

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 732-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE MESSERI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri

di concerto col Ministro dell'Interno

col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro della Marina Mercantile

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° OTTOBRE 1959

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 1962

Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale
sui passeggeri clandestini, firmata a Bruxelles il 10 ottobre 1957

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge sottoposto alla vostra approvazione concerne la ratifica e la esecuzione della Convenzione internazionale sui passeggeri clandestini, firmata a Bruxelles il 10 ottobre 1957.

La Convenzione stessa venne stipulata nel corso della Conferenza diplomatica di diritto marittimo, tenutasi nella capitale belga dal 29 settembre al 10 ottobre 1957.

Le sue clausole mirano a realizzare il regolamento, il più possibile uniforme, degli obblighi che gravano sugli armatori e sugli Stati contraenti, quando, a bordo di una nave, venga rinvenuto un viaggiatore clandestino.

La Convenzione consta di 12 articoli.

L'articolo 1 reca, insieme con la precisazione delle accezioni di « Autorità competenti », « porto di imbarco » e « porto di sbarco », il tentativo di definire il passeggero clandestino, che viene così qualificato: « una persona che in un porto qualunque, o in luogo prossimo a questo, si nasconde in una nave, senza il consenso del proprietario della nave o del capitano e di ogni altra persona che abbia la responsabilità della nave e che si trova a bordo, dopo che la nave è partita dal porto o dalla località anzidetti ».

La figura del clandestino viene dunque collegata con il momento dell'imbarco senza titolo di viaggio; e, mentre i suoi connotati sono rilevati nel fatto della sua provenienza dalla terraferma (porto o « prossimità del porto »), e, nel difetto di consenso da parte di chi ha la responsabilità della nave, nulla viene detto relativamente alla mancanza del documento di espatrio (passaporto con o senza visto, eccetera). La *facies* del clandestino prescinde dunque dalla violazione di norme in vigore nell'ordinamento interno dello Stato in cui si trova il porto di imbarco: e ciò è molto importante, in ordine a considerazioni che verranno successivamente svolte.

L'articolo 2 contiene la regola fondamentale della Convenzione: e, cioè, i poteri conferiti al comandante della nave di consegnare il clandestino all'Autorità competente del primo porto in uno degli Stati contraenti.

L'articolo 3 prescrive la destinazione del clandestino; e cioè: 1) il suo rinvio nello Stato di cui è cittadino; 2) in difetto dell'accertamento o del possesso della cittadinanza, o in vista del rifiuto dello Stato — di cui il clandestino è cittadino — di riceverlo in restituzione, l'autorità competente del porto di sbarco può rinviare il clandestino allo Stato in cui si trova il porto nel quale l'autorità stessa ritiene che il clandestino si sia imbarcato; 3) in mancanza delle soluzioni offerte nei paragrafi 1) o 2), l'autorità competente può rinviarlo nello Stato in cui si trova il porto di imbarco anteriore alla scoperta; 4) il rinvio allo Stato di cui la nave porta la bandiera.

L'articolo 4 prescrive i criteri per il regolamento ed il carico delle spese di mantenimento e di viaggio del clandestino.

L'articolo 5 interviene — in forma in verità piuttosto elastica — per una certa tutela dei diritti soggettivi del clandestino, prescrivendo che i poteri conferiti dalla Convenzione al comandante della nave ed alle autorità competenti, « in ciò che concerne la sorte del passeggero clandestino si aggungeranno e non derogheranno ad altri diritti ed obbligazioni cui al riguardo entrambi sono tenuti »; e prevedendo che entrambi (comandante della nave e autorità competenti) « terranno conto dei motivi che il clandestino addurrà », per la scelta del porto di sbarco. Infine, l'articolo 5 prevede che le disposizioni della Convenzione non incideranno, in alcun modo, sui diritti e le obbligazioni degli Stati in materia di concessione dell'asilo politico.

Gli articoli 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12 prescrivono tutte le formalità *ad solemnitatem* e *ad probationem* per l'entrata in vigore della Convenzione e la sua eventuale denuncia, nonché per la facoltà di rivederne le clausole.

Questo, l'insieme delle norme che la Convenzione prescrive; e che mirano ad assicurare che il viaggio del clandestino abbia un rapido termine ed una conclusione trovi la sua anomala situazione che è commista di elementi di diritto pubblico e di diritto privato.

Nella complessità della materia, emergono tuttavia aspetti che la Convenzione avrebbe

dovuto considerare e che mette conto di rilevare, per il valore che la loro disamina potrà avere nella pratica esecuzione dello strumento.

L'accettazione o l'espulsione del clandestino si collega con l'esercizio della impropriamente detta « potestà domiciliare » dello Stato: si tratta di una valutazione discrezionale dello Stato, il quale può sottoporre l'ingresso o l'allontanamento dello straniero, nel o dal suo territorio, ad un insieme di limiti che procedono dall'esercizio della sua sovranità. Ma la Convenzione in esame crea un sistema di norme da cui si potrebbe desumere la validità di una tesi molto combattuta nella dottrina: cioè, che il cittadino sarebbe, nel diritto internazionale, « oggetto di un diritto reale dello Stato ».

Ora, non esiste un rapporto internazionale di dipendenza del cittadino dallo Stato. La genesi internazionale della potestà dello Stato sugli individui soggetti alla sua sovranità, è la proiezione di un mero rapporto di diritto interno il quale, ove sussista con determinati caratteri, dà luogo a conseguenze internazionalmente rilevanti. E l'ordinamento internazionale tiene conto della realtà dell'ordine interno dello Stato che considera gli individui permanentemente sottoposti alla sua autorità, e provvede affinché tale autorità possa venire esercitata, senza interferenze da parte di altri soggetti internazionali, pur non esistendo un sistema unitario di norme che ne assicurino il fondamento. In sostanza, non esiste, nell'ordinamento internazionale, la « dipendenza » del cittadino verso lo Stato, ma soltanto la « protezione diplomatica del cittadino », che procede da un insieme di norme intese ad assicurare ad ogni Stato un diritto di tutela per quanto attiene alla sua potestà nei confronti dei suoi cittadini, e che si estrinseca nel riconoscimento dell'*iter* giuridico per presidiarne gli interessi.

La giustificazione della sanzione che colpisce il clandestino può avere pieno fondamento, quando questi sia sottoposto a procedimento penale o sia comunque imputabile: ma ciò sposta i termini del problema nel campo della mutua assistenza giudiziaria

internazionale. Per rimanere nell'ambito del nostro tema, la Convenzione in esame consacra il passaggio della sovranità dello Stato, nei confronti dei suoi cittadini fuori dei limiti del suo territorio, dalla « potestà di comando » al « potere di coercizione ». Ed è questo il *punctum dolens* che lascia perplessi, sia per ciò che si riferisce al rapporto tra Stato e cittadino, che nell'altro aspetto del problema che è quello del trattamento dello straniero.

Fra tutte le guarentigie del cittadino straniero previste ed invocate nella storia del diritto internazionale (per non parlare di Victoria, di Suarez e di Grozio), dalla prima riunione dell'Istituto di diritto internazionale del 1874, alla Sessione dell'Istituto stesso del 1929 dalla quale emerse (rapporto Mandelstam) la prima « Dichiarazione dei diritti internazionali dell'uomo »; dalle affermazioni della Conferenza internazionale per il trattamento degli stranieri (fin dalla prima sessione: 5 novembre - 5 dicembre 1929), alle più recenti solenni decisioni contenute nella « Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo » del 10 dicembre 1948 e nella « Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali », firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed integrata dal Protocollo di Parigi del 20 marzo 1952 (in vigore tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa): la libertà di circolazione è stata principio fondamentale, ampiamente riconosciuto anche nel momento stesso in cui disposizioni di ordine pubblico limitano la sfera di esercizio dei diritti subiettivi goduti dallo straniero. Ora, la Convenzione in questione limita questa libertà, con un *modus* che non può essere giustificato dalla mancanza del titolo di viaggio.

È opinione del relatore che la preoccupazione di attuare un regolamento uniforme degli obblighi gravanti sugli armatori, in seguito alla scoperta del clandestino, abbia dato origine a clausole che possono ledere affermazioni solenni del diritto delle genti. Ad esempio: la gamma dei casi previsti dall'articolo 3 fa ritenere che all'autorità competente del porto di sbarco vengano conferiti poteri che, come nel caso dell'apolide, sono in evidente contrasto con i principi

generali del diritto internazionale; singolari, inoltre sembrano i poteri attribuiti al comandante della nave dall'articolo 5, nè chiaro appare il limite dell'obbligo incombente al comandante e alle autorità portuali, di cui al n. 2 dell'articolo stesso, obbligo che, tra l'altro, non ha una correlativa sanzione.

Forse è sfuggito ai negoziatori della Convenzione, assillati dal *primum* di sollecitazioni armatoriali, che la vicenda del clandestino è sempre legata al prologo o al corso di una odissea nella quale gemono episodi di vita tormentata: sia quello dell'operaio alla ricerca di lavoro in una terra « promessa », e che non potrebbe altrimenti raggiungere; o quello di colui che, già eslege, tenta di sfuggire ad un verdetto morale che lo colpisce, per crearsi altrove una vita che cancelli le macchie del suo passato; o quello di coloro che, raggiunti dall'amaro destino di chi è divenuto straniero nel proprio Paese, cercano, per il loro avvenire, in altra terra e in altri ordinamenti, una luce di speranza consolatrice dell'angoscia per la Patria perduta. Chi, vivendo all'estero, è stato, *ex of-*

ficio o non, spettatore degli innumerevoli drammi — tutti diversi e tutti egualmente patetici — dei « clandestini », ha vivo nel ricordo, intessuto di riflessi dolorosi, la tristezza di codesta vicenda che, in una decisione disperata, porta l'eco e lo sgomento della sventura.

Da cotesta atonia del negoziatore, è risultata una Convenzione improntata da un calco esclusivamente tecnico, che qualche volta stride al confronto del movimento umanitario che pervade il diritto internazionale di oggi.

D'altra parte, il relatore non può non riconoscere che lo strumento in parola affronta problemi che meritavano di essere chiariti e precisati, per evitare il *circulus inextricabilis* delle discussioni sugli obblighi internazionali derivanti dalla situazione del clandestino, che, senza una disciplina, sarebbero rimaste non regolate e controverse: ciò che — ferme restando le riserve dianzi avanzate — lo induce a chiedere l'approvazione del disegno di legge che la Convenzione ratifica ed alla sua esecuzione provvede.

MESSERI, relatore

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione internazionale sui passeggeri clandestini firmata a Bruxelles il 10 ottobre 1957.

Art. 2.

Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione indicata nell'articolo precedente a decorrere dalla sua entrata in vigore, in conformità all'articolo 8 della Convenzione stessa.