

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

a cura di

Leonardo Ferrara (Università di Firenze)

Domenico Sorace (Università di Firenze)

Comitato Scientifico

Umberto Allegretti, Antonio Brancasi, Alfredo Corpaci,

Leonardo Ferrara, Carlo Marzuoli, Domenico Sorace

(Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze)

Volumi

Vol. I – *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta

Vol. II – *La coesione politico-territoriale*, a cura di Gabriella De Giorgi Cezzi, Pier Luigi Portaluri

Vol. III – *La giuridificazione*, a cura di Barbara Marchetti, Mauro Renna

Vol. IV – *La tecnificazione*, a cura di Stefano Civitarese Matteucci, Luisa Torchia

Vol. V – *L'intervento pubblico nell'economia*, a cura di Maurizio Cafagno, Francesco Manganaro

Vol. VI – *Unità e pluralismo culturale*, a cura di Edoardo Chiti, Gianluca Gardini, Aldo Sandulli

Vol. VII – *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, a cura di Gian Domenico Comporti

Vol. VIII – *Cittadinanze amministrative*, a cura di Antonio Bartolini, Alessandra Pioggia

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

→ STUDI ←

a cura di

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

PRESENTAZIONE DELL'OPERA

* * *

Vol. I

L'organizzazione
delle pubbliche amministrazioni
tra Stato nazionale
e integrazione europea

a cura di

Roberto Cavallo Perin

Aristide Police

Fabio Saitta

Firenze University Press

2016

A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi / a cura di Leonardo Ferrara, Domenico Sorace ; Vol. I. L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea / a cura di Roberto Cavallo Perin, Aristide Police, Fabio Saitta. – Firenze : Firenze University Press, 2016.

(Studi e saggi ; 168)

<http://digital.casalini.it/9788864534336>

ISBN 978-88-6453-432-9 (print)

ISBN 978-88-6453-433-6 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-434-3 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Hanno contribuito alla realizzazione degli studi e alla loro pubblicazione la Banca d'Italia, il Comune di Firenze, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e la Regione Toscana.

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

A. Dolfi (Presidente), M. Boddi, A. Bucelli, R. Casalbuoni, M. Garzaniti, M.C. Grisolia, P. Guarnieri, R. Lanfredini, A. Lenzi, P. Lo Nostro, G. Mari, A. Mariani, P.M. Mariano, S. Marinai, R. Minuti, P. Nanni, G. Nigro, A. Perulli, M.C. Torricelli.

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>).

This book is printed on acid-free paper

CC 2016 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

PARTE QUARTA

I modelli organizzativi minimi d'integrazione

Tra leggi di unificazione del 1865 e legge europea sul procedimento amministrativo 511

Francesco de Leonardis

I modelli organizzativi e la coamministrazione 535

Filippo D'Angelo

'Al servizio dell'integrazione': il funzionario pubblico europeo 555

Barbara Gagliardi

Modelli organizzativi d'integrazione europea: il diritto di asilo e la libera circolazione (dell'asilante) 579

Manuela Consito

L'integrazione organizzativa europea nel settore degli appalti pubblici 597

Silvia Ponzio

COMMENTI

Prospettive di riorganizzazione delle amministrazioni territoriali tra Stato nazionale e integrazione europea 625

Gian Candido De Martin

Considerazioni sull'evoluzione della organizzazione amministrativa 639

Franco Gaetano Scoca

GLI AUTORI 659

SOMMARIO GENERALE 665

MODELLI ORGANIZZATIVI D'INTEGRAZIONE EUROPEA:
IL DIRITTO DI ASILO E LA LIBERA CIRCOLAZIONE
(DELL'ASILANTE)

Manuela Consito

SOMMARIO – 1. La libera circolazione dello straniero come moderna affermazione dello *ius migrandi*. 2. La circolazione dello straniero nel codice civile dell'Italia unita. 3. La disciplina della condizione giuridica dello straniero e l'organizzazione dei confini tra afflitti di universalismo ed esigenze di sicurezza e ordine pubblico. 4. L'integrazione europea, i controlli alle frontiere e la *responsabilité de protéger* come obbligo di protezione a carico degli Stati. 5. La *refugee roulette* quale misura del processo di integrazione europea.

1. La libera circolazione dello straniero come moderna affermazione dello ius migrandi

La radice del diritto degli individui a circolare liberamente nello spazio geografico è espressione del peregrinare quale naturale disposizione dell'uomo che manifesta l'idea dei popoli «come soggetti dinamici, che agiscono sulla base dello *ius societatis et communicationis*» (Langella, 2007, 183; De Vitoria, 1952: *Sectio tertia*). Ne è traduzione lo *ius peregrinandi*, cioè il naturale diritto degli individui a relazionarsi e a creare rapporti sociali, economici, giuridici e politici che come tale preesiste al potere politico del quale dunque non necessita riconoscimento (Meccarelli, Palchetti, Sotis, 2012: 8, 9). Esso è posto a fondamento del successivo espresso riconoscimento del naturale diritto di ogni uomo alla libertà proprio delle dichiarazioni settecentesche¹, in forza del quale l'emigrare è «un diritto che risulta dal diritto stesso di vivere» (Grossi, 1905: 123) poiché «non è niente più giudizioso ritenere gli uomini prigionieri in un paese, di quello che non lo sia volerveli far nascere. Tutte le leggi contro le emigrazioni sono inique: ciascuno ha il diritto di andare a stabilirsi dove crede di star meglio, ed è star meglio il sussistere con minori difficoltà. Si vuol egli forse con quel divieto conservare il numero di abitanti che il paese vuole mantenere? ebbene: non vi si riuscirà. Quando s'impedisce ad una popolazione esuberante di uscire dalla porta delle frontiere, essa corte di per la porta del sepolcro» (Say, 1836: 181).

Altro è lo *ius migrandi* poiché è il risultato della sovranità dello Stato come diritto alla circolazione nel quadro di un ordine internazionale, di cui è manifestazione il *beneficium emigrationis* inteso come diritto di emigrare anzitutto per l'esercizio della religione per quanti non avessero predicato una confessione reli-

giosa «ricevuta, o che non avessero ottenuta una tolleranza individuale» (Ruffini, 1992: 131; Böckenförde, 2006: 270; Grassi, 1910: 103 sgg.).

L'emigrare trova perciò origine *in primis* dalla guerra e dalla persecuzione religiosa, ove la religione diviene anzi il primo criterio di misura della lealtà nel processo di costruzione degli Stati-nazione, al termine del quale la nozione di migrante-rifugiato si amplia sino a ricomprendere chi ha perso una patria ed è nell'impossibilità di trovarne una nuova poiché è «escluso dall'intera famiglia delle nazioni, dall'umanità» divenendo così apolide (Arendt, 1978: 406; Sassen, 1999: 23).

La difesa degli interessi nazionali verso l'esterno rafforza la dicotomia tra *ius peregrinandi* e *ius migrandi*. Solo ove espressione del primo la libertà di circolazione verso Stati terzi può ritenersi appieno enunciazione di una disposizione naturale dell'uomo, *ius gentium naturalis*, trovando invece tutela come diritto fondamentale della persona nei soli limiti della sovranità che la pone ove la si correli allo *ius migrandi* (Contuzzi, 1898: 1013)².

È in tale ultima accezione che la libertà di ogni individuo di lasciare qualsiasi paese incluso il proprio troverà riconoscimento anzitutto nell'ordinamento internazionale a partire dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*³.

Le esigenze di protezione della sicurezza nazionale, dell'ordine pubblico, della sanità o della moralità pubbliche⁴, ovvero degli altrui diritti e libertà⁵ proprie del paese di immigrazione ne divengono dunque argine delineandone i confini che trovano definizione in conseguenti limitazioni amministrative nonché nella necessità di una distinzione tra gli stranieri in ragione del collegamento più o meno intenso con lo Stato (Benedetti, 2010, 25).

2. La circolazione dello straniero nel codice civile dell'Italia unita

Lo *ius migrandi* è declinato nel primo codice civile dell'Italia unita come diritto a non essere indebitamente limitati nella propria capacità di movimento (Grossi, 1905: 124; Galizia, 1967: 486; Brunialti, 1900: 611).

Per lo straniero esso diviene diritto di entrare nel territorio di uno Stato diverso da quello di origine «portandosi e fissando la propria sede nel luogo ove i suoi interessi lo possono chiamare» (Rannelletti, 1904: 999) cui consegue il riconoscimento della c.d. libertà di locomozione e di scelta del domicilio – oggi diremmo di circolazione e soggiorno – cui è connaturale la facoltà di portarsi da un luogo all'altro di uno Stato e anche al di fuori di esso (Galizia, 1967: 526 sgg.). A ciò gli Stati sono tratti dallo stesso bisogno di rendere possibile e agevolare «quella larga cooperazione tra i vari popoli, che sola può portare al raggiungimento del massimo benessere umano. Solo l'assistenza mutua e la cooperazione possono far conseguire all'uomo una migliore soddisfazione dei propri biso-

gni, siano fisici siano psichici. Gli interessi tra i vari popoli sono ormai così collegati tra loro e interdipendenti, che non è possibile ammettere uno Stato chiuso in un superbo ed egoistico isolamento, fuori dalla vita comune, vietante in maniera generale e permanente a qualsiasi straniero di passare i confini del proprio territorio e fissarvi la propria sede» (Rannelletti, 1904: 999).

Così nella prima codificazione dell'Italia unita lo straniero è posto in una posizione giuridica eguale a quella del cittadino poiché individuo titolare dei diritti di libertà civile intesi nell'ampio senso della piena disponibilità del proprio essere⁶ con norma che vuole essere il risultato del convergere della dottrina della «comunità internazionale» del Savigny e dei principi filosofici dell'universalismo e del cosmopolitismo con quelli economici liberali (Storti Storchi, 1993: 504, 506; Saredo, 1873: 154, 155; Gianzana, 1884: 111 sgg.; Astengo *et al.*, 1866: 110 sgg.).

Vi trova evocazione il risalente e generale dovere dello Stato di ammettere lo straniero e tollerarne la presenza a fronte del carattere eccezionale dell'espulsione cui è sotteso un generale divieto di rifiutare «una dimora fissa a stranieri che cacciati dalla loro patria cerchino un asilo» (Von Pufendorf, 1934: 246).

Il diritto all'ingresso e al soggiorno dello straniero si afferma *ivi* come vero diritto soggettivo, pur nei limiti della derivazione dall'ordinamento giuridico pubblico che lo pone. Non viene infatti negato allo Stato di poter porre condizioni al soggiorno dello straniero che devono essergli tuttavia portate a conoscenza nel momento in cui egli venga ammesso sul territorio, in attuazione del principio generale per il quale quando il transito e il soggiorno sono *d'une utilité innocente* o avvengono *pour de justes causes* non possono essere rifiutati salvo sussistano particolari e importanti ragioni (De Vattel, 1753: § 230, 89; Benedetti, 2010: 25).

L'enunciato riconoscimento appare dunque circoscritto dalla possibilità per l'ordinamento sovrano, a tutela degli interessi propri e dei propri rappresentati, di sottoporre a talune condizioni l'entrata e il soggiorno degli stranieri sul proprio territorio, con minaccia e ordine di espulsione come sanzione della violazione delle medesime. Vi rientrano i divieti di immigrazione per talune classi di stranieri ove l'immigrazione sia superiore alle forze economiche del paese, o per ragioni di diversità di costumi e natura che potrebbero causare dissidi con la popolazione locale, per motivi di guerra, per motivi di polizia o, ancora, per ragioni di protezione del lavoro indigeno contro la concorrenza di altri popoli più attivi, più sobri, con minori bisogni da soddisfare (Rannelletti, 1904: 1000; Galizia, 1967: 491; Di Martino, 2010: 226).

La disposizione del codice civile unitario può in ogni caso dirsi essere l'espressione dell'espansione del pensiero liberale che, per quanto ora di interesse, si traduce nel tentativo di offrire un'effettiva realizzazione ai principi di solidarietà tra i popoli e le nazioni con scelta certo tesa alla promozione sia a level-

lo politico che economico-commerciale del neonato Stato italiano in un contesto internazionale (Cannizzaro, Caligiuri, 2006: 252).

Ciò poiché un più agevole riconoscimento dei diritti civili allo straniero è inteso come un incentivo agli scambi commerciali e ai trasferimenti di capitale sul territorio nazionale, a fronte dell'attesa garanzia di una pari tutela del cittadino italiano all'estero.

L'assunto appare poi storicamente sconfessato risultando in una posizione di inferiorità dei cittadini italiani attesa la persistenza della clausola di reciprocità negli ordinamenti stranieri unita a forme di progressivo protezionismo nazionale che pose l'Italia in una condizione di svantaggio negli scambi commerciali, a voler tacere del rafforzamento della politica coloniale di taluni Stati europei, della nota crisi economico-finanziaria del 1929 e della successiva nascita di nazionalismi sfociati nei due conflitti mondiali (Storti Storchi, 1993: 502, 503).

3. La disciplina della condizione giuridica dello straniero e l'organizzazione dei confini tra afflitti di universalismo ed esigenze di sicurezza e ordine pubblico

Il disposto del primo codice civile unitario si colloca nel più ampio quadro del diritto dell'ospitalità (Kant, 1885; Saraceni, 2012) ed è un'eccezione che «colpisce» (Bascherini, 2007: 65) per l'ampia equiparazione che pone tra straniero e cittadino ove la condizione giuridica del primo – cioè di colui che è privo della cittadinanza dello Stato ospite⁷ – trova nell'ordinamento italiano una successiva involuzione (Ruggeri, 2011: 9, nt. 30; Bascherini: 2007, 69, 86) anzitutto nel quadro di un bilanciamento rispetto alle prerogative statali in tema di espulsione, che risultano sempre confermate e a fronte delle quali si giunge a negare l'esistenza di limiti di carattere internazionale pur riconoscendosi al contempo la sussistenza di – quantomeno – un interesse dello straniero all'ingresso e al soggiorno in Italia con conseguente possibile tutela avverso il provvedimento espulsivo di fronte alla di lì a poco prossima giurisdizione amministrativa (Rannelletti, 1904: 999; Nascimbene, 1988: 11, 12; Bascherini, 2007: 68; Savino, 2012: 74, 80; Consito, 2016: 26, 50, 51)⁸.

L'ideale universalismo posto dal codice civile unitario del 1865 sin dagli esordi convive dunque con coeve discipline speciali dedicate allo straniero di cui sono regolati il soggiorno e l'allontanamento secondo profili penali e di pubblica sicurezza. Misure di espulsione possono essere adottate verso quanti risultino oziosi, vagabondi, abbiano commesso reati contro la proprietà o siano comunque «d'attitudine sospetta⁹», trovando in tal senso conferma nella successiva disciplina crispina¹⁰ (Barile, 1967: 15; Galizia, 1967: 495; Brunialti, 1900: 611, 656).

A voler tacere, per l'economia del presente lavoro, della condizione giuridica degli stranieri nelle colonie italiane – distinti in europei, assimilati agli europei e

assimilati agli indigeni (Santi Romano, 1918: 128; Borsi, 1937: 223) – l'essere straniero diviene poi condizione espressa di sospetta pericolosità per la sicurezza pubblica con il T.U. di pubblica sicurezza del 1931 nel quale apposite norme regolano il soggiorno e le misure di allontanamento in un contesto che intende disciplinare una vera e propria 'polizia degli stranieri' secondo quella che viene definita come la celebrazione più pura del sospetto (Barile, 1967: 13; Galizia, 1967: 536 sgg.; Isacco, Salvarezza, 1867: 319)¹¹.

È per espressa previsione delle disposizioni preliminari al codice civile del 1942 che viene riproposta la previsione dei codici preunitari per cui «lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino a condizione di reciprocità e salve le disposizioni contenute in leggi speciali¹²», in forza del quale lo straniero gode dei diritti civili propri del cittadino solo nel caso in cui il godimento del medesimo diritto sia garantito al cittadino italiano nel Paese di origine del primo¹³.

La disposizione apre a possibili differenze di trattamento poiché non consente un generale riconoscimento di una posizione di uguaglianza dello straniero al cittadino italiano atteso che il legislatore ben può accordare al primo un trattamento meno favorevole¹⁴ di quello garantito al secondo, anzitutto per ragioni economiche (Cianci, 2007: 201 sgg.).

Non è dunque casuale che se ne veda il raggio d'azione progressivamente ridotto in ragione della garanzia minima derivante dalle norme di diritto internazionale e da quelle costituzionali¹⁵ (Martelli, 2013: 635; Galizia, 1967: 539) che affermano il godimento di diritti fondamentali di carattere universale¹⁶ senza dimenticare il dovere di solidarietà¹⁷ (artt. 2, 3, 10, co. 2, Cost.¹⁸), con una ancor più marcata attenuazione a seguito degli sviluppi del processo di integrazione europea.

4. L'integrazione europea, i controlli alle frontiere e la responsabilità de protégér come obbligo di protezione a carico degli Stati

La penetrazione tra norme sul trattamento dello straniero e norme internazionali di tutela dei diritti umani comporta da tempo una tendenza a riconoscere – ora accanto ora in sostituzione della disciplina speciale sullo straniero – uno *status* di diritti fondamentali che si riferisce all'individuo in quanto tale, ove il criterio della cittadinanza non può rilevare come distintivo di uno *status* giuridico differenziato (Savino, 2012: 35; Cannizzaro, Caligiuri, 2006: 253; Cassese, 1974: 478 sgg.)

Ciò si disvela nella sua massima espressione in caso di immigrazione involontaria ove la migrazione giunge ad affermarsi quale vero e proprio diritto soggettivo azionabile nei confronti dello Stato di ingresso, dunque quale pretesa

all'ingresso e al soggiorno, cui corrisponde un insieme di obblighi da parte di quest'ultimo verso esuli e rifugiati – siano essi tali per motivi economici, politici o umanitari – diversi da quelli verso gli immigrati c.d. volontari.

Vi si esprime una *responsabilité de protéger* (Benedetti, 2010: 25; Savino, 2012: 37 nt. 95) che fonda un obbligo di protezione a carico degli Stati a garanzia del diritto umano di asilo – per la prima volta enunciato a livello di Unione europea nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza¹⁹ – a favore di quanti vedano impedito nello Stato di origine o di provenienza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, cui si affiancano la protezione in favore dei rifugiati²⁰, la protezione sussidiaria e la protezione per motivi umanitari²¹ (art. 10, co. 3 Cost. italiana; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 18, 19; T.F.U.E., artt. 78 §§ 1 e 2, 79 §§1 e 2).

Tutti *status* questi che importano – pur nei limiti dell'accertamento delle condizioni per il riconoscimento – il diritto alla permanenza sul territorio del Paese ospite cui consegue la massima estensione nel godimento dei diritti civili in favore di uno straniero²². È su tali presupposti che si fonda il divieto di espulsione o del respingimento 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 rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (divieto di espulsione relativo); così per le donne in stato di gravidanza, i conviventi con parenti o con il coniuge di nazionalità italiana e per i minori (divieto di espulsione assoluto)²³.

Un diritto all'ingresso e al soggiorno che si vede garantito pur nel limite della permanenza delle condizioni di persecuzione, di rischio di un danno grave o della vita e, più in generale, di ragioni umanitarie che impongono una protezione dell'individuo (Benhabib, 2006: 108 sgg.) e che diviene dunque positivizzazione del diritto umano di ospitalità e del correlato dovere di solidarietà con riemersione di quell'obiettivo di un'effettiva realizzazione dei principi di uguaglianza e solidarietà tra i popoli e le nazioni di cui già al codice civile italiano del 1865 di cui è oggi traduzione il dovere di solidarietà internazionale degli Stati²⁴ che supera la primigenia e restrittiva solidarietà tra correligionari.

Se ne ritrova oggi una moderna declinazione nella disciplina dell'Unione europea di definizione dei controlli alle frontiere, ove ciascuno Stato membro è chiamato alla gestione delle proprie frontiere esterne non solo nell'esercizio del potere di controllo dell'accesso al proprio territorio ma ancor più dell'accesso all'intero spazio Schengen, dunque a tutela degli interessi degli altri Stati membri e come «servizio per conto» dell'Unione europea²⁵ (Savino, 2012: 32), quasi a porsi in una linea di continuità ideale con l'ordinamento unitario italiano nello svolgimento di funzioni non dissimili da quelle che erano allora proprie dei prefetti.

L'Unione europea a fronte del riconoscimento dell'asilo e dello *status* di rifugiato emerge infatti come 'unica'²⁶ nei suoi confini, che sono quelli dell'Europa dei ventotto e che vanno dunque oltre le identità nazionali (Benhabib, 2006: 134).

È del resto su tali medesimi presupposti che si fonda oggi per ogni straniero che sia anche cittadino europeo la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro dell'Unione europea²⁷, ove è financo improprio «l'uso del termine "straniero" con riguardo ai cittadini di altri Stati dell'Unione stessa, per la medesima ragione per cui il diritto da quest'ultima prodotto non può considerarsi diritto "altro" rispetto a quello interno» (Ruggeri, 2011: 3, 4).

Libertà che trova declinazione come diritto di ogni persona da far valere in condizioni di non discriminazione²⁸ rispetto ai cittadini dello Stato di destinazione in forza anche della Convenzione europea dei diritti dell'uomo²⁹, nonché della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 15) e dell'affermata immediata precettività della norma (art. 6 T.F.U.E.³⁰).

5. *La refugee roulette quale misura del processo di integrazione europea*

Il diritto dello straniero o dell'immigrazione può in generale dirsi un diritto derogatorio, di disciplina del rapporto dialettico tra stranieri e Stato, tra sovranità statale e persone³¹ che solo in talune eccezioni sono *ex se* titolari di un diritto soggettivo all'ingresso, alla circolazione, al soggiorno in un determinato Stato³².

È cioè un insieme di norme dirette a disciplinare il fenomeno della migrazione, cioè di quella situazione anzitutto di fatto che per il solo cittadino diviene diritto alla libera circolazione sino alla sua massima espressione quale libero allontanamento volontario – temporaneo o permanente – dal territorio nazionale ed eventuale suo successivo libero rientro (espatrio ed emigrazione, rimpatrio: artt. 16, 35 co. 4, 120 co. 1 Cost.: Galizia, 1967: 486, 495, 523 sgg., 539, 560).

È con la Carta costituzionale che la protezione della sovranità statale, da un lato, e l'esigenza della garanzia di diritti indipendenti dallo *status* di cittadinanza, dall'altro, hanno condotto, accanto all'affermazione – quale prerogativa esclusiva di ogni Stato sovrano – della protezione delle proprie frontiere attraverso la regolamentazione dei flussi migratori³³ a difesa dell'integrità nazionale³⁴, all'enucleazione di una disciplina dello straniero funzionale alla regolamentazione dello *status* dei singoli individui in forza dell'esigenza del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, intesi volta a volta come diritti civili, sociali, personali e familiari³⁵ (artt. 2 e 3 Cost.; Benhabib, 2006: 135).

Una simile tensione dicotomica può ora essere ritrovata nella disciplina europea di riferimento ove, ferma restando la competenza degli Stati per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri c.d. migranti 'volontari' sul proprio territorio e

sulla disciplina delle eventuali connesse misure di integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti³⁶, la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo è posta tra gli obiettivi dell'Unione europea a garanzia delle migrazione "involontaria", alla cui realizzazione è teso lo sforzo normativo di tutte le sue istituzioni (art. 2 e 3 T.U.E.)³⁷.

Emerge una differenza anzitutto di situazioni di fatto e di connesse valutazioni giuridiche assunte come rilevanti dagli ordinamenti nazionali e da quello comunitario, tutte fondate su quella che viene ancora considerata la basilare distinzione tra il cittadino e lo straniero, cioè la circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente³⁸, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo³⁹.

Ciò poiché l'appartenenza dell'individuo alla sovranità nazionale per chi nasce cittadino fonda un vincolo costituzionale di fedeltà (artt. 9, 54, co. I Cost.), che si pone invece come scelta di fedeltà, di giuramento formale a quell'identità per lo straniero che vuole divenire cittadino⁴⁰.

Solo circoscritte ipotesi derivanti da contingenze fattuali legate a eventi bellici o naturali, che importano una condizione di immigrazione involontaria, fondano la migrazione quale vero e proprio diritto riconosciuto dall'ordinamento dell'Unione europea a fronte del dovere di ospitalità di cui si è detto.

L'immigrazione emerge qui quale fulcro del processo di integrazione europea, non potendo revocarsi in dubbio come proprio la migrazione sia il primo e principale fondamento dell'integrazione.

Quel ruolo unificatore proprio del legislatore e delle burocrazie che ha visto il sorgere di ordinamenti sovrani unitari – tra cui il medesimo ordinamento italiano della fine del secolo XIX – può ritrovarsi ora nella disciplina dell'immigrazione degli aventi titolo alla protezione internazionale che vede l'introduzione di norme a effetto unificatore.

Si pensi alla disciplina comune per il riconoscimento di una qualifica unica per quanti abbiano diritto di rifugio e di protezione sussidiaria⁴¹ e per il consolidamento di un sistema unico europeo di asilo, che registra ora una progressiva apertura a vantaggio anche dei migranti volontari che siano soggiornanti di lungo periodo⁴².

Può dirsi questa essere la manifestazione di una politica di integrazione dell'Unione europea in favore di quanti provengono da Paesi terzi il cui primo ingresso sul territorio Ue avvia un processo di c.d. 'comunitarizzazione' (Galetta, 2010: 1149; Di Martino, 2007: 491) capace in potenza di condurre a una piena inclusione.

È anzi questo il vero punto di misura della forza dell'integrazione, ove l'asunto che vuole assicurata pari protezione ai migranti involontari nel territorio dell'Unione trova garanzia e limite nell'assetto amministrativo degli Stati membri.

Quantomeno per la migrazione involontaria il processo di integrazione europea può dirsi esito dell'innesto tra una disciplina dell'Unione europea tesa alla coesione e una pluralità di differenti modelli nazionali di tutela amministrativa non sempre capaci di dare piena soddisfazione ai diritti del migrante.

Alla pretesa universalità – anche geografica – dei diritti dell'asilante si oppone infatti l'organizzazione amministrativa degli Stati membri, ove è l'efficienza organizzativa dello Stato di c.d. primo accesso la vera garanzia del godimento dei diritti in astratto riconosciuti, poiché a questi spetta l'esame della domanda di protezione.

Se è pur vero che l'integrazione europea si fonda sulla richiesta di assicurare il «rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani», che diviene una vera e propria presunzione legale di conformità per gli Stati membri (T.U.E. artt. 2, 7, 49) è del pari vero che carenze sistemiche riscontrate in talune procedure nazionali possono importare il riscontro di un'inefficienza di fatto (Von Bogdandy, Ioannidis, 2014: 75, 91; Consito, 2016: 246).

Così è per le procedure di asilo e le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo ove «gravi difficoltà di funzionamento» registrate da uno Stato membro incompatibili con le esigenze di effettiva tutela dei diritti fondamentali, poiché idonee a tradursi nel rischio di un trattamento disumano e degradante, rivelano carenze di taluni sistemi di tutela amministrativa nazionale capaci di ridisegnare la distribuzione delle responsabilità e delle competenze tra Stati⁴³ secondo una linea che potrebbe dirsi di c.d. 'giuridificazione' del processo di integrazione (Weiler, 1981: 267).

Il riscontro di fatto di quella che può definirsi una *roulette* del richiedente asilo (o *refugee roulette*) – ove l'accesso a qualsivoglia Stato membro non è garanzia di un trattamento uniforme secondo standard comuni europei – importa infatti il venir meno della presunzione di conformità con una conseguente redistribuzione delle responsabilità tra gli Stati.

Duplici è l'effetto di sistema ove il migrante è sottratto a un sistema riconosciuto come inefficiente e lo Stato membro deficitario è sottratto – sinché perdura la situazione di inefficienza sistemica – all'obbligo di presa in carico del migrante (Von Bogdandy, Ioannidis, 2014: 93).

In tal senso si colloca e si comprende la definizione della competenza dell'Unione europea individuata nello sviluppo di una politica comune in materia di asilo e «fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi» (T.F.U.E., art. 67).

Ma forse può anche comprendersi l'ulteriore competenza in materia di «cooperazione amministrativa» (T.F.U.E., art. 6), che è limitata a un'azione di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri nel senso

che all'Unione compete di porre in essere ciò che gli Stati non possono rappresentare, cioè la definizione di una rete d'insieme delle istituzioni nazionali investite delle funzioni in tema di asilo (similmente a quanto si è detto a riguardo dei sistemi sanitari ed educativi: Cavallo Perin, 2013: 169) piuttosto che un intervento in via sostitutiva in ragione del principio di sussidiarietà (T.U.E. art. 5).

In tale contesto si colloca l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, organo dell'Unione europea con personalità giuridica, la cui funzione è il sostegno alla cooperazione pratica tra gli Stati membri in materia di asilo, attraverso l'organizzazione, la promozione e il coordinamento di attività utili a consentire lo scambio di informazioni e l'individuazione e la condivisione delle migliori prassi fra gli Stati stessi, oltre all'assistenza ai medesimi ove siano sottoposti a particolare pressione secondo un'ottica di aiuto nella gestione della crisi⁴⁴ (Galetta, 2010: 1152 sgg.; De Pretis, 2012: 2, 4).

Similmente possono leggersi talune proposte quali la definizione di un trattamento congiunto delle domande di protezione⁴⁵ in un'ottica di sostegno e armonizzazione dei sistemi nazionali di asilo, lo sviluppo di procedure per il distacco dei funzionari, la ricollocazione⁴⁶ quale possibile risposta a un intento di riallocazione delle responsabilità nonché l'istituzione di un fondo dedicato (FAMI – Fondo asilo, migrazione e integrazione) il cui obiettivo è il sostegno a una gestione efficace e integrata dei flussi migratori nell'UE tenendo contemporaneamente conto del principio di solidarietà e di condivisione della responsabilità⁴⁷.

Note

- ¹ *Constitution montagnarde du 24 juin 1793*, art. 120.
- ² Una prima legge organica sull'immigrazione si registra in Francia con la *loi fondamentale du 3.12.1849*.
- ³ *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, 10.12.1948, art. 13, co. 2; così il *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, 16.12.1966, New York, art. 12, co. 2; CEDU, Protocollo n. 4, art. 2, § 2, art. 3, § 2.
- ⁴ Institut de Droit International, *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers proposées par l'Institut de droit International et adoptées par lui à Genève*, 9.9.1892, Considerando 1.
- ⁵ *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, cit., art. 12, co. 1.
- ⁶ Codice civile del Regno d'Italia, art. 3.
- ⁷ Institut de Droit International, *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers proposées par l'Institut de droit International et adoptées par lui à Genève*, cit., Chapitre Premier; CEDU, DH/Esp./Misc./(1962) 11, 9.3, p. 505; Acquis di Schengen - *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni*, 14.6.1985, art. 1; d.lgs. 25.7.1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, art. 1, co. 1.
- ⁸ L. 31.3.1889, n. 5992, *Costituzione di una nuova sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa e modifica di alcuni articoli della l. 20 marzo 1865, allegato D*.
- ⁹ Artt. 435, 436, 439 e 446 Cod. pen. del 1859 circa, tra l'altro, l'espulsione dello straniero; l. 13.11.1859, n. 3720, *Legge sulla Pubblica sicurezza*, art. 72, che istituisce il «foglio di via obbligatorio per ripatriare» per quanti non sappiano dare contezza di sé e sono rinvenuti fuori del circondario nel quale sono domiciliati; r.d. 24.6.1860, n. 4152, *Regolamento circa il rimpatrio degli indigenti*; l. 20.3.1865, n. 2248, *Legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Allegato B, *Pubblica sicurezza*, art. 73; *Regolamento di Pubblica Sicurezza*, 18.5.1865, art. 86.
- ¹⁰ R.d. 30.6.1889, n. 6144, *Testo unico della legge di pubblica sicurezza coordinata col codice penale*, artt. 90, 92, che prevedevano rispettivamente l'espulsione, la repulsione e l'internamento.
- ¹¹ R.d. 18.6.1931, n. 773, *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, artt. 142-152, 157; r.d. 6.5.1940, n. 635, *Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931-IX, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza*, artt. 261, 271.
- ¹² *Disposizioni sulla legge in generale*, art. 16, co. 1.
- ¹³ Per un esempio di previsione costituzionale del principio di reciprocità v. la Costituzione greca, art. 28, co. 1.
- ¹⁴ C. cost., 26.6.1969, n. 104; C. cost. 23.7.1974, n. 244.
- ¹⁵ L. 27.12.1956, n. 1473, *Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità*, artt. 1, 2; C. cost., 16.5.2008, n. 148; C. cost., 26.5.2006, n. 206; C. cost., ord. 31.10.2007, n. 361; C. cost., 21.11.1997, n. 353.
- ¹⁶ C. cost., 23.11.1967, n. 120; C. cost., n. 104/1969, cit.
- ¹⁷ C. cost., n. 120/1967, cit.; C. cost. n. 104/1969, cit.; C. cost., 4.1.1977, n. 46; C. cost., 15.6.1979, n. 54; C. cost., 26.6.1997, n. 203; C. cost., 17.7.2001, n. 252; C. cost., 2.12.2005, n. 432; C. cost., 6.10.2006, n. 324.
- ¹⁸ D.lgs. n. 286/1998, cit., art. 2, co. 1 e 2; d.p.r. 31.8.1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, art. 1, co. 1 e 2.
- ¹⁹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 18 e 19.

- ²⁰ *Convenzione sullo Statuto dei rifugiati*, 28.7.1951, Ginevra; l. 24.7.1954, n. 722, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951*.
- ²¹ D.lgs. n. 286/1998, cit., art. 5, co. 6 e art. 20. Direttiva 2001/55/CE *sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea e che non possono fare rientro nel Paese d'origine*, per l'ordinamento italiano: il d.lgs. 7.4.2003, n. 85; Direttiva 2003/09/CE *sulle condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati*, ora Direttiva 2013/33/UE, per l'ordinamento italiano: d.lgs. n. 30.5.2005, n. 140; Direttiva 2004/83/CE *sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale*, c.d. 'direttiva qualifiche', ora Direttiva 2011/95/UE, per l'ordinamento italiano: d.lgs. 9.11.2007, n. 251; Direttiva 2005/85/CE *sulle norme minime applicate nei vari Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, ora Direttiva 2013/32/UE c.d. 'direttiva procedure', per l'ordinamento italiano: d.lgs. 25.1.2008, n. 25; d.lgs. 18.8.2015, n. 142, *Attuazione della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*.
- ²² Cass., S.U. 19.5.2009, n. 11535; Cass., S.U. 9.9.2009, n. 19393.
- ²³ D.lgs. n. 286/1998, cit., art. 19; Trib. Sorveglianza Torino, ord. 28.3.2012, n. 2011/6959.
- ²⁴ *Convenzione sullo Statuto dei rifugiati*, 28.7.1951, Ginevra, *Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo Status dei rifugiati e apolidi, Raccomandazione D*.
- ²⁵ Commissione UE, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and social committee and the Committee of the Regions, Communication on Migration*, COM (2011) 248, 4.5.2011, 7. V. a riguardo il c.d. Regolamento Frontex: Regolamento (CE), 2007/2004 del Consiglio, 26 ottobre 2004, *che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea* ora abrogato dal Regolamento 2016/1624/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 14.9.2016 di istituzione della Guardia Costiera e di frontiera europea; Regolamento 656/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15.5.2014, *recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*; Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 22.10. 2013, *che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)*.
- ²⁶ T.F.U.E., art. 77, § 1 e art. 78, § 1. Per il c.d. Sistema comune europeo d'asilo (CEAS) v. Direttiva 2001/55/CE *sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea e che non possono fare rientro nel Paese d'origine*; Direttiva 2003/09/CE *sulle condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati*, ora Direttiva 2013/33/UE, 26.6.2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*; Direttiva 2004/83/CE *sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale* ora Direttiva 2011/95/UE, 13.12.2011, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*; Direttiva 2005/85/CE *sulle norme minime applicate nei vari Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* ora Direttiva 2013/32/UE, 26.6.2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)* v. anche il c.d. 'sistema Dublino' finalizzato alla determinazione di norme procedurali di coordinamento tra gli Stati membri il cui criterio sotteso è quello della unicità della domanda, secondo cui il cittadino di un Paese terzo o l'apolide può presentare una sola domanda di protezione internazionale in uno degli Stati membri dell'Unione europea che diviene l'unico competente all'esame dell'istanza, senza

- che il richiedente possa in seguito ad una decisione negativa o nelle more del procedimento avanzare una nuova istanza in un altro Stato membro: *Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee*, 15 giugno 1990 (c.d. 'Procedimento Dublino'), per l'ordinamento italiano v. l'avvenuta ratifica con l. 23.12.1992, n. 523; v. poi Regolamento (CE) n. 343/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, 18.2.2003 *sullo stato membro responsabile all'esame di una domanda di asilo* (c.d. 'Dublino II'), oggi abrogato dal Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, 23.6.2013, (c.d. 'Dublino III'), entrato in vigore il 1.1.2014; v. inoltre Regolamento EURODAC (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, 11.12.2000, *che istituisce l'«Eurodac»* per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino e ora il Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento e del Consiglio, 26.6.2013, entrato in vigore il 20.7.2015. Commissione UE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, COM(2014) 288, 22.5.2014, 12, 15.
- ²⁷ Commissione UE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, COM(2014) 288, 22.5.2014, 12, 15.
- ²⁸ Direttiva 2004/38, 29.4.2004, *relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE*, art. 24, par. 1.
- ²⁹ C. eur. dir. uomo, 27.7.2004, n. 55480/00 e 59330/00, *Sidabras and Džiautas c. Lithuania*; C. eur. dir. uomo, Sez. I, 28.5.2009, *Bigaeva c. Grecia*.
- ³⁰ T.F.U.E., art. 6; ma già in via interpretativa si vedano: C. giust., 18.12.2007, C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*; C. giust., 11.12.2007, C-438/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet e a.*; C. giust., 13.3.2007, C-432/05, *Unibet (London) Ltd e a. c. Justitiekanslern*; C. giust., 27.6.2006, C-540/03, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*. Per alcune applicazioni meno risalenti v. *ex multis*: C. giust., 19.7.2012, C-451/11, *Dülger c. Wetteraukreis*; C. giust., 26.4.2012, C-92/12 PPU, *Health Service Executive c. S. C. e a.*; C. giust., 15.11.2011, C-256/11, *Dereci e a. c. Bundesministerium für Inneres*. Per l'applicazione da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per tutte: C. eur. dir. uomo, 23.2.2012, n. 27765/09, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*; C. eur. dir. uomo, 7.7.2011, n. 23459/03, *Bayatyan c. Armenia*; C. eur. dir. uomo, 30.6.2005, n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*; C. eur. dir. uomo, 11.7.2002, n. 28957/95, *Goodwin c. Regno unito*. Nella giurisprudenza italiana: C. cost., 4.7.2008, n. 251; C. cost., 24.10.2007, n. 349; C. cost., 23.11.2006, n. 394; C. cost., 23.5.2006, n. 393; C. cost., 11-24.4.2002, n. 135. Per il periodo successivo a Lisbona: C. cost., 14.4.2010, n. 138; C. cost., 12.3.2010, n. 93; C. cost., 28.1.2010, n. 28. Per la rilevanza nel solo diritto dell'Unione europea: C. cost., 11.3.2011, n. 80.
- ³¹ Institut de Droit International, *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers proposées par l'Institut de droit International et adoptées par lui à Genève*, cit., Considerando 2.
- ³² Institut de Droit International, *Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étrangers proposées par l'Institut de droit International et adoptées par lui à Genève*, cit., artt. 6, 12.
- ³³ T.F.U.E., art. 79 co. 1 e 5.
- ³⁴ C. cost. n. 244/1974, cit.
- ³⁵ C. cost. 10.4.2001, n. 105.
- ³⁶ T.F.U.E., art. 79, co. 4.
- ³⁷ Direttiva 2008/115/CE *in tema di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi*; Direttiva 2003/86/CE *relativa al diritto al ricongiungimento familiare*.
- ³⁸ C. cost. n. 244/1974, cit.
- ³⁹ C. cost. n. 104/1969, cit.; C. cost. n. 148/2008, cit.

- ⁴⁰ L. 5.2.1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, art. 10, che impone il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza alla Costituzione e alle leggi dello Stato come condizione di efficacia del decreto di concessione della cittadinanza italiana.
- ⁴¹ Nel diritto dell'Unione europea si assiste oggi al passaggio da un sistema di definizione di soli standard minimi comuni di protezione alla determinazione di livelli normativi uniformi tra gli Stati membri per una disciplina comune completa: Direttiva 2011/95/UE, cit., per l'ordinamento italiano: d.lgs. 21.2.2014, n. 18; Direttiva 2013/32/UE, cit.
- ⁴² Direttiva 2003/109/Ce, 25.11.2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, artt. 4 e 14; per l'Italia v. d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, *Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo*.
- ⁴³ C. eur. dir. uomo, 7.3.2000, *T.I. c. the United Kingdom*; C. eur. dir. uomo, 2.12.2008, *K.R.S. c. the United Kingdom*; C. eur. dir. uomo, 21.1.2011, *M.S.S. c. Belgium and Greece*; C. eur. dir. Uomo, 2.4.2013, *Mohammed Hussein c. the Netherlands and Italy*; C. eur. dir. uomo, 18.6.2013, *Halimi c. Austria and Italy*; C. eur. dir. Uomo, 18.6.2013, *Abubeker c. Austria and Italy*; C. eur. dir. uomo, 6.6.2013, *Mohammed c. Austria*; C. eur. dir. uomo, 5.12.2013, *Sharifi c. Austria*; C. eur. dir. uomo, 7.5.2014, *Safaii c. Austria*; C. eur. dir. uomo, 3.7.2014, *Mohammadi c. Austria*; C. eur. dir. uomo, 21.10.2014, *Sharifi and Others c. Italy and Greece*; C. eur. dir. Uomo, 4.11.2014, *Tarakhel c. Switzerland*; C. eur. dir. uomo, 11.12.2014, *AL.K. c. Greece*; C. eur. dir. uomo, 11.12.2014, *Mohamad c. Greece*; C. eur. dir. uomo, 13.1.2015, *A.M.E. c. the Netherlands*; C. giust., 19.4.2007, *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, C-72/06, C. giust., ord. 22.10.2008, *Commission des Communautés européennes c. République hellénique*, C-130/08; C. giust., 21.12.2011, C-411/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department e C-493/10 M.E. e altri c. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*.
- ⁴⁴ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio. 19.5.2010, *che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo*.
- ⁴⁵ Commissione UE, *Comunicazione sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo*, COM(2011) 835, 10.
- ⁴⁶ Commissione UE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, COM(2014) 288, 22.5.2014, 7.
- ⁴⁷ COM(2011) 751, 15.11.2011, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo asilo e migrazione*; Commissione UE, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo (2013)*, COM(2014) 288, 22.5.2014, 19, 20. Quasi il 90% della sua dotazione totale (3.137 milioni di EUR) si prevede sia erogato tramite programmi nazionali che coprono l'intero periodo 2014-2020.

Riferimenti bibliografici

- Alexy R. 2012, *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna.
- Arendt H. 1978, *Le origini del totalitarismo. II. L'imperialismo*, Giuffrè, Milano.
- Astengo G., De Foresta A., Gerra L., Spanna O., Vaccarone G.A. 1866, *Codice civile del Regno d'Italia confrontato con gli altri codici ed esposto nelle fonti e nei motivi*, Firenze-Torino.
- Astone F., Manganaro F., Romano Tassone A., Saitta F. (a cura di) 2009, *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Barile P. 1967, *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza.
- 1984, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna.
- Bascherini G. 2007, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene, Napoli.
- Benedetti E. 2010, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Cedam, Padova.
- Benhabib S. 2006, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina, Milano.
- Böckenförde E.W. 2006, *Stato, costituzione, democrazia: studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- Borsi U. 1937, *Corso di diritto coloniale*, Padova.
- Brunialti A. 1900, *Il diritto costituzionale e la politica nelle scienze e nelle istituzioni*, vol. II, Torino.
- Cannizzaro E., Caligiuri A. 2006, *Art. 10*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Giuffrè, Milano: 252 sgg.
- Cassese A. 1975, *Art. 10*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma-Bologna: 474 sgg.
- Castellazzi S. 2010, *La condizione giuridica dello straniero*, in V. Gasparini Casari, G. Cordini, *Il diritto dell'immigrazione*, vol. I, Mucchi, Modena: 141 sgg.
- Cavallo Perin R. 2013, *Crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, in Piñar J.L. Mañas (a cura di), *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, Madrid: 147 sgg.
- Cianci A.G. 2007, *Soggetto straniero e attività negoziale. Il principio di reciprocità e la sua dimensione attuale nel diritto privato*, Giuffrè, Milano.
- Consito M. 2014, *L'immigrazione tra pluralismo valoriale e multiculturalismo*, in *Fenomenologia e società*: 64 sgg.
- 2016, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Jovene, Napoli.
- Contuzzi F.P. 1895-1898a, *Voce Espulsione degli stranieri*, in *Digesto italiano*, X, Torino: 1008 sgg.
- 1895-1898b, *Voce Emigrazione*, in *Digesto italiano*, X: 346 sgg.
- Corsi C. 2001, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova.

- D’Orazio G. 1994, *Condizione dello straniero e ‘società democratica’ (sulle ‘ragioni’ dello Stato)*, Cedam, Padova.
- De Pretis D. 2012, *L’immigrazione nel diritto dell’Unione europea*, in <<http://www.giustamm.it>>.
- De Vattel E. 1753, *Le droit de gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite des affaires des nations et de souverains*, Leide.
- De Vitoria F. 2005, *De indiis recenter inventis et de iure belli hispanorum in barbaros relationes (1539), Sectio tertia* (ed. orig. Tübingen, Mohr 1952), Laterza, Roma-Bari.
- Di Martino A. 2010, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano.
- Di Martino C. 2007, *La convivenza tra culture*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna: 491 sgg.
- Galetta D.U. 2010, *Il diritto di asilo in Italia e nell’Unione europea oggi: fra impegno a sviluppare una politica comune europea, tendenza all’“esternalizzazione” e politiche nazionali di gestione della c.d. “emergenza immigrazione”*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*: 1449 sgg.
- Galizia M. 1967, *La libertà di circolazione e soggiorno: dall’unificazione alla Costituzione repubblicana*, in P. Barile (a cura di), *La pubblica sicurezza. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza: 483.
- Gianzana S. 1884, *Lo straniero nel diritto civile italiano. Commento agli artt. 6-12 disp. Preliminari, art. 3 c.c. e relativi artt. 105-107, 941-950 c.p.c.*, vol. I, Torino.
- Grassi G. 1910, *Lo Stato e l’individuo. Rapporto di diritto pubblico*, Roma.
- Grossi V. 1905, *Emigrazione*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo*, vol. IV, pt. II, Milano: 119.
- Grosso E. 1997, *Le vie della cittadinanza. Eterogeneità dei principi, pluralità delle forme*, Cedam, Padova.
- 1999, Voce *Straniero*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino: 156 sgg.
- 2006, Voce *Straniero (status dello)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. VI, Milano: 5787 sgg.
- Isacco V., Salvarezza C. 1867, *Commentario della Legge sulla Pubblica Sicurezza e del relativo Regolamento*, Firenze.
- Kant I. 1885, *Per la pace perpetua: progetto filosofico*, prima traduzione italiana a cura di Massoni A., Milano.
- Langella S. 2007, *Teologia e Legge naturale. Studio sulle lezioni di Francisco de Vitoria*, Brigati, Genova.
- Martelli A. 2013, *La condizione giuridica dello straniero*, in L. Mezzetti (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino: 635 sgg.

- Meccarelli M., Palchetti P., Sotis C. (a cura di) 2012, *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di inclusione*, Eum, Macerata.
- Moroza della Rocca P. 2011, voce *Immigrato*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, vol. VI, Torino.
- Nascimbene B. 1988, *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano.
- Rannelletti O. 1904 *La polizia di sicurezza*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, pt. I, Milano: 999.
- Romano S. 1918, *Corso di diritto coloniale*, Roma.
- Ruffini F. 1992, *La libertà religiosa: storia dell'idea*, Torino, 1901, poi Giuffrè, Milano.
- Ruggeri A. 2011, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Riv. ass. it. cost. (AIC)*, 2: 1 sgg.
- Say J.B. 1836, *Corso completo d'Economia politico-pratica*, trad. dal francese, t. III, parte V, cap. VI, Palermo.
- Saraceni G. 2012, *Ospitalità. Un valore giuridico fondamentale*, Cedam, Padova.
- Saredo G. 1873, *Del godimento e dell'esercizio dei diritti civili*, in *La Legge*, III (13), 154.
- Sassen S. 1999, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano.
- Savino M. 2012, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrative dei flussi migratori*, Giuffrè, Milano.
- Storti Storchi C. 1993, *Il ritorno alla reciprocità di trattamento. Profili storici dell'art. 16 c.1 disp. prel. del codice civile del 1942*, in *I cinquant'anni del codice civile*, Atti del Convegno di Milano 4-6 giugno 1992, vol. II, Milano.
- Von Bogdandy A., Ioannidis M. 2014, *Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*: 59 sgg.
- Von Pufendorf S. 1934, *De jure naturae et gentium libri octo* (riprod. Fotografica dell'ed. 1688, I, Oxford), I, III.