estesa del principio di *non-refoulement*, si veda *R v. Special Adjudicator, ex parte Ullah*, [2004] UKHL 26, per Lord Bingham, § 21.

<sup>31</sup> Vedi, *inter alia*, *Soering v. UK*, Judgment of 7 July 1989; *Chahal v. UK*, Judgment of 25 October 1996; *Saadi vs. Italy*, Judgment of 28 February 2008, Application no. 37201/06.

<sup>32</sup> Human Rights Committee, *Mohammed Alzery vs. Sweden*, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10 November 2006, para. 11(8). HRC, *Zhakhongir Maksudov and others vs. Kyrgyzstan*, CCPR/C/93/D/1461 and others, 31 July 2008, para. 12.7 (anche sull'articolo 6); e, CPT/Inf (2005) 15, para. 30. Vedi anche, *Report of the UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène: Mission to Italy*, UN Doc. A/HRC/4/19/Add.4, 15 February 2007, paragraph 72; *Twenty Guidelines on Forced Return*, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925<sup>th</sup> Meeting of the Ministers' Deputies, 4 May 2005, Guidelines 5(1) and 5(3). CERD, *General Comment no. 30, Discrimination against Non-Citizens*, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, 1 October 2004, paragraph 25.

<sup>33</sup> *Twenty Guidelines on Forced Return*, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925<sup>th</sup> Meeting of the Ministers' Deputies, 4 May 2005, Guideline 2(1) and 2(4); *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 21 novembre au 3 décembre 2004*, CPT/Inf (2006) 16, Strasbourg, 27 April 2006, paragraph 167.

<sup>34</sup> Vedi, *Case of Jabari vs Turkey*, ECtHR, Application no. 40035/98, 11 July 2000, paragraph 40.

<sup>35</sup> *Twenty Guidelines on Forced Return*, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925<sup>th</sup> Meeting of the Ministers' Deputies, 4 May 2005, Guideline 5(2), (traduzione non ufficiale).

<sup>36</sup> L'articolo 3 CEDU proibisce la tortura ed i trattamenti o le punizioni crudeli, inumani o degradanti.

<sup>37</sup> *Case of A.H. vs. the Netherlands*, ECommHR, Application no. 10798/84, 5 March 1986, The Law, paragraph 1, (traduzione non ufficiale).

diritto italiano esistente, che prevede il rigetto o la revoca della protezione internazionale, cioè della protezione per lo status di rifugiato o della protezione sussidiaria,<sup>38</sup> in alcune circostanze. Tale rigetto può accadere quando sussistano fondati motivi per credere che lo straniero abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra, o un crimine contro l'umanità; abbia commesso un reato grave, compresi, ma non limitati a, reati punibili con una detenzione di non meno di quattro anni nel minimo o dieci anni nel massimo della pena; sia colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite; o costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per la sicurezza e l'ordine pubblico. Ciò si applica anche a stranieri che hanno istigato o diversamente concorso alla commissione degli atti sopra menzionati.<sup>39</sup>

Inoltre, persino quando il rifugiato o lo straniero sono ammessi alla protezione internazionale, essi possono ancora essere espulsi quando sussistano ragioni per ritenere che presentino un pericolo per la sicurezza dello Stato; o rappresentino un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, perché sono stati condannati per un reato per il quale la legge prevede una pena detentiva non inferiore a quattro anni nel minimo o a dieci anni nel massimo.<sup>40</sup> La sola eccezione assoluta in questi casi è la proibizione dell'espulsione o del respingimento alla frontiera "verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione".<sup>41</sup> L'ICJ prende nota del fatto che, mentre questa legge in generale segue la Direttiva del Consiglio Europeo 2004/83/CE del 29 aprile 2004, essa omette quella parte della Direttiva che protegge il principio di diritto internazionale di *non-refoulement*.<sup>42</sup> Perciò, anche se il principio di *non-refoulement* quando si affronti il rischio reale di tortura, trattamento crudele, inumano o degradante, o altra grave violazione dei diritti umani è in principio già parte del diritto italiano attraverso l'articolo 10 della Costituzione e come parte delle sue obbligazioni internazionali, il suo spettro di protezione effettiva nel diritto italiano resta confuso.

In tale contesto, l'ICJ è preoccupata che le procedure di espulsione previste dalla nuova legge prevedano garanzie insufficienti per assicurare che il diritto al *non-refoulement* quando si affronti il rischio reale di tortura, trattamento crudele, inumano o degradante o altre gravi violazioni dei diritti umani sia protetto in maniera adeguata.

**In conseguenza di tali osservazioni,**

- **L'ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare dal d.d.l. Sicurezza in discussione il reato penale di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e l'intero articolo 21 del d.d.l., cosiccome ogni norma connessa con il nuovo articolo 10-bis, che verrà introdotto nel Testo Unico sull'Immigrazione (D. Lgs. 286/98);**
- **L'ICJ raccomanda la cancellazione dell'articolo 22 del d.d.l., che introduce la nuova procedura penale accelerata davanti al giudice di pace;**
- **L'ICJ chiede la cancellazione dell'articolo 45(1)(i) del d.d.l. che introduce la**

<sup>38</sup> Si veda nota n. 17.

<sup>39</sup> Vedi, D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, che implementa la direttiva 2004/83/EC, combinato disposto degli articoli 16 e 18.

<sup>40</sup> Vedi, D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, che implementa la direttiva 2004/83/EC, articolo 20. Sulla protezione dei rifugiati si vedano anche gli articoli 10, 12 e 13.

<sup>41</sup> Articolo 19(1), Testo Unico sull'Immigrazione.

<sup>42</sup> Vedi, EU Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, Official Journal L 304, 30/09/2004 P. 0012 – 0023, Articolo 21.

- nuova procedura di espulsione;**
- **L'ICJ raccomanda che la Camera dei Deputati:**
    - a) **o, inserisca un articolo nel d.d.l. che abroghi gli articoli 16, 18(1)(a) e 20, e le parole "e 16" alla fine dell'articolo 17(1) del D.Lgs no. 251/2007;**
    - b) **o, inserisca un articolo che reciti: "nessuna disposizione del D.lgs. 251/2007 deve essere interpretata in modo da permettere condotte incompatibili con il principio di *non-refoulement* come previste dalla obbligazioni internazionali della Repubblica Italiana, che ritengono forza costituzionale attraverso l'articolo 10 della Costituzione Italiana, e l'applicazione di ogni norma in contrasto diretto con tale principio deve essere considerata nulla e senza efficacia legale";**
  - **L'ICJ raccomanda che la Camera dei Deputati inserisca una norma nel d.d.l. che obblighi i funzionari della pubblica amministrazione ed i giudici al rispetto del principio di *non-refoulement* prima dell'autorizzazione di ogni espulsione.**

## 1.2. La detenzione amministrativa degli immigrati irregolari

Nonostante che un emendamento volto ad introdurre una durata massima della detenzione amministrativa per immigrati irregolari di diciotto mesi sia stato rigettato al Senato, il Governo Italiano ha approvato un Decreto Legge<sup>43</sup> che introduce una durata massima della detenzione amministrativa di sei mesi, attraverso ripetuti rinnovi di 60 giorni rilasciati dal giudice di pace in casi di mancata cooperazione dell'immigrato irregolare o di ritardi nell'ottenere la documentazione necessaria da paesi terzi per il rimpatrio.<sup>44</sup> La legislazione precedente prevedeva una durata massima della detenzione di 60 giorni.

L'articolo 9 PIDCP e l'articolo 5 CEDU proibiscono ogni tipo di detenzione arbitraria e prevedono un diritto di revisione giudiziaria della detenzione. L'ICJ ricorda che, in particolare, la detenzione amministrativa finalizzata alla prevenzione di ingressi irregolari nel territorio o alla facilitazione di deportazioni non dovrebbe essere automatica, ma dovrebbe essere somministrata solamente quando non siano disponibili misure alternative e meno intrusive, in rispetto del principio di proporzionalità.<sup>45</sup> Inoltre, la durata della detenzione amministrativa deve essere prevista dalla legislazione primaria,<sup>46</sup> essere proporzionata alle finalità del caso specifico,<sup>47</sup> e soggetta a revisione

---

<sup>43</sup> Vedi pag. 2.

<sup>44</sup> Vedi, articolo 5, Decreto Legge n. 11/2009 del 23 febbraio 2009.

<sup>45</sup> Human Rights Committee (HRC), *Omar Sharif Baban vs. Australia*, CCPR/C/78/D/1014/2001, 18 September 2003, para. 7.2. Vedi anche, HRC, *Saed Shams and others vs. Australia*, CCPR/C/90/D/1255 and others, 11 September 2007, 7.2; HRC, *C vs. Australia*, CCPR/C/76/D/900/1999, 13 November 2002, para. 8.2; HRC, *D and E and their two children vs. Australia*, CCPR/C/87/D/1050/2002, 9 August 2006, para. 7.2; HRC, *A vs. Australia*, CCPR/C/59/D/560/1993, 30 April 1997, paras 9.2 and 9.3; HRC, *Danyal Shafiq vs. Australia*, CCPR/C/88/D/1234/2004, para. 7.2; CEDU Articolo, 5.1.f; ECtHR, *Amuur vs. France*, Case no. 17/1995/523/609, 20 May 1996, para. 43 (relativo alla CEDU); ECtHR, *Saadi vs. United Kingdom*, Application no. 13229/03, 29 January 2008, para. 67. UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), *Annual Report*, E/CN.4/1999/69, 18 December 1998, para. 69, guarantee 13; *Report of the UN Special Rapporteur human rights of migrants, MS Gabriela Rodríguez Pizarro*, UN Doc. E/CN.4/2003/85, 30 December 2002, paragraph 75(f); *Report of the Working Group on Arbitrary Detention: Mission to Italy*, United Nations, 26 January 2009, UN Doc. A/HRC/10/21/Add.5, paragraph 116 and 121.

<sup>46</sup> ECtHR, *Amuur v France*, Case no. 17/1995/523/609, 20 May 1996, para. 50. UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), *Annual Report*, E/CN.4/1999/69, 18 December 1998, para. 69, guarantee 10.

<sup>47</sup> See, UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD), *Annual Report*, E/CN.4/1999/69, 18 December 1998, para. 69, guarantee 3; ECtHR, *Saadi v United Kingdom*, Application no. 13229/03, 29 January 2008, para. 72, 74; Resolution 1521(2006) on Mass Arrival of Irregular Migrants on Europe's Southern Shores, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 5 October 2006, para. 16.4.

periodica sulle sue motivazioni da parte di tribunali imparziali ed indipendenti.<sup>48</sup> In particolare, “la giustificazione per la detenzione di [immigrati irregolari] basata sulla esperienza generale [del paese] che persone richiedenti asilo si diano alla fuga se non trattiene in detenzione”<sup>49</sup> non è sufficiente come motivazione.

La detenzione amministrativa deve essere soggetta a revisione giudiziaria sia su punti di procedura che di merito della detenzione stessa, alla luce del diritto interno ed internazionale.<sup>50</sup> La revisione giudiziaria sulla legittimità della detenzione deve essere garantita alla persona assoggettata a detenzione amministrativa “senza ritardo”<sup>51</sup> e “entro breve termine”.<sup>52</sup>

La durata della detenzione amministrativa degli immigrati irregolari non dovrebbe essere estesa a causa dell’incapacità delle autorità dello Stato ospitante di eseguire e accelerare una procedura finalizzata all’espulsione efficiente e con la dovuta diligenza. In altre parole, lo Stato non può addurre a giustificazione della detenzione amministrativa motivi originati dalle sue azioni e/o omissioni.<sup>53</sup>

Recentemente, il Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria ha riscontrato che “la revisione giudiziaria sulla detenzione nei CIE,<sup>54</sup> mentre si trova formalmente in compatibilità con l’articolo 9(4) PIDCP, sembra essere nella maggior parte dei casi una vuota formalità”.<sup>55</sup>

L’ICJ esprime la sua profonda preoccupazione per il fatto che una tale misura che limita direttamente il godimento del diritto alla libertà sia stata adottata e sia entrata in vigore attraverso lo strumento del Decreto Legge. L’ICJ si oppone fortemente all’uso di tale strumento che scavalca le garanzie e le procedure del potere legislativo allo scopo di porre in vigore una legge finalizzata a limitare diritti umani.

#### **Di conseguenza,**

- **l’ICJ chiede alla Camera dei Deputati ed al Senato di non approvare l’articolo 5 del Decreto Legge no. 11/2009;**
- **l’ICJ urge la Camera dei Deputati di modificare la legislazione riguardante la detenzione amministrativa degli immigrati con l’inclusione dei seguenti**

<sup>48</sup> HRC, *A v Australia*, CCPR/C/59/D/560/1993, 30 April 1997, para. 9.4.

<sup>49</sup> HRC, *Danyal Shafiq v Australia*, CCPR/C/88/D/1234/2004, para. 7.3, (traduzione non ufficiale).

<sup>50</sup> HRC, *Omar Sharif Baban vs, Australia*, CCPR/C/78/D/1014/2001, 18 September 2003, para. 7.2. Vedi anche, HRC, *Saed Shams and others vs. Australia*, CCPR/C/90/D/1255 and others, 11 September 2007, paras. 7.2 and 7.3; HRC, *C vs. Australia*, CCPR/C/76/D/900/1999, 13 November 2002, paras. 8.2 and 8.3; HRC, *D and E and their two children vs. Australia*, CCPR/C/87/D/1050/2002, 9 August 2006, para. 7.2; HRC, *A vs. Australia*, CCPR/C/59/D/560/1993, 30 April 1997, paras 9.2, 9.3 and 9.5; HRC, *Danyal Shafiq vs. Australia*, CCPR/C/88/D/1234/2004, paras. 7.2 and 7.4; ECHR Article 5.4; ECtHR, *Amuur vs. France*, Case no. 17/1995/523/609, 20 May 1996, para. 43; ECtHR, *Saadi vs, United Kingdom*, Application no. 13229/03, 29 January 2008, para.67. Vedi anche, *Sahed Shams and others vs. Australia*, HRC, 11 September 2007, CCPR/C/90/D/1255,1256,1259, 1260,1266,1268,1270&1288/2004, paragraphs 7.2 and 7.3. See also, HRC, *Mr. Ali Aqsar Bakhtiyari and Mrs. Roqaiha Bakhtiyari vs. Australia*, 6 November 2003, CCPR/C/79/D/1069/2002, paragraphs 9.2 and 9.4.

<sup>51</sup> Articolo 9(4), PIDCP.

<sup>52</sup> Articolo 5(4), CEDU. Vedi anche, *Report of the UN Special Rapporteur human rights of migrants, MS Gabriela Rodriguez Pizarro*, UN Doc. E/CN.4/2003/85, 30 December 2002, paragraph 75(c); *Report of the UN Special Rapporteur human rights of migrants, Jorge Bustamante*, UN Doc. A/HRC/7/12, 25 February 2008, paragraph 65.

<sup>53</sup> *Twenty Guidelines on Forced Return*, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe at the 925<sup>th</sup> Meeting of the Ministers’ Deputies, 4 May 2005, Guideline 7.

<sup>54</sup> Centri di Identificazione ed Espulsione.

<sup>55</sup> *Report of the Working Group on Arbitrary Detention: Mission to Italy*, United Nations, 26 January 2009, UN Doc. A/HRC/10/21/Add.5, paragraph 83, (traduzione non ufficiale).

**principi:**

- **il principio di sussidiarietà della detenzione, secondo il quale la detenzione dovrebbe essere utilizzata solo quando ogni misura alternativa sia inefficace e in nessun caso deve essere automatica;**
- **la detenzione amministrativa non dovrebbe essere utilizzata quando i ritardi nella pratica di rimozione sono, direttamente o indirettamente, dovuti alle responsabilità, incapacità od omissioni dello Stato;**
- **la detenzione amministrativa deve essere soggetta a revisione giudiziaria da parte di tribunali ordinari, che devono avere la competenza di giudicare sia su requisiti formali che sul merito dell'ordine, e di ordinare la revoca o modificazione della detenzione con misure meno intrusive, secondo il principio di proporzionalità.**

1.3. La rimozione della difesa dall'obbligo di denuncia per il personale medico

L'articolo 45(1)(t) del d.d.l. Sicurezza abroga la norma che difendeva il personale medico dall'obbligo di denunciare la presenza di stranieri irregolari sottoposti alle proprie cure (precedente articolo 35(5) del Testo Unico sull'Immigrazione). L'abrogazione è collegata con l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale.

Infatti, secondo gli articoli 361 e 362 del codice penale, "pubblici ufficiali" o "persone incaricate di pubblico servizio" commettono un reato penale se omettono di denunciare un qualsiasi reato, delitto o contravvenzione, che giunge a loro conoscenza nell'esercizio o a causa del loro servizio. Ogni volta che una di tali persone, tra le quali si annovera il personale sanitario, venga a conoscenza di elementi di un reato mentre si trova in servizio, egli od ella deve comunicarlo alla polizia o al pubblico ministero, o rischiare una sanzione penale in caso contrario. L'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale comporterà che, in questo contesto, ogni volta che un pubblico ufficiale o una persona incaricata di pubblico servizio venga in contatto con un immigrato irregolare, egli od ella sia obbligata a riferire tale fatto alle autorità sotto minaccia di prosecuzione penale. Il presente regime, non riformato, fornisce a questo proposito una difesa per il personale sanitario che le nuove norme vorrebbero rimuovere.

L'Italia è parte del *Patto Internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali* (PIDESC) e della *Carta Sociale Europea (riveduta)*, secondo i quali è sottoposta all'obbligazione di assicurare a tutti il godimento del livello di salute fisica e mentale più alto possibile.<sup>56</sup> Di conseguenza, l'Italia è obbligata a implementare la "prevenzione, trattamento e controllo di malattie epidemiche, endemico, occupazionali o di altro tipo",<sup>57</sup> ed a provvedere alla "creazione di condizioni che possano assicurare a tutti i servizi sanitari e le cure mediche nell'evento di malattia".<sup>58</sup> In particolare, l'Italia deve garantire tali diritti nel pieno rispetto del principio di non discriminazione<sup>59</sup> e senza discriminare sulla base dello stato di presenza irregolare dell'immigrato.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> PIDESC, articolo 12(1). Vedi anche, *Carta Sociale Europea (riveduta)*, articolo 11(1).

<sup>57</sup> PIDESC, articolo 12(2)(c). Vedi anche, *Carta Sociale Europea (riveduta)*, articolo 11(3), (traduzione non ufficiale).

<sup>58</sup> PIDESC, articolo 12(2)(d), (traduzione non ufficiale).

<sup>59</sup> PIDESC, articolo 2(2). Vedi anche, *Carta Sociale Europea (riveduta)*, articolo E.

<sup>60</sup> See, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 16 (2005)*, UN Doc. E/C.12/2005/4, 11 August 2005, paragraph 10; e, *General Comment No. 14 (2000)*, *The Right to the Highest Attainable Standard of Health*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 August 2000, paragraphs 12, 18, 34, and 43; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Human Rights of Irregular Migrants*, Resolution 1509(2006), adopted by the Assembly on 27 June 2006, paragraph 13.2; CERD, *General Comment no. 30, Discrimination against Non-Citizens*, UN Doc. CERD/C/64/Misc.11/rev.3, 1 October 2004, paragraph 36; *Report of the UN*

La Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri ha già espresso la sua opinione secondo la quale tale norma si trova in conflitto con alcuni principi basilari della deontologia, con il loro giuramento professionale e con l'articolo 3 del loro Codice Deontologico. Inoltre, hanno sottolineato che tale possibilità di denunciare immigrati irregolari potrebbe condurre alla creazione di sistemi di cure sanitarie paralleli e potrebbe impedire la possibilità per il servizio sanitario pubblico di controllare e porre rimedio a malattie emergenti.<sup>61</sup>

Anche l'ICJ considera che tale norma potrebbe facilitare l'emergenza di canali clandestini di cure sanitarie con il risultato di pericoli gravi per la salute sia degli immigrati irregolari che dell'intera società, come rischi di possibili epidemie o malattie trasmissibili che diventerebbero difficili da identificare. L'ICJ considera, inoltre, che persone incaricate di missioni umanitarie, sanitarie o di assistenza, come tra le altre il personale sanitario, non dovrebbero essere messe in una posizione nella quale siano obbligate a denunciare persone sottoposte alle loro cure o assistenza.

**Di conseguenza l'ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare l'articolo 45(1)(t) dal d.d.l..**

#### 1.4. "Money transfer"

L'articolo 43 del d.d.l. Sicurezza introduce una norma volta ad assicurare un controllo più stringente sulle operazioni di "money transfer", spesso utilizzate dagli immigrati, sia regolari che irregolari, per rimettere parte del loro reddito a persone nel loro paese di origine. La norma prevede che "agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (*money transfer*) acquisiscono e conservano per dieci anni copia del titolo di soggiorno se il soggetto che ordina l'operazione è un cittadino extracomunitario. [...] In mancanza del titolo gli agenti effettuano, entro dodici ore, apposita segnalazione all'autorità locale di pubblica sicurezza, trasmettendo i dati identificativi del soggetto. Il mancato rispetto di tale disposizione è sanzionato con la cancellazione dall'elenco degli agenti in attività finanziaria [...]"<sup>62</sup> con la conseguenza pratica della chiusura della loro attività.

Le modalità di conservazione delle informazioni sono previste, per riferimento diretto, dal Decreto del Ministro degli Interni del 16 agosto 2005, un regolamento emanato in base alla legge anti-terrorismo no. 155/05.<sup>63</sup> Secondo questo regolamento, i dati devono essere raccolti e conservati secondo specifiche procedure. Gli agenti devono adottare le "misure necessarie a memorizzare e mantenere i dati relativi alla data ed ora della comunicazione e alla tipologia del servizio utilizzato [...], esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni. [Essi] adottano le misure necessarie affinché i dati registrati siano mantenuti, con modalità che ne garantiscano l'inalterabilità e la non accessibilità da parte di persone non autorizzate".<sup>64</sup> I dati raccolti e conservati per un periodo superiore ai 30 giorni possono essere utilizzati solo per gli scopi del presente Decreto, cioè

*Special Rapporteur human rights of migrants, MS Gabriela Rodríguez Pizarro: Visit to Italy, UN Doc. E/CN.4/2005/85/Add.3, 15 November 2004, paragraph 113.*

<sup>61</sup> Vedi, Comunicato Stampa a [http://portale.inomceo.it/icsmfnomceo/cmsfile/attach\\_7514.pdf](http://portale.inomceo.it/icsmfnomceo/cmsfile/attach_7514.pdf). Sulle implicazioni per il diritto alla salute e le epidemie, si veda anche <http://www.meltingpot.org/articolo14041.html>.

<sup>62</sup> Articolo 43(1), d.d.l. Sicurezza.

<sup>63</sup> In particolare il suo articolo 7(4).

<sup>64</sup> Articolo 2, Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Comunicazioni e con il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 16 agosto 2005, pubblicato in G.U. 190 del 17 agosto 2005.

operazioni e/o indagini di anti-terrorismo.

L'ICJ ricorda che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha raccomandate più volte che "tutti gli Stati [...] rimuovano gli ostacoli che possano prevenire il trasferimento sicuro, non ristretto e celere dei guadagni, proprietà e pensioni degli immigrati verso il loro paese d'origine o verso ogni altro paese, secondo le leggi applicabili, e di considerare, come appropriato, misure che risolvano altri problemi che possano impedire il trasferimento".<sup>65</sup>

L'ICJ ricorda inoltre che, anche se il diritto alla privacy non è un diritto assoluto, ogni sua restrizione deve essere disposta secondo la legge,<sup>66</sup> il che significa secondo i fini, gli oggetti e le procedure predisposti dalla legislazione primaria nel rispetto del diritto internazionale di tutela dei diritti umani, e specifica nei dettagli delle circostanze in cui tale interferenza sia permessa e le procedure che debbano essere seguite. Il raggio di ampiezza per cui le ricerche o la sorveglianza siano autorizzate non deve essere arbitrario o lasciato alla discrezionalità delle autorità.<sup>67</sup> Inoltre, tali atti devono rispettare il principio di non discriminazione.<sup>68</sup> La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha riscontrato che misure anti-terrorismo che discriminano sulla base della nazionalità sono contrarie alla Convenzione, quando il diverso trattamento degli stranieri non ha una motivazione razionale.<sup>69</sup>

L'ICJ è preoccupata che il requisito di trasmissione dei dati del permesso di soggiorno sembri essere diretta più per scopi di controllo e politiche dell'immigrazione e alla individuazione di immigrati irregolari che a finalità di anti-terrorismo come previsto dalla legge no. 155/05. Il risultato è che il requisito ivi illustrato rischia di porre in essere interferenze non necessarie, sproporzionate e discriminatorie con il rispetto per la vita privata degli immigrati.

**Di conseguenza, l'ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare l'articolo 43 dal d.d.l.**

### 1.5. Le modifiche al codice civile riguardanti il diritto al matrimonio degli stranieri

L'articolo 6 del d.d.l. Sicurezza modifica l'articolo 116 del codice civile, che regola le condizioni per contrarre matrimonio per gli stranieri. Secondo la nuova formulazione, gli stranieri saranno obbligati a presentare un documento che dimostri la legalità della propria presenza sul territorio italiano come condizione necessaria per contrarre matrimonio riconosciuto dalla Repubblica Italiana, in aggiunta alla documentazione già richiesta.

<sup>65</sup> *General Assembly Resolution no. 59/194*, adopted at its 59<sup>th</sup> session, 18 March 2005, UN Doc. A/RES/59/194, paragraph 11, (traduzione non ufficiale). Vedi anche, *General Assembly Resolution no. 60/169*, adopted at its 60<sup>th</sup> session, 7 March 2006, UN Doc. A/RES/60/169, paragraph 17.

<sup>66</sup> Human Rights Committee, *General Comment 16*, paragraph 4.

<sup>67</sup> *Ibidem*, paragraph 8. Vedi anche, Human Rights Committee, Views of 15 November 2004, *Antonius Cornelis Van Hulst vs. The Netherlands*, UN Doc. CCPR/C/82/D/903/1999, paragraphs 7.3 and 7.6. Vedi anche, ECtHR, *Klass and Others vs Germany*, Application no. 5029/71, 6 September 1978, Court (Plenary), paragraph 50; *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism*, adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002 at the 804<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies, Articles V and VI(1).

<sup>68</sup> Vedi, articolo 2(1) PIDCP in combinato disposto con l'articolo 17 PIDCP, e l'articolo 14 CEDU in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU.

<sup>69</sup> Vedi, *mutatis mutandis*, *A and others vs. United Kingdom*, ECtHR, Grand Chamber, Application no. 3455/05, 19 February 2009, paragraph 190. Si veda anche, per un approccio più centrato sull'articolo 14 CEDU, House of Lords, *A and others vs. SSHD*, [2004] UKHL 56, 16 December 2004.

L'ICJ è preoccupata dal fatto che questa norma introduce nel codice civile una violazione ingiustificata e discriminatoria del diritto al matrimonio e a fondare una famiglia contenuta nell'articolo 12 CEDU e nell'articolo 23(2) PIDCP. Questo diritto non è soggetto a restrizioni basate sulla sicurezza nazionale e/o politiche sull'immigrazione, essendo il suo solo limite il fatto di seguire procedure previste dalla legge. I limiti al diritto al matrimonio prescritti dalla legge non devono ridurre o restringere il diritto in tali modi o con un'ampiezza tale da compromettere l'essenza stessa del diritto<sup>70</sup> e non devono imporre restrizioni irragionevoli o sproporzionate.<sup>71</sup> Questo nuovo requisito, apparentemente volto a prevenire l'abuso dell'istituto del matrimonio allo scopo di essere regolarizzati, avrà effetti discriminatori sugli immigrati irregolari che desiderano sposarsi e che, per esempio, non possono esercitare tale diritto in maniera efficace nel loro paese di origine o di residenza.

A questo proposito, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha dichiarato che "gli immigrati irregolari hanno il diritto al matrimonio e che non si dovrebbero porre in essere barriere insormontabili che li prevengano dall'esercitare tale diritto."<sup>72</sup> L'ICJ considera che mettere in pratica tale norma comprometterebbe l'essenza stessa del diritto al matrimonio degli immigrati irregolari perché la presentazione di documenti attestanti la regolarità della loro presenza esporrebbe loro a misure di espulsione. L'ICJ considera che, in pratica, queste misure creano una situazione che può condurre a violazioni dell'articolo 12 CEDU, dell'articolo 23(2) PIDCP, dell'articolo 2(1) PIDCP e dell'articolo 14 CEDU.

**In conseguenza, l'ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare l'articolo 6 dal d.d.l..**

### ***Parte 2: Modifiche al regime di carcere "duro"***

Il regime di carcere "duro" previsto dall'articolo 41-bis della Legge Penitenziaria,<sup>73</sup> si applica secondo i requisiti e la procedura seguenti: "[q]uando ricorrono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, anche a richiesta del Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia ha altresì la facoltà di sospendere, in tutto o in parte, nei confronti dei detenuti o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis,<sup>74</sup> in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva, l'applicazione delle regole di trattamento e degli istituti previsti dalla presente legge che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza".<sup>75</sup>

Il regime di carcere "duro" applica restrizioni sul numero di visite, sulla sorveglianza delle stesse, sul possedimento di denaro, beni e oggetti, sul controllo della corrispondenza,<sup>76</sup> e sulle limitazioni delle attività all'aperto.<sup>77</sup> Le limitazioni sono

<sup>70</sup> I v UK, App. No.25680/94, 11 July 2002; Rees v UK, App No. 9532/81, 17 October 1986; B and L v UK, App no. 36536/02 13 September 2005.

<sup>71</sup> F v Switzerland, App. No.11329/85 18 December 1987

<sup>72</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Human Rights of Irregular Migrants*, Resolution 1509(2006), adopted by the Assembly on 27 June 2006, paragraph 12.15, (traduzione non ufficiale).

<sup>73</sup> Legge n. 354/75 (in seguito, "Legge Penitenziaria").

<sup>74</sup> Cioè, persone imputate o condannate per i delitti di terrorismo, associazione di stampo mafioso, riduzione in schiavitù, sequestro, tratta di persone e reati relativi a sostanze stupefacenti. L'articolo 41(4) del d.d.l. Sicurezza vi aggiunge delitti legati alla violenza sessuale ed ai rapporti sessuali con minorenni.

<sup>75</sup> Articolo 41-bis (2), Legge Penitenziaria.

<sup>76</sup> La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha già esaminato tale limitazione alla corrispondenza che è

ordinate allo scopo di impedire i contatti del detenuto con la sua organizzazione criminale.

Ad oggi, le limitazioni dei diritti del detenuto sono discrezionalmente invocate dalla decisione del Ministro della Giustizia, separatamente dalla decisione sull'applicazione del regime di carcere "duro". Il nuovo d.d.l.<sup>78</sup> renderà tali limitazioni obbligatorie una volta che l'applicazione del regime dell'articolo 41-bis sia stata decisa.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha esaminato questo regime ed ha notato che "è disegnato per interrompere i collegamenti tra i prigionieri sottoposti ed il loro ambiente criminale d'origine, allo scopo di minimizzare il rischio che essi si mantengano in contatto con le organizzazioni criminali. In particolare, [ha notato] che [...], prima dell'introduzione del regime speciale, prigionieri membri della Mafia erano in grado di mantenere le loro posizioni all'interno dell'organizzazione criminale, di scambiare informazioni con altri prigionieri e con il mondo esterno e di organizzare e procurare la commissione di delitti gravi sia all'interno che all'esterno della loro prigione. [...] La Corte [ha considerato] che la legge italiana potrebbe ragionevolmente considerare, nelle circostanze critiche delle indagini contro la Mafia condotte dalle autorità italiane, che le misure lamentate siano necessarie allo scopo di raggiungere la finalità legittima."<sup>79</sup> La Corte Europea ha riscontrato che l'applicazione prolungata del regime dell'articolo 41-bis non costituisce trattamento o punizione crudele, inumana o degradante, secondo l'articolo 3 CEDU, nei casi analizzati, perché costituiva parte della pena legittima.<sup>80</sup>

Per quanto riguarda le visite con familiari o conviventi, l'articolo 39 del d.d.l. Sicurezza sostituisce l'obbligo di permettere da una a due visite con un massimo di una visita per mese. Rende inoltre obbligatoria la sorveglianza auditiva, prima opzionale, di tali visite, in seguito ad autorizzazione giudiziale, prevede la video-registrazione obbligatoria delle

---

soggetta al controllo delle autorità pubbliche e l'ha trovata in violazione dell'articolo 8 CEDU, anche se non ha ancora esaminato la nuova disciplina come riformata nel 2004 (legge 95/2004), se non per il fatto che non risolve le violazioni provocate dalla legislazione precedente. Vedi, *Affaire Ospina Vargas c. Italie*, ECtHR, Application no. 40750/98, 14 October 2004, in French, paragraphs 38-44; *Affaire Madonna c. Italie*, ECtHR, Application no. 55927/00, 6 July 2004, in French, paragraphs 10-14; *Affaire Natoli c. Italie*, ECtHR, Application no. 26161/95, 9 January 2001, in French, paragraphs 43-46; *Affaire Rinziwill c. Italie*, ECtHR, Application no. 31543/96, 21 December 2000, in French, paragraphs 27-32; *Affaire Campisi c. Italie*, ECtHR, Application no. 24358/02, 11 July 2006, in French, paragraphs 50-53; *Affaire Argenti c. Italie*, ECtHR, Application no. 56317/00, 10 November 2005, in French, paragraphs 37-39; *Affaire Viola c. Italie*, ECtHR, Application no. 8316/02, 29 June 2006, in French, paragraphs 45-47; *Affaire Ascitutto c. Italie*, ECtHR, Application no. 35795/02, 27 November 2007, in French, paragraphs 85-87; *Affaire De Pace c. Italie*, ECtHR, Application no. 22728/03, in French, paragraphs 56-59; *Affaire Bagerella c. Italie*, ECtHR, Application no. 15625/04, 15 January 2008, in French, paragraphs 52-55; *Affaire Salvatore c. Italie*, ECtHR, Application no. 42285/98, 6 December 2005, in French, paragraphs 35-37; *Affaire Bastone c. Italie*, ECtHR, Application no. 59638/00, 11 July 2006, in French, paragraphs 17-19; *Affaire Di Giacomo c. Italie*, ECtHR, Application no. 25522/03, 24 January 2008, in French, paragraphs 24-26; *Affaire Leo Zappia c. Italie*, ECtHR, Application no. 77744/01, 29 September 2005, in French, paragraphs 21-25; *Affaire Guidi c. Italie*, ECtHR, Application no. 28320/02, 27 March 2008, in French, paragraph 52-56; *Affaire Zara c. Italie*, ECtHR, Application no. 24424/03, 20 January 2009, in French, paragraphs 33-35.

<sup>77</sup> Vedi, articolo 41-bis (2-quater), Legge Penitenziaria.

<sup>78</sup> Vedi, articolo 39, d.d.l. Sicurezza.

<sup>79</sup> *Case of Messina vs. Italy (No. 2)*, ECtHR, Application no. 25498/94, 28 September 2000, paragraphs 66-67, (traduzione non ufficiale).

<sup>80</sup> *Affaire Campisi c. Italie*, ECtHR, Application no. 24358/02, 11 July 2006, in French, paragraphs 38-41; *Affaire Argenti c. Italie*, ECtHR, Application no. 56317/00, 10 November 2005, in French, paragraphs 21-23; *Affaire Viola c. Italie*, ECtHR, Application no. 8316/02, 29 June 2006, in French, paragraphs 25-29; *Affaire Ascitutto c. Italie*, ECtHR, Application no. 35795/02, 27 November 2007, in French, paragraphs 27-29; *Affaire De Pace c. Italie*, ECtHR, Application no. 22728/03, in French, paragraphs 36-37; *Affaire Bagerella c. Italie*, ECtHR, Application no. 15625/04, 15 January 2008, in French, paragraphs 34-36; *Affaire Guidi c. Italie*, ECtHR, Application no. 28320/02, 27 March 2008, in French, paragraph 34; *Affaire Zara c. Italie*, ECtHR, Application no. 24424/03, 20 January 2009, in French, paragraphs 16-18.

visite senza autorizzazione giudiziale, e considera il diritto ad una telefonata per mese come alternativa piuttosto che cumulativa con la visita mensile. Infine, mentre esclude le norme sulla sorveglianza per le visite con l'avvocato difensore (come nel presente regime), limita espressamente le visite con l'avvocato difensore a tre alla settimana, mentre precedentemente non vi era limite.

L'articolo 17 PIDCP e l'articolo 8 CEDU prevedono limitazioni al diritto alla privacy ed alla vita familiare per ragioni di sicurezza nazionale e quando si sconti una pena legittima. Ciononostante, tali limitazioni devono rispettare il principio di proporzionalità per essere legittime, specialmente quando deviano dalle limitazioni ordinarie nel caso di pena detentiva. Ogni regola o procedura che può impedire l'esame dei tribunali ordinari sulla proporzionalità delle misure detentive viola i diritti alla vita privata e familiare.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo non ha riscontrato una violazione del diritto del detenuto alla vita familiare (articolo 8 CEDU) in relazione al presente regime di limitazione alle visite.<sup>81</sup> Ciononostante, il Comitato sulla Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa ha raccomandato all'Italia, fra altre cose, in merito al regime detentivo dell'articolo 41-bis, di autorizzare almeno due visite di un'ora al mese, con la possibilità di cumularle se non utilizzate, e di avere il diritto alla telefonata mensile indipendentemente dalle visite ricevute.<sup>82</sup> Più recentemente, il Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulla Detenzione Arbitraria ha dichiarato, riferendosi alla menzionata riforma, che "modifiche al sistema esistente, comunque, indebolirebbero significativamente le garanzie già deboli contro l'abuso di questa forma molto severa di detenzione."<sup>83</sup>

Le nuove norme estendono inoltre la durata della validità degli ordini di detenzione "41-bis". Il presente regime prevede termini flessibili da uno a due anni rinnovabili per periodi fissi di un anno, mentre la nuova legge prevederà una durata fissa degli ordini di quattro anni rinnovabili da atti di due anni.<sup>84</sup> Inoltre, le nuove norme abrogano la possibilità per il Ministro di Giustizia di revocare l'applicazione del regime di carcere "duro" *ex officio* ad ogni momento quando si determini che le motivazioni per la sua applicazione non sono più sussistenti.<sup>85</sup>

Il disegno di legge estende il termine di presentazione delle domande contro l'ordine di

---

<sup>81</sup> *Affaire Viola c. Italie*, ECtHR, Application no. 8316/02, 29 June 2006, in French, paragraphs 32-37; *Affaire Ascitutto c. Italie*, ECtHR, Application no. 35795/02, 27 November 2007, in French, paragraphs 72-73; *Affaire Bagarella c. Italie*, ECtHR, Application no. 15625/04, 15 January 2008, in French, paragraph 44.

<sup>82</sup> See, *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 21 novembre au 3 décembre 2004*, CPT/Inf (2006) 16, Strasbourg, 27 April 2006, paragraph 86.

<sup>83</sup> *Report of the Working Group on Arbitrary Detention: Mission to Italy*, United Nations, 26 January 2009, UN Doc. A/HRC/10/21/Add.5, paragraph 49, (traduzione non ufficiale). Il nuovo regime introduce inoltre ulteriori limiti sulla durata e la natura degli esercizi all'aperto. Attualmente, il detenuto ha diritto all'esercizio per una durata non maggiore a quattro ore al giorno e con un gruppo di non più di cinque persone, le nuove modifiche prevedono una durata massima di due ore al giorno e riducono il gruppo di persone a non più di quattro. Questo nuovo regime va nella direzione opposta delle raccomandazioni del Comitato per la Prevenzione della Tortura del Consiglio d'Europa che ha incoraggiato la revisione della legislazione al fine di assicurare un maggiore contatto umano e attività per i detenuti. Vedi anche, *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 22 octobre au 6 novembre 1995*, CPT/Inf (97) 12 [Partie 1], Strasbourg, 4 December 1997, paragraph 91; e, *Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) 13 au 25 février 2000*, CPT/Inf (2003) 16, Strasbourg, 29 January 2003, paragraph 76.

<sup>84</sup> Nuovo articolo 41-bis(2-bis), come modificato dall'articolo 39 del d.d.l. Sicurezza.

<sup>85</sup> L'articolo 39(1)(e) del d.d.l. Sicurezza abroga l'articolo 41-bis (2-ter) della Legge Penitenziaria.

carcere “duro” da dieci a venti giorni. Inoltre, esso assegna la competenza esclusiva per giudicare tali domande al Tribunale di Sorveglianza di Roma, mentre precedentemente la competenza era decentralizzata ai Tribunali di Sorveglianza che avevano competenza territoriale sull’istituto penitenziario. Inoltre, il Tribunale di Sorveglianza avrà competenza per giudicare solamente sull’esistenza dei motivi per l’emanazione dell’ordine e non più sull’adeguatezza del suo contenuto alle esigenze espresse dalla Legge Penitenziaria.<sup>86</sup> La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha già deciso che, proprio in merito agli ordini di carcere “duro” del “41-bis”, la mancanza di decisione delle corti sul merito del ricorso costituisce una violazione dell’articolo 6(1) della CEDU.<sup>87</sup>

Per quanto riguarda la natura fissa ed obbligatoria delle limitazioni ai diritti dei detenuti, l’ICJ è preoccupata che non riesca a rispettare il principio di proporzionalità, il quale richiede una valutazione appropriata caso per caso sulla situazione di ogni detenuto. Inoltre, i detenuti hanno il diritto ad una revisione giudiziaria di ogni limitazione e dell’ordine di carcere “duro” nel merito, e a che il tribunale investito abbia il potere di revocarlo o di modificare le limitazioni secondo la legge ed il principio di proporzionalità. L’ICJ, inoltre, rigetta ogni limitazione al numero di visite tra il detenuto ed il suo avvocato, perché tali limitazioni interferirebbero disproporzionatamente con il diritto del detenuto a comunicare e consultarsi con il suo consigliere legale secondo il Principio 8 dei *Principi Basilari delle Nazioni Unite sul Ruolo degli Avvocati*<sup>88</sup> ed il Principio 18 del *Corpo di Principi delle Nazioni Unite per la Protezione di Tutte le Persone Sottoposte ad ogni Forma di Detenzione o Custodia*.<sup>89</sup>

Infine, l’ICJ è preoccupata all’estensione della durata degli ordini di carcere “duro” e per l’abrogazione del potere del Ministro di Giustizia di revocare la sua applicazione *ex officio* quando le condizioni non siano più presenti. L’ICJ teme che tali modifiche non permettano il rispetto del principio di proporzionalità nel regime di carcere “duro”.

**Di conseguenza, l’ICJ chiede alla Camera dei Deputati di rimuovere l’articolo 39 dal d.d.l..**

### **Parte 3: Raccomandazioni**

*Sul reato di ingresso e soggiorno illegale e l’uso delle procedure di espulsione,*

- L’ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare dal d.d.l. Sicurezza in discussione il reato penale di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato e l’intero articolo 21 del d.d.l., cosiccome ogni norma connessa con il nuovo articolo 10-bis, che verrà introdotto nel Testo Unico sull’Immigrazione (D. Lgs. 286/98);
- L’ICJ raccomanda la cancellazione dell’articolo 22 del d.d.l., che introduce la nuova procedura penale accelerata davanti al giudice di pace;
- L’ICJ chiede la cancellazione dell’articolo 45(1)(i) del d.d.l. che introduce la nuova procedura di espulsione;
- L’ICJ raccomanda che la Camera dei Deputati:
  - c) o, inserisca un articolo nel d.d.l. che abroghi gli articoli 16, 18(1)(a) e 20, e le parole “e 16” alla fine dell’articolo 17(1) del D.Lgs no. 251/2007;

<sup>86</sup> Nuovo articolo 41-bis (2-quinquies) e (2-sexies), Legge Penitenziaria.

<sup>87</sup> *Affaire Viola c. Italie*, ECtHR, Application no. 8316/02, 29 June 2006, in French, paragraphs 53-55.

<sup>88</sup> UN *Basic Principles on the Role of Lawyers*, adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990.

<sup>89</sup> UN *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment*, Adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988.

- d) o, inserisca un articolo che reciti: “nessuna disposizione del D.lgs. 251/2007 deve essere interpretata in modo da permettere condotte incompatibili con il principio di *non-refoulement* come previste dalle obbligazioni internazionali della Repubblica Italiana, che ritengono forza costituzionale attraverso l’articolo 10 della Costituzione Italiana, e l’applicazione di ogni norma in contrasto diretto con tale principio deve essere considerata nulla e senza efficacia legale”;
- l’ICJ raccomanda che la Camera dei Deputati inserisca una norma nel d.d.l. che obblighi i funzionari della pubblica amministrazione ed i giudici al rispetto del principio di *non-refoulement* prima dell’autorizzazione di ogni espulsione.

*Sulla detenzione amministrativa degli immigrati irregolari,*

- l’ICJ chiede alla Camera dei Deputati ed al Senato di non approvare l’articolo 5 del Decreto Legge no. 11/2009;
- l’ICJ urge la Camera dei Deputati di modificare la legislazione riguardante la detenzione amministrativa degli immigrati con l’inclusione dei seguenti principi:
  - il principio di sussidiarietà della detenzione, secondo il quale la detenzione dovrebbe essere utilizzata solo quando ogni misura alternativa sia inefficace e in nessun caso deve essere automatica;
  - la detenzione amministrativa non dovrebbe essere utilizzata quando i ritardi nella pratica di rimozione sono, direttamente o indirettamente, dovuti alle responsabilità, incapacità od omissioni dello Stato;
  - la detenzione amministrativa deve essere soggetta a revisione giudiziaria da parte di tribunali ordinari, che devono avere la competenza di giudicare sia su requisiti formali che sul merito dell’ordine, e di ordinare la revoca o modificazione della detenzione con misure meno intrusive, secondo il principio di proporzionalità.

*Sulla rimozione della difesa dall’obbligo di denuncia per il personale medico,*

- l’ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare l’articolo 45(1)(t) dal d.d.l..

*Sulle norme relative alle pratiche di “money transfer,”*

- l’ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare l’articolo 43 dal d.d.l..

*Sulle modifiche al codice civile riguardanti il diritto al matrimonio degli stranieri,*

- l’ICJ chiede alla Camera dei Deputati di cancellare l’articolo 6 dal d.d.l..

*Sulle modifiche al regime di carcere “duro,”*

- l’ICJ chiede la Camera dei Deputati di rimuovere l’articolo 39 dal d.d.l..