



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E GIURIDICHE

XXXV CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE: ISTITUZIONI DI DIRITTO
PUBBLICO (IUS/09)

**SOVRANITÀ DELLO STATO E FLUSSI
MIGRATORI, CRISI GLOBALI
E PROSPETTIVE LOCALI**

Dottoranda
Elena Girasella

Coordinatore
Prof. Giuseppe Bottaro

Tutor
Prof. Giovanni Moschella

Co - Tutor
Prof.ssa Lidia Lo Schiavo

Anno Accademico 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	3
--------------	---

CAPITOLO I

SOVRANITÀ BIFRONTE: PRESUPPOSTO LOGICO DEL DIRITTO A MIGRARE E DELLA SUA NEGAZIONE

<i>abstract</i>	8
1.1 <i>Ius migrandi</i> : Il diritto di emigrare <i>versus</i> il non diritto ad immigrare	9
1.2 Le frontiere della sovranità dello Stato (sulla terra)	15
1.3 Le frontiere della sovranità dello Stato (sul mare)	23
1.4 I limiti alle prerogative sovrane circa il controllo dell'immigrazione in favore dell'effettivo esercizio del diritto di richiedere asilo	32
1.4.1 <i>Focus</i> sul principio di non <i>refoulement</i> nell'attualità dei flussi migratori che avvengono attraverso la rotta centrale del mar Mediterraneo verso l'Europa	36

CAPITOLO II

IL GOVERNO SOVRANAZIONALE DELLA MIGRAZIONE VERSO L'EUROPA

<i>abstract</i>	42
2.1 Spazio comune europeo, frontiere interne ed esterne, cenni sul contesto ante Maastricht	43
2.2 I confini europei tra teoria dei Trattati e pratica Schengen	48
2.3 Scenario di riferimento e principali disposizioni con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht	49
2.4 Scenario di riferimento e principali disposizioni con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam	53
2.4.1 <i>Focus</i> su Tampere nell'attualità delle previsioni dell'epoca	58
2.5 Scenario di riferimento e principali disposizioni con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona	68
2.6 La riforma del sistema comune di migrazione e asilo, stato dell'arte ed ulteriori prospettive di riforma	71
2.6.1 I lavori al Parlamento europeo per la riforma del sistema comune di asilo e migrazione: in dialogo con l'On. Pietro Bartolo e l'On. Laura Ferrara	86

CAPITOLO III

TUTELA DEI DIRITTI IN FAVORE DEI MIGRANTI NELL'ATTUALE CONTESTO DI CRISI GLOBALE

<i>abstract</i>		105
3.1	La cittadinanza dei non cittadini, potere sovrano e sovranazionale di escludere (e di tutelare?)	106
3.2	La tutela costituzionale dei diritti sociali in favore dei migranti	114
3.2.1	La disciplina italiana sull'immigrazione. <i>Excursus</i> circa i principali interventi normativi letti con riguardo alla tutela dei diritti sociali in favore dei migranti	125
3.3	Cenni sulla disciplina nazionale e sovranazionale dei visti in relazione alla regolarità del soggiorno per motivi umanitari	149
3.4	Studio e ricerca per l'ottenimento di un visto e/o per la richiesta di un permesso di soggiorno. Cenni alla normativa di riferimento letta dal punto di vista delle potenzialità insite nell'accesso all'alta formazione universitaria	162

CAPITOLO IV

PROSPETTIVE DI TUTELA DEL DIRITTO SOCIALE ALLO STUDIO IN FAVORE DEI RIFUGIATI E DEI MIGRANTI RICHIEDENTI ASILO

<i>abstract</i>		166
4.1	Oltre il diritto all'istruzione. Quadro di riferimento sovranazionale per il riconoscimento e l'esercizio del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo	167
4.2	Quadro di riferimento nazionale per il riconoscimento e l'esercizio del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo	175
4.3	L'impegno delle Università italiane per l'effettivo esercizio del diritto allo studio da parte dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo, tra realtà e prospettive	182
4.3.1	<i>Focus</i> sull'impegno dell'Ateneo di Messina per favorire l'esercizio del diritto allo studio in favore dei richiedenti asilo	192
CONCLUSIONI		200
BIBLIOGRAFIA		209

Introduzione

Una prima considerazione introduttiva riguarda l'accezione di migrante che si assumerà in questa tesi. Poiché il diritto di migrare non è giustiziabile in senso assoluto ma è da porre in relazione alle norme di ingresso e permanenza dettate dagli Stati sovrani, il lavoro assume come centrali le questioni che riguardano i cosiddetti migranti regolari¹.

L'utilizzo del sostantivo «migrante» in luogo di «immigrato» non risponde ad un'esigenza stilistica o ad alcuna preferenza semantica, sebbene se ne avverta una maggiore leggerezza nel comune sentire rispetto ad un termine «immigrato» che suscita un retropensiero negativo, evoca la retorica dell'invasione, si associa causalmente ad una condizione di irregolarità, di clandestinità e, dunque, concorre ad alimentare sentimenti di insicurezza. L'indagine riguarda prioritariamente la condizione giuridica degli stranieri che intraprendono un percorso migratorio, forzati dagli eventi, e che, pertanto, ottengono o comunque fanno richiesta di protezione internazionale nel primo Paese di arrivo (migranti); non si riferisce alle persone di origine straniera che hanno scelto di stabilirsi nel Paese in cui risiedono fissando un legame stabile con il territorio, per scelta e da diversi anni (immigrati)².

I riferimenti multidisciplinari, in particolare di filosofia del diritto e sociologia giuridica³, tesi a legittimare l'universalità del riconoscimento dei diritti in favore dei migranti indipendentemente dalle ragioni sottese alla scelta migratoria ed allo *status* personale, non verranno comunque disconosciuti bensì valorizzati. Inoltre, dato

¹ Dal punto di vista strettamente giuridico, pertanto, le considerazioni saranno rivolte prioritariamente ai migranti, rifugiati e richiedenti asilo, migranti regolarmente residenti e “*displaced persons*”, come da nomenclatura internazionalmente riconosciuta. I riferimenti all'immigrazione legale ed economica saranno di volta in volta esplicitati; resta esclusa dalla trattazione la figura dell'apolide.

² Sulla richiamata distinzione terminologica in dottrina, si veda A. Ruggeri, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in «Consulta OnLine», 2/2017, p. 364 ss. Per un riscontro sul significato letterale dei termini, si rimanda alle definizioni date dall'enciclopedia Treccani. Per le opportune distinzioni terminologiche in relazione ai diversi *status* connessi alla condizione migratoria, A. Sironi, C. Bauloz, M. Emmanuel (a cura di), *International Migration Law*, in IOM, *Glossary on Migration*, n. 34, International Organization for Migration, 2019, [iml_34_glossary.pdf \(iom.int\)](#). Per un approfondimento generale sul linguaggio legato ai processi migratori e, in particolare, sull'uso dei termini in questione nel dibattito pubblico contemporaneo, si rimanda a G. Milazzo (a cura di), *Notizie ai margini*, Nono rapporto Carta di Roma 2021, [Notizie-ai-margini.pdf \(cartadiroma.org\)](#).

³ Il riferimento alla filosofia del diritto e alla sociologia giuridica è, nel caso della tesi, da intendere nel senso più ampio e frammisto come, per esempio, indicato dal costituzionalista danese Alf Ross per designare gli studi sociologici, politologici, “*psicologici e storici sul diritto in azione*”, cioè inteso anche come pratica sociale. Rif. A. Ross, *On Law and Justice*, opera del 1958, citazione in traduzione italiana di G. Gavazzi, *Diritto e Giustizia*, Einaudi, Torino 1965, p. 20.

proprio il carattere prettamente multidisciplinare dell'argomento, ogni riferimento alle scienze sociali contribuirà corposamente allo sviluppo della tesi di cui però si è cercato di mantenere la massima linearità di esposizione possibile, al fine di non renderla dispersiva e facilitarne la lettura.

Porre il tema del diritto a migrare in relazione alla crisi della sovranità nazionale implica la necessità di indagare, innanzitutto, la crisi stessa del diritto a richiedere asilo. Il primo capitolo, infatti, tratta dello *ius migrandi* nella sua duplice essenza, quella che avalla il diritto a lasciare ogni Paese, incluso il proprio⁴, e quello che subordina la possibilità di stabilirsi altrove alle norme di ciascuno Stato sovrano. È "Il passo sospeso della cicogna"⁵, come lo definisce il giurista francese Jean-Yves Carlier⁶ rievocando la scena del film così intitolato dal regista greco Angelopoulos in cui un reporter sulle tracce di un profugo (Marcello Mastroianni, nei panni di un politico fuggito improvvisamente) sfida il cecchino che è di guardia sulla linea bianca di demarcazione del confine tra Grecia ed Albania simulando, con una gamba alzata, il tipico passo sospeso dell'uccello migratore.

La tesi si riferisce, dunque, all'asilo territoriale⁷, per approfondire la condizione giuridica dei migranti che intendono esercitare il diritto di richiedere protezione internazionale alla luce delle disposizioni che discendono dalla gestione dei confini europei, su cui è incentrato il secondo capitolo. Nel capitolo in parola, in particolare, l'analisi intende mostrare il progressivo rafforzamento dell'obiettivo di realizzare uno spazio europeo senza confini.

Un obiettivo senza competenze però, destinato, dunque, ad aprire sin da subito una controversia istituzionale che ruota attorno all'attribuzione di sovranità su una materia, immigrazione e asilo, il cui governo è ancora sempre di fatto ristretto al varo di misure esclusivamente compensatorie. Si pensi, in particolare, al fulcro di interventi

⁴ Riferimento all'Art. 13 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

⁵ Titolo del film diretto dal regista Theodoros Angelopoulos, uscito nel 1993. Il frammento del film citato nel testo è disponibile *online*, ([171](#)) [Le pas suspendu de la cigogne - YouTube](#).

⁶ Riferimento all'opera di J. Y. Carlier, *Existe-t-il un droit à la migration? La cigogne et la maison*, in *Les migrations internationales contemporaines: Une dynamique complexe au cœur de la globalisation*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal 2009.

⁷ Non rileva ai fini della presente tesi alcun riferimento all'asilo extraterritoriale, anche detto «diplomatico», assumendo come data la principale caratterizzazione dell'istituto dell'asilo secondo queste due principali diramazioni. Per una ricostruzione a matrice storica, che dia conto dell'evoluzione del diritto d'asilo in queste sue due componenti, si rimanda all'opera risalente di Egidio Reale, E. Reale, *Le droit d'asile*, in Académie de Droit International de la Haye, *Recueil des Cours*, 1938, pp. 473-599. Per un'analisi dell'istituto dell'asilo diplomatico che mette in luce la sua valenza in termini di garanzia dei valori fondamentali e la primazia dei diritti umani sulle prerogative di cui alla sovranità territoriale degli Stati, si propone il riferimento ad una delle opere più recenti sul tema, F. Lenzerini, *Asilo e Diritti Umani. L'evoluzione del diritto di asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 2009.

attorno all'idea del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne come misura compensatoria, appunto, dell'abolizione delle frontiere interne. Un'analisi dalla quale emerge l'impressione che la maggior parte delle materie di interesse degli Stati membri sia soggetta a competenza concorrente e che la maggior parte delle materie di potenziale interesse dei Paesi terzi sia lasciata alla competenza esclusiva degli Stati membri⁸.

Il ragionamento conduce così al nesso tra disuguaglianza giuridica ed esclusione, tratto distintivo che risalta dall'analisi delle politiche in questione come argomento speculare al nesso tra uguaglianza nei diritti e integrazione⁹. Politiche che, al di là della teoria, condannano nella sostanza i migranti all'esclusione in quanto irregolari e pertanto illegali, non persone¹⁰ e non cittadini¹¹. Un'espressione, quest'ultima, che guida anche il ragionamento sviluppato nel terzo capitolo, in cui la ricerca sulla tutela giuridica del migrante prosegue con riguardo alle potenzialità di riconoscimento ed i margini di esercizio dei diritti sociali da riconoscere ai migranti in quanto persone, oltre ogni *status*.

⁸ Il riferimento è esplicitato, nella tesi, con particolare riguardo alla competenza esclusiva degli Stati membri in tema di migrazione legale ed economica.

⁹ Tra i contributi presi a riferimento sul tema, per approfondimenti, L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2018, in particolare p. 205; M. Foucault, *Bisogna difendere la società* (1997), trad. italiana di M. Bertani e A. Fontana, Feltrinelli, Milano 1998, in particolare p. 221, in cui l'autore mette in evidenza come il razzismo non sia tanto la causa quanto proprio l'effetto delle discriminazioni sancite giuridicamente attraverso provvedimenti legislativi iniqui. Foucault definisce, questa, come la "condizione" che conduce "alla messa a morte" di una parte di umanità, resa accettabile per razzismo istituzionale. Sebbene non attraverso diretti approfondimenti, la tesi cerca, comunque, di evidenziare alcuni riferimenti a tal riguardo.

¹⁰ Definizione di "non persone" mutuata da "NON – PERSONE, L'esclusione dei migranti in una società globale" di A. Dal Lago, Feltrinelli, terza edizione, Milano 2002. Opera in cui l'autore, nel delineare le cause della mancata universalizzazione dei diritti, che pur sembrava un traguardo vicino, con la costituzione dell'ONU e di altri organismi sovranazionali, analizza lo spaccato sociale contemporaneo mettendo in luce che "Oggi più di ieri, dunque, gode dei diritti della persona chi è cittadino degli stati che hanno elaborato una cultura delle garanzie giuridiche dell'individuo, che rientra cioè legittimamente in un ordinamento giuridico - politico nazionale. Naturalmente, con giuridico - politica mi riferisco qui a una condizione che va al di là della mera lettera della legge. Ordinamenti formalmente diversi possono essere solidali tra loro nell'estendere di fatto ai rispettivi cittadini lo status di persone, in base a considerazioni del tutto evidenti. Così lo status di un americano, un giapponese o di uno svizzero nell'Europa comunitaria è solo formalmente quello di "extracomunitario", e quindi non è assimilabile a quello di un marocchino, di un albanese o di un senegalese. Di fatto, gli ordinamenti concreti tengono conto di diversi elementi (economici in primo luogo) nel determinare chi è suscettibile di essere riconosciuto a tutti gli effetti come persona". Passo tratto dall'opera in parola, pp. 218-219.

¹¹ Accezione ripresa grazie, in particolare, agli scritti di Antonio Ruggeri. Si veda, in proposito, il saggio intitolato "Cittadini, Immigrati e migranti, alla prova della solidarietà", in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2019, pp. 13 -32. In questo scritto, ad esempio, l'autore spiega l'uso di tale espressione come maggiormente pregna di significato in relazione a ciò che egli definisce "metaprincipio della massimizzazione della tutela dei diritti, metaprincipio del massimo standard", cui egli approda offrendo sempre corposi, strutturati ed appassionati passaggi il cui fulcro consiste, soprattutto, nel richiamo al rispetto dei principi costituzionali di dignità e solidarietà.

Analisi che viene focalizzata, con il quarto capitolo, sul diritto sociale allo studio. La tesi si conclude, infatti, nella prospettiva locale di un robusto sostegno all'inclusione accademica dei migranti aprendo ad orizzonti ancora non del tutto esplorati nella loro capacità di incidere concretamente nella direzione della più ampia inclusione sociale, letta attraverso il prisma delle tutele costituzionali, sul piano dei principi personalista e solidaristico.

Un'ulteriore considerazione introduttiva è dovuta rispetto al particolare periodo storico vissuto che ha connotato e condizionato lo stesso lavoro di ricerca. La scrittura della tesi è coincisa, infatti, con l'accadere di avvenimenti straordinari rispetto al corso naturale delle cose ragion per cui il contesto ha imposto di considerare il riflesso sia della crisi pandemica che della crisi bellica tra Federazione Russa ed Ucraina, nella portata globale degli effetti da questa generati, al pari della pandemia stessa. Da un lato, infatti, le misure intraprese dagli Stati al fine di contenere il propagarsi dei contagi hanno direttamente influenzato le stesse pratiche di gestione dei processi migratori¹². D'altro lato, la guerra, con il suo carico di sfollati alle porte dell'Europa, ha segnato il varo di misure fino a prima ignorate se non addirittura sconosciute, aprendo a prospettive di governo europeo dell'immigrazione, ancora *in fieri*¹³.

¹² Si pensi, ad esempio, alle misure di contrasto all'immigrazione pesantemente rafforzate sulla scorta della paura dei contagi, capace di condizionare le stesse pratiche di salvataggio ed accoglienza dei migranti in mare, visti come una minaccia alla tutela della salute pubblica piuttosto che come persone, esse stesse minacciate e meritevoli di tutela. Il riferimento è al decreto interministeriale n. 150 del 7 aprile 2020 con cui il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, congiuntamente ai Ministri degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, dell'Interno e della Salute, ha sostanzialmente disposto il divieto di sbarco per i migranti tratti in salvo o giunti autonomamente via mare in ragione dell'emergenza sanitaria per la quale i porti italiani non vengono più considerati "luogo sicuro". La misura, varata oltre un mese dopo la delibera che ha dichiarato lo stato di emergenza "in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 in GU Serie Generale n.26 del 01-02-2020), è stata attivata nella contingenza della richiesta di sbarco in un porto sicuro di 150 migranti salvati dalla nave "Alan Kurdi". A questo provvedimento è seguito quello del Capo della Protezione Civile che, con decreto n. 1287 del 12 aprile 2020, ha esteso l'utilizzo delle navi come luoghi in cui trattenere per il periodo di quarantena anche i migranti già sbarcati e presenti nei centri di accoglienza. Oltre che sulla pretestuosità dell'inasprimento delle misure di contrasto all'immigrazione, per un approfondimento circa "le ormai note perplessità di ordine costituzionale" relative alle "quarantene galleggianti" si veda G. Famiglietti, *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Giappichelli, Torino 2021, p. 84.

¹³ Ci si riferisce, in particolare, all'attivazione della Direttiva 55/2001/CE in favore degli sfollati ucraini. La tesi vi dedica, infatti, alcuni cenni di approfondimento, con particolare riguardo al margine di riforma del governo dell'immigrazione verso l'Europa che, proprio l'attivazione della direttiva in parola, ha contribuito a rivedere, mettendo perlomeno in discussione il paradigma securitario, che resta dominante.

Infine, una nota esplicativa è dovuta in relazione alla strutturazione stessa dei capitoli, ciascuno dei quali si apre con un breve *abstract* rispetto ai contenuti proposti e alla metodologia di volta in volta utilizzata per dare corpo all'analisi.

La ricerca, infatti, oltre a basarsi sull'elaborazione delle informazioni giuridiche tratte dalla legislazione, dalla giurisprudenza e dalla dottrina, è stata condotta "sul campo", presso le sedi del Parlamento europeo di Strasburgo e Bruxelles, per cogliere, grazie alla disponibilità degli Onorevoli Pietro Bartolo e Laura Ferrara, stato dell'arte e linee programmatiche della politica europea su asilo e migrazione, argomenti trattati nel secondo capitolo; a Messina, grazie alla disponibilità di Gaetano Silvestri, già Rettore dell'Ateneo peloritano e Presidente Emerito della Corte costituzionale, cui si devono soprattutto gli autorevoli riferimenti che hanno consentito l'approfondimento dei casi proposti nel corpo del terzo capitolo; a Roma, presso l'Università Pontificia Gregoriana, partecipando ai lavori della Conferenza internazionale organizzata dal Refugee & Migrant Education Network, sul tema delle "Iniziative per l'istruzione di rifugiati e migranti", occasione di interazione e conoscenza di stretto interesse, culminata con l'udienza dei partecipanti dal Papa, che ha indirizzato un discorso pregno di significato per i temi che la ricerca affronta, in particolare, nel quarto capitolo.

Il lavoro si propone di offrire anche una dimensione applicativa del tema di ricerca, declinato fino all'identificazione di prospettive locali, di risposta alle crisi globali che attengono alla mancanza di un governo dei processi migratori capace di garantire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali.

Così, nella tensione tra analisi teorica e pratica, le conclusioni proposte non possono che rimanere provvisorie e aperte all'ulteriore approfondimento, a ulteriori e affini linee di ricerca.

CAPITOLO I

Sovranità bifronte: presupposto logico del diritto a migrare e della sua negazione

Il titolo stesso della tesi rimanda all'idea di una sovranità in crisi, una crisi che si suggerisce essere aggravata, tra le concause, dall'incapacità, ormai sistemica, di accogliere e gestire i flussi migratori che investono l'Europa in questo secolo. È una crisi delle Istituzioni, nazionali e sovranazionali, che alimenta una retorica politica sfociata in pericolosi sovranismi¹⁴ che non a caso manipolano le istanze di sicurezza sociale distorcendo il senso del controllo delle frontiere e del governo dei flussi migratori, facendo leva su un concetto di sovranità che, come si cerca di mettere in evidenza in questo capitolo, sul piano giuridico non sembra neanche essere mai esistito.

In passato, semmai, il diritto di migrare aveva il sapore della conquista e l'offerta d'asilo era una tra le più alte forme di civiltà. Così, ci ricorda Francesca Rescigno, *“mentre Virgilio non esitava a definire barbaro il Paese che impedisce allo straniero di mettere piede sul proprio lido e lo esorta a temere gli dei, memores fandi atque nefandi, oggi gli Stati si ingegnano per elaborare patti ed accordi volti a dare veste legale a quelli che altro non sono se non veri e propri respingimenti verso Paesi dove non vengono assicurati né garantiti i più elementari diritti di libertà^{15”}.*

Si propone pertanto la trattazione del vigente e giustiziabile diritto d'asilo, o meglio di richiedere asilo, in relazione all'analisi del cosiddetto diritto universale di migrare.

¹⁴ La tesi rimane aderente al concetto di sovranità, di cui sovranismo non è sinonimo, quale attributo originario dello Stato, secondo la prevalente dottrina classica. Tale trattazione consente, comunque, di mettere in luce l'ottica sovranista con cui il principio della sovranità dello Stato, qui richiamato, permea diversi e consistenti atti giuridici inerenti al controllo delle frontiere, in particolare, e alla gestione della migrazione, in generale. Per un rimando iniziale circa il concetto classico di sovranità, oltre i successivi riferimenti nel presente capitolo dedicato all'argomento, il riferimento è all'opera di Hans Kelsen di cui, tra i molteplici contributi, H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1989. Per un approfondimento relativo anche alle distinzioni terminologiche tra sovranità e sovranismo e, inoltre, sui contorni del rapporto tra sovranismo e populismo, E. De Marco, *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, in «Federalismi.it», paper 19 febbraio 2020. Per un approfondimento che esula il nucleo centrale della tesi ma è funzionale a inquadrare il pensiero sovranista, nella sua più attuale conformazione e diffusione, con riferimento specifico al contesto italiano, si propone la selezione dei seguenti contributi: L. Ferrajoli, *Democrazia e populismo*, in «Rivista AIC», n. 3/2018, p. 6 ss.; Al. Mastropaolo, An. Mastropaolo, *Sovranismi*, in «Costituzionalismo.it», n. 1/2019, p. 83 ss.; infine, si segnala un contributo che pone in evidenza le caratteristiche delle istanze sovraniste alla luce del concetto stesso di sovranità, cui la tesi si riferisce: A. Morrone, *Sovranità*, in «Rivista AIC», n. 3/2017, p.17.

¹⁵ F. Rescigno, *Il diritto d'asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020. La citazione contenuta nel testo è ripresa dall'Eneide, Libro 1, versi 549 ss.

Attraverso essenziali accenni alle origini del concetto di sovranità, su cui vi è ampia letteratura, la tesi intende inquadrare la tematica in funzione delle prerogative degli Stati a vietare l'ingresso agli stranieri entro il proprio territorio e a quello prospiciente le proprie coste.

1.1 *Ius migrandi*: Il diritto di emigrare versus il non diritto ad immigrare

Il diritto ad emigrare è un diritto fondamentale¹⁶, considerato ormai, dal punto di vista sostanziale, principio generale e vincolante del diritto internazionale.

Fu teorizzato a partire dal XVI secolo come diritto naturale universale e posto a principio fondante del moderno diritto internazionale. Il diritto di emigrare nasce, quindi, nel solco della cultura espansionistica dell'epoca, a giustificazione della colonizzazione di nuove terre ad uso e consumo delle popolazioni occidentali. Lo *ius migrandi* è diritto consuetudinario consacrato dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e ripreso, attraverso formulazioni pressoché analoghe fra loro, da tutte le costituzioni liberali¹⁷.

Com'è noto, le origini dello *ius migrandi*¹⁸ si fanno risalire alla celeberrima “*Relectio de Indis*” tenuta nel 1539 dal teologo internazionalista spagnolo Francisco

¹⁶ Sia consentito l'utilizzo di una locuzione lapidaria, pur nella consapevolezza che la scienza giuridica continua ad arricchirsi di contributi volti a saggiare la trasformazione dei diritti fondamentali nel tempo. La presunzione è dettata dal fatto che l'eventuale trasformazione del diritto in parola non può che essere registrata nella direzione espansiva, in linea con l'andamento dei movimenti migratori contemporanei e futuribili. Sul punto confortano, *ex multis*, le tesi più volte riprese ed estese in contributi anche recenti da Antonio Ruggeri, il quale parla in proposito di un senso “*assiologicamente orientato*” in chiave evolutiva. Tra i numerosi contributi, si veda, ad esempio, “Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela”, in «Consulta OnLine», 30 giugno 2016, [CONSULTA ON LINE \(giurcost.org\)](https://www.giurcost.org/consulte/consulte-30-giugno-2016) e, con riferimento specifico all'oggetto dell'analisi, “*I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*”, in «Consulta OnLine», 12 luglio 2017, [CONSULTA ON LINE \(giurcost.org\)](https://www.giurcost.org/consulte/consulte-12-luglio-2017). Un ulteriore contributo, di stretto interesse per il taglio dell'argomento proposto dalla tesi, è anche il saggio di E. Cavasino, *Ius migrandi e controllo delle frontiere*, in A. Ruggeri, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino 2016, p. 531.

¹⁷ Il richiamo è a tutte le Costituzioni del XX secolo che contengono un articolo esplicitamente dedicato al diritto d'asilo. Per un riscontro, completo dell'elenco e dei riferimenti agli articoli in parola, è utile l'opera di G. Ferrari, *L'asilo nel diritto internazionale*, 2005, contributo disponibile *online* al seguente link [Microsoft Word - Giovanni Ferrari - L'Asilo diritto internazionale.doc \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees/pdf/20050601.pdf). Per ulteriori approfondimenti, P. Benvenuti, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano 2006, p. 207.

¹⁸ Per le radici teoriche cui fa riferimento la ricostruzione proposta nel testo, ci si attiene, in particolare, alla definizione dello *ius migrandi* come di una libertà “a statuto debole”, in relazione alla quale si propone per approfondimento, su tutti, E. Cavasino, *Ius migrandi e controllo delle frontiere*, *op. cit.*, p. 532, e come di una libertà “asimmetrica”, su cui, per tutti, L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 355.

de Vitoria all'Università di Salamanca¹⁹, il quale ha dibattuto circa la legittimità della conquista dei territori delle Americhe da parte degli Stati europei.

Sempre più attuale, poi, il riferimento alle tesi di Hugo De Groot, detto Grozio, che, all'inizio del XVII secolo, illustra i fondamenti del diritto internazionale di cui, ai fini della tesi, si ricorda, innanzitutto, la concezione di "*Mare Liberum*"²⁰, patrimonio comune dell'umanità e pertanto non sottoposto alla sovranità degli Stati²¹.

E, restando nel solco delle teorizzazioni dello *ius migrandi* nel quadro di un ordine internazionale di Stati sovrani²², è doveroso il richiamo ai "Due trattati sul governo civile" in cui Locke, nel 1694, difendeva la mobilità umana a fondamento del nascente liberalismo. L'importanza di ricordarne le origini²³ viene efficacemente

¹⁹ Per un approfondimento specifico, è disponibile *online* il testo critico di Luciano Pereña alla *Relectio de Indis*, F. de Vitoria, *Relectio de Indis. La questione degli indios*. Testo critico di L. Pereña, Edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante Editori, Bari 1996, [DeVitoria.pdf \(uniba.it\)](#). Più in generale sulla non fondatezza del concetto di potere sovrano nell'opera di de Vitoria in virtù della quale, ad esempio, "Gli spagnoli hanno ex iure gentium il diritto di percorrere i territori dei barbari e di rimanere in essi senza recare loro alcun danno; di intrattenere con gli indios relazioni commerciali che non cagionino danno alla loro patria; di condividere con gli indios i beni che fra loro sono comuni a cittadini e stranieri; e ancora, i figli degli spagnoli nati nelle loro nazioni hanno il diritto di assumerne la cittadinanza e di godere dei vantaggi che ne derivano", L. Milazzo, *La teoria dei diritti di Francisco de Vitoria*, Edizioni ETS, Pisa 2012, p. 105. Per ulteriori riferimenti e approfondimenti tesi a ricostruire la gestazione dello *ius migrandi* nella tradizione liberale classica, utili i seguenti contributi: L. Palumbo, *Presentazione*, in «Ragion pratica», 2/2013, pp. 405-412; G. Itzcovich, *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*, in «Ragion pratica», 1/2013, pp. 433-450 oltre che Luigi Ferrajoli, in particolare in "Manifesto per l'uguaglianza" da cui è tratta la citazione a seguire riportata nel testo principale.

²⁰ Il riferimento è all'opera edita per la prima volta in forma anonima nel 1609. Per un approfondimento che va oltre la traduzione, si rimanda al contributo di A. Di Bello, *Il Mare Liberum Di Ugo Grozio: Una Grande Impresa Editoriale*, in «Rivista Di Studi Politici Internazionali», vol. 74, n. 3 (295), 2007, pp. 462-465.

²¹ Per approfondire il tema della sovranità sui mari, si rimanda al paragrafo 1.3, sviluppato sul punto.

²² Per non rendere dispersivo il ragionamento, e tenere il filo logico sul diritto a migrare in rapporto alla sovranità, la tesi non richiama alcun riferimento al primordiale *ius peregrinandi*, inteso come diritto che si fonda sul presupposto che il peregrinare è un'inclinazione naturale dell'uomo, da porre in stretta relazione allo *ius communicationis* e cioè al diritto, anche questo naturale, di stabilire relazioni indipendentemente dalle società politiche. Le origini dello *ius migrandi* cui la tesi intende riferirsi dipendono dalla sovranità dello Stato secondo la concezione del *pactum societatis* inteso come *pactum subjectionis* che, con Hobbes, diventa il fondamento per l'individuazione di qualsiasi titolarità di diritti, secondo quanto già richiamato in questo capitolo, ragionando sul concetto di sovranità dello Stato. Sull'essere peregrini come condizione naturale dell'uomo, si suggerisce, per l'ampia ricostruzione offerta, il saggio di F. Stara, *Il confine attraversato: etica dell'ospitalità e esercizio dell'esclusione*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi, Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Eum, Macerata 2012, pp. 167-181. Un più recente contributo, in cui sono citate le principali fonti originarie cui si fa rinvenire lo *ius peregrinandi*, a partire dalla Magna Carta Libertatum, è "*Diritto di migrare e diritto dei migranti. Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare*" di Tecla Mazzaresse, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2020, riferimenti specifici al paragrafo 3, p. 10. Questo lavoro, inoltre, riprende alcuni spunti critici circa i condizionamenti post-coloniali in cui è stata elaborata la stessa Dichiarazione universale dei diritti umani. Sul punto, riferimenti a p. 21 dell'opera citata.

²³ La tesi contempla i riferimenti alle origini storico-giuridiche del diritto a migrare. Per un approfondimento circa le origini anche filosofiche, da Voltaire a Kant, da Hannah Arendt a Zigmunt Bauman, efficace la lettura del testo di C. Wihtol de Wenden, *Il diritto di migrare*, traduzione di E. Leopardi, Ediesse, Roma 2015. Riferimenti di specifico interesse per la tesi alle pp. 25-31.

puntualizzata da Luigi Ferrajoli: “Oggi che l’esercizio del diritto di emigrare è diventato possibile per tutti ed è per di più la sola alternativa di vita per milioni di essere umani, non solo se ne sono dimenticati l’origine storica e il fondamento giuridico nella tradizione occidentale, ma lo si reprime con la stessa feroce durezza con cui lo si brandì alle origini della civiltà moderna a scopo di conquista e colonizzazione²⁴”.

E, oltre a ricordarne le origini, è bene, al giorno d’oggi, ricordare anche quanti e quali atti lo sanciscono come diritto universale, a partire dall’art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo²⁵ che costituisce di certo il riferimento principale alla libertà di movimento.

Principio ribadito, in ambito europeo, con il Protocollo Addizionale n. 4 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali²⁶ che, all’art. 2, disciplina la libertà di circolazione e all’art. 4 sancisce il divieto di espulsioni collettive²⁷.

Principio ancora enunciato, a livello internazionale, in seno alla Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale²⁸ che, all’art. 5, contiene un elenco dei diritti di cui gli Stati contraenti si impegnano a garantire il massimo godimento²⁹.

²⁴ L. Ferrajoli, *Manifesto per l’uguaglianza*, op. cit. p. 203. Dello stesso autore, per una visione completa del diritto umano alla migrazione come ideale universale, *Il diritto di migrare. Il potere costituente di un nuovo ordine mondiale*, relazione del 6 aprile 2019, online, [IL POTERE COSTITUENTE DI UN NUOVO ORDINE MONDIALE – Chiesa di Tutti Chiesa dei Poveri](#). Per una ricostruzione storica circa le grandi migrazioni, dalle origini ad oggi, che mette in evidenza anche la valenza delle migrazioni in chiave evolutiva, secondo un approccio bioetico, si rimanda al testo particolarmente dettagliato di V. Calzolaio, T. Pievani, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino 2016.

²⁵ La Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo è stata approvata e proclamata il 10 dicembre 1948 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il richiamato art. 13 recita, nel suo *incipit*, che “1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese”.

²⁶ Protocollo adottato il 16 settembre 1963, entrato in vigore il 2 maggio del 1968 e ratificato dall’Italia solo nel 1982. Rif. decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 124 del 7 maggio 1982.

²⁷ Su cui la tesi si sviluppa nel prosieguo della trattazione in quanto di estrema rilevanza nella lettura della gestione dei flussi migratori contemporanei, soprattutto in riferimento alla politica di esternalizzazione delle frontiere, argomento ripreso, poi, nell’ambito della disamina delle politiche europee, nel secondo capitolo.

²⁸ Adottata dall’Assemblea Generale il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969. Con specifico riferimento all’Italia, la Convenzione viene siglata il 13 marzo 1968, ratificata il 5 gennaio 1976 ed è entrata in vigore il successivo 4 febbraio. Rif. legge n. 654 del 13 ottobre 1975, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 337 del 23 dicembre 1975.

²⁹ Tra cui, “i) il diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza all’interno dello Stato; ii) il diritto di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, e di tornare nel proprio paese”.

E, ancora, un principio ribadito l'anno successivo con il Patto internazionale sui diritti civili e politici siglato a New York nel 1966 che, all'art. 12, par. 2, afferma: "Ognuno è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio". Ed ancora ripreso nel 1989 con riferimento ai diritti dell'infanzia³⁰ e nel 1990 con la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie³¹.

Un diritto che pertanto può e deve intendersi assoluto ed indipendente dalle ragioni che sottendono la scelta migratoria. Un'interpretazione questa già fornita dal Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti Umani (UN Human Rights Committee) nel suo Commento Generale n. 27/1999 del 2 novembre 1999 nel quale viene specificato che il diritto di lasciare un Paese non deve essere fatto dipendere da alcuna specifica finalità: "*The enjoyment of this right must not be made dependent on any particular purpose or reason for the person wanting to move or to stay in a place*"³².

Sul riconoscimento del diritto in questione anche la giurisprudenza ha mantenuto una costante linearità di giudizio, affermandolo sul piano internazionale in stretta connessione con il rispetto dei diritti umani universali e, in ambito europeo, con più specifico riferimento alla libera circolazione rispetto agli obiettivi di realizzazione del mercato comune.

³⁰ Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child - CRC*), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con legge n. 176. Il riferimento di più stretto interesse è all' art.10 paragrafo 2 della Convenzione. Per un immediato riscontro, [Gli articoli della Convenzione | UNICEF Italia](#).

³¹ Rif. art. 8, paragrafi 1 e 2: "1. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie sono liberi di lasciare qualunque Stato, compreso il loro Stato di origine. Questo diritto non deve essere soggetto ad alcuna restrizione eccetto quelle previste dalla legge, necessarie a salvaguardare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la morale pubbliche o i diritti e le libertà di altri, e che sono compatibili con gli altri diritti riconosciuti in questa Parte della Convenzione. 2. I lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie hanno il diritto in qualsiasi momento di entrare e rimanere nel loro Stato di origine". Stando all'ultimo aggiornamento, con l'adesione del Malawi a settembre 2022, la Convenzione è stata ratificata da 40 Stati, per la maggior parte situati in Asia ed America Latina. Si sottolinea, a tal riguardo, la singolarità per cui la lista dei Paesi firmatari non contempla alcuno Stato europeo. La ratifica, inoltre, è stata pure sollecitata da talune delle stesse istituzioni comunitarie, come la Commissione europea ed il Parlamento europeo. Quest'ultimo si è pronunciato al riguardo, in particolare, con la Risoluzione "sui diritti, le priorità e le raccomandazioni dell'UE in vista della 59° sessione della Commissione ONU sui diritti dell'uomo a Ginevra (17 marzo - 25 aprile 2003), del 30 gennaio 2003, punto 5. Sul punto, tra gli altri, G. Cellamare, *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori e dei membri della loro famiglia*, in «Rivista Internazionale Diritti dell'Uomo», 1992, p. 861 ss. Per un maggiore approfondimento circa la tutela giuridica riconosciuta a livello internazionale ai cosiddetti "migranti economici", cui la Convenzione in parola è dedicata, ci si può riferire utilmente al testo di L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2003, in cui l'autore, già nell'introduzione, contestualizza la gravità della mancata ratifica degli Stati membri cui si accennava, in relazione all'ormai strutturale condizione dell'Europa come meta di immigrazione.

³² Per un immediato riscontro, [Refworld | CCPR General Comment No. 27: Article 12 \(Freedom of Movement\)](#). Citazione nel testo ripresa dal punto 5 del Commento fornito dal Comitato in parola.

Il riconoscimento del diritto ad emigrare implica dunque, anche sul piano delle fonti scritte del diritto internazionale, il diritto dei migranti di richiedere asilo. Non implica, però, quello ad immigrare. Vi è, dunque, il diritto ad emigrare e chiedere conseguentemente asilo ma a ciò non corrisponde un reciproco diritto ad immigrare.

Nel rapporto tra diritto ad emigrare e diritto a chiedere asilo è infatti quest'ultimo ad essere di fatto riconosciuto ed a poter essere giustiziabile. Sulla struttura bifronte dello *ius migrandi*, cioè da una parte il diritto a lasciare il proprio Paese e d'all'altra quello di stabilirsi altrove, ricordiamo innanzitutto le primissime teorizzazioni risalenti ad Emmerich de Vattel, il diplomatico e filosofo elvetico, autore nel 1758 dell'opera in due volumi "Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle". Vattel parla, infatti, di diritto ad abbandonare il proprio Paese e di «diritto naturale dell'uomo ad abitare da qualche parte sulla terra», configurando il diritto a richiedere asilo quale astrattamente "perfetto" nella sua accezione generale, ma "imperfetto" se rapportato alle facoltà dei singoli Stati di poterlo negare³³.

A *contrario* si potrebbe obiettare che, storicamente, neanche il diritto di emigrare ha trovato sempre riconoscimento, basti pensare alla condizione degli abitanti della ex Unione Sovietica perlomeno fino al crollo del muro di Berlino. E si potrebbe obiettare, ancora, che, storicamente, fino allo scoppio della Prima guerra mondiale (eccezion fatta per la Russia zarista), di fatto le persone che potevano permettersi di spostarsi da un Paese all'altro potevano farlo senza alcun controllo o limite che non fosse quello posto in caso di pericolo per l'ordine sociale e politico³⁴.

Data la finalità della tesi, non si procederà ad approfondire tali aspetti speculativi in quanto non arricchirebbero il tema centrale della ricerca.

³³ Sull'opera citata, è di particolare utilità il commento offerto da Alberto Carrera dal titolo "*Lo ius migrandi nella dottrina giuridica di Emer de Vattel*", in quanto completo di riferimenti a parti del testo originale e delle traduzioni più autorevoli. L'autore, inoltre, analizza l'opera mettendo in rilievo e distinguendo sia gli aspetti di diritto naturale che di diritto delle genti. In questo contributo non mancano i richiami all'opera di Grozio e alle differenze rinvenibili tra il pensiero di Emer de Vattel e l'autore del celeberrimo "*De Jure Bellis ac Pacis*" del 1625. Il lavoro di Carrera è stato pubblicato in «Vergentis», Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III N° 8, enero-junio 2019, pp. 19-44. Sulla diffusione dell'opera di de Vattel e la sua attualizzazione, E. Malaspina, *Il contrappunto di Emer de Vattel: Note introduttive*, in *L'eterno ritorno del Droit des gens di Emer de Vattel (secc. XVIII-XIX): L'impatto sulla cultura giuridica in prospettiva globale*, in «Global Perspectives on Legal Theory», vol. 8/2017, Max Planck Institute, Francoforte 2017, pp. 1-19.

³⁴ Per un approfondimento circa la libertà di circolazione tra Stati, con racconti di viaggio antecedenti la prima guerra mondiale e la descrizione della militarizzazione dei confini e dell'istituzione dell'apparato burocratico - amministrativo di controllo delle frontiere come risposta alle istanze di sicurezza post belliche, particolarmente interessante il saggio di A. Tonini, *La Questione Migratoria e Il Principio di libera circolazione nell'Unione Europea: Una difficile armonizzazione*, in «Meridiana», n. 93, Molfetta (BA) 2018, pp. 281-302.

Il diritto vigente, con particolare riferimento al diritto internazionale e al diritto costituzionale, non regola l'immigrazione sulla base delle norme che riguardano l'emigrazione³⁵. Gli Stati possono permettere ai propri cittadini di espatriare e possono negare agli stranieri l'accesso e dal punto di vista della sovranità nazionale non pare esserci alcuna illogicità³⁶. Con ciò non si intende operare alcun riferimento al fondamento morale del diritto di escludere e le teorie degli *open borders* restano escluse dalla trattazione³⁷.

La riflessione teorica che sottende il lavoro muove dagli studi che assumono le prerogative sovrane degli Stati per il controllo dei propri confini propugnando il loro dispiegarsi nel rispetto dei diritti umani. Si intende, cioè, ribadire la necessità di sostenere la limitazione delle politiche securitarie in favore di una gestione aperta delle frontiere come leva per il progresso sociale ed economico, oltre che etico e morale³⁸. La tesi procede pertanto ad indagare le prerogative degli Stati a regolare/negare il diritto di accesso entro i propri confini dal punto di vista prima teorico e poi nell'applicazione odierna in ambito nazionale e sovranazionale.

³⁵ Il dibattito in sede di Assemblea costituente circa il riconoscimento della libertà di emigrazione inizialmente previsto nel corpo dell'art.10 e poi disgiunto dalla libertà di circolazione fornisce un riscontro in tal senso. Come nota sul punto Giacomo D'Amico, la formula per cui la Repubblica "Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero" e la collocazione del diritto in parola come ultimo comma dell'art.35 e dunque nel corpo del Titolo III della Parte I della Costituzione, dedicato ai rapporti economici, testimoniano «*la consapevolezza della maggiore "affinità" esistente tra il diritto di libertà di cui si discute e la sfera dei rapporti economici, piuttosto che rispetto alle altre libertà fondamentali*». Sulla formulazione e la trattazione delle previsioni di cui all'art. 10 si rimanda al prosieguo della trattazione. Per un riscontro circa la genesi dell'art.35 e un approfondimento in merito alla tutela della libertà di emigrazione a partire dalla Costituzione italiana, G. D'Amico, *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, citazione nel testo pp. 99-100.

³⁶ «*La sovranità territoriale dello stato è sia il presupposto logico del diritto di migrare, sia ciò che ne permette la negazione*», afferma in proposito Giulio Itzcovich nel contributo dal titolo «*Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*», in «*Ragion Pratica*» n.41, Dicembre 2013, p. 433. Citazione cui si ispira, oltretutto, il titolo del presente capitolo.

³⁷ Sull'etica dell'esclusione in rapporto alla sovranità degli Stati, J. Carens, *Who should get in? The ethics of immigration admission*, in «*Ethics & international affairs*», vol.17, n.1/2003, pp. 95 -110. Sulla teoria degli *open borders*, riferimenti essenziali all'opera di John Rawls di cui, tra la copiosa letteratura disponibile, J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1999, p. 113 ss.

³⁸ L'*inprinting* delle teorie in questione si deve, in particolare, ad Hannah Arendt che, ne «*Le origini del totalitarismo*», con la celebre formula del «*diritto ad avere diritti*» offre all'esercizio del diritto d'asilo quel primato che lo colloca a fondamento dei restanti, perché, fuori dalla possibilità di godere di un'appartenenza politica, non regge «*la credibilità stessa dei diritti umani*», come ricorda Alessandra Sciarba riprendendo la riflessione teorica del diritto d'asilo come «diritto di confine». Riferimenti in H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino [1958] 2004, p. 374; A. Sciarba, *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della commissione territoriale*, in «*Questione Giustizia*», n.2/2018, p. 145 ss.

1.2 Le frontiere della sovranità dello Stato (sulla terra)

Per poter sufficientemente trattare il tema della sovranità dello Stato in rapporto ai flussi migratori occorre preliminarmente definire ciò che in questa tesi si intende proprio per sovranità dello Stato. Non si ha qui la pretesa di inquadrare il tema nella sua più vasta accezione, sui cui vi è sconfinata letteratura³⁹.

I diversi approcci metodologici⁴⁰ che continuano ad animare il dibattito sul concetto di sovranità investono il tema delle migrazioni che pone delle questioni sulla valenza e la tenuta dell'idea stessa di sovranità nella misura in cui qui la intendiamo in primo luogo come sovranità territoriale, sia nella dimensione giuridica che in quella politica⁴¹.

Ai fini della tesi pare utile, quindi, fare riferimento sia alla concezione «westphaliana» della sovranità sia alla «sovranità giuridica internazionale». La prima basata sul principio dell'estromissione di attori esterni dalle strutture di autorità di un dato Paese all'interno di un dato territorio. Concetto tradotto da Stephen Krasner che identificava la sovranità westphaliana come “*the exclusion of external actors from domestic authority structures*”, mettendo comunque in evidenza la fallacia dell'accostamento storico in quanto “*The norm of nonintervention in internal affairs had virtually nothing to do with the Peace of Westphalia, which was signed in 1648. It was not clearly articulated until the end of the eighteenth-century. Nevertheless, the common terminology is used here because the Westphalian model has so much entered*

³⁹ Dalle origini del concetto di sovranità, che si fanno notoriamente risalire a Jean Bodin e Thomas Hobbes agli sviluppi più moderni che riprendono le teorizzazioni che si fanno risalire all'opera di Carl Schmitt, per ripercorrerne il tratto o per prenderne le distanze. Rif. all'opera del giurista e filosofo tra i più citati per la sua Teologia politica, Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità i cui saggi, elaborati tra il 1922 e il 1953, sono raccolti nel testo di G. Miglio e P. Schiera (a cura di), *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna 1981, ultima ristampa 2014. Sui contributi che sviluppano il tema della sovranità secondo le direttrici indicate in questo paragrafo: L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari 1997; G. Silvestri, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in «Questione Giustizia», fasc. 1/2015; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992. Per un riscontro diretto, riassuntivo ma al contempo didatticamente incisivo, sul concetto e sull'evoluzione dello stesso concetto di sovranità e, come l'autore la definisce, di quella “babele” di definizioni che ne esistono, si fa riferimento a A. Morrone, *op. cit.*, *Sovranità*.

⁴⁰ Sulle diverse accezioni e declinazioni della sovranità, «sovranità interna ed esterna, statale e popolare, assoluta e relativa, diretta e indiretta, giuridica e politica, formale e materiale, giuridica e sociologica», e così via, G. Stella, *Sovranità e Diritti: La dottrina dello Stato da Jellinek a Schmitt*, Giappichelli, Torino 2013.

⁴¹ Sulle due categorizzazioni di sovranità politica e giuridica, le differenze, le interrelazioni, le teorie sulla priorità da attribuire ora all'una ora all'altra, si propongono i seguenti riferimenti: P. Costa, *Il modello giuridico della sovranità: considerazioni di metodo e ipotesi di ricerca*, in «Filosofia politica», anno V, 1991, pp. 51-69; Q. Skinner, H. Kalmo (a cura di), *Sovereignty in Fragments*, Cambridge University Press, New York 2010; A. Bosio, S. Dellavalle, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in «Costituzionalismo.it», fasc. 3/2016; A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in «Consulta OnLine», fasc. I, 12 marzo 2018.

*into common usage, even if it is historically inaccurate*⁴². La seconda, restando esclusivamente nel solco della tradizione di pensiero europeo ed anglosassone in particolare, intesa come sovranità relazionale.

Si è oltre, quindi, le originarie teorizzazioni circa il diritto internazionale positivo che ruotano attorno al pensiero di Hegel (e così di George Jellinek, di cui fu allievo a Berlino) perché non sarebbero utili ad inquadrare le attuali dinamiche di esercizio della sovranità nel governo sovranazionale delle migrazioni, che è ciò che rileva ai fini della tesi. Per lo stesso motivo si è scelto di non approfondire le teorie kelseniane che stabiliscono la gerarchia tra gli ordinamenti, se non nella misura in cui lo stesso Kerlsen destruttura il concetto di sovranità come potere assoluto e perpetuo dello Stato identificandolo come una qualità fondamentale dell'ordinamento giuridico⁴³. Una dissonanza cognitiva ripresa ed estremizzata da Luigi Ferrajoli⁴⁴, teorico dell'antinomia tra diritto e sovranità, di cui ci si può giovare per arrivare alle più recenti teorizzazioni attorno al concetto di sovranità non disgiunto dal discorso più ampio sul riconoscimento dei diritti umani e sui principi di eguaglianza e dignità dell'individuo, da cui il discorso sulle migrazioni non può prescindere.

Si assume, pertanto, come angolo di visuale quello offerto, *ex multis*, da Gaetano Silvestri quando parla di “Dogma della sovranità dello Stato e forza universale dei valori” mettendo in luce la primazia dei secondi sulla nozione tradizionale di sovranità, ormai superata in virtù del *favor Constitutionis*: “*l'avvento della Costituzione democratica del 1948 – dopo la dittatura, gli orrori della guerra e la Resistenza al nazifascismo – ha sostituito il fondamento di valore a quello di autorità ed ha scardinato, di conseguenza la nozione tradizionale di sovranità, intesa come potere illimitato, indivisibile e insindacabile attribuito allo Stato-soggetto*”⁴⁵.

Ecco, allora, che per queste ragioni appare utile evidenziare il punto di vista di chi coglie un aspetto peculiare della sovranità, quello cioè che lega il concetto di

⁴² L'autore, attraverso un'analisi che potrebbe benissimo calzare nell'attualità dei nostri giorni, mette così in evidenza l'ipocrisia riscontrata nella pratica contraddittoria di invocare l'inviolabilità dei confini territoriali e di perpetrare continue politiche di ingerenza nella politica interna di altri Paesi. In S.D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999. Per un approfondimento circa l'opera citata, J. Goldsmith, *Sovereignty, International Relations Theory and International Law*, in «Stanford Law Review», vol. 52, n. 4, 2000, pp. 959-986.

⁴³ Per riferimento e per approfondimenti, M. G. Losano (a cura di), *Hans Kelsen, La Dottrina Pura del Diritto*, Einaudi, Torino 2021; A. Carrino (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1990.

⁴⁴ L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari 1997.

⁴⁵ Dal commento di Gaetano Silvestri alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014, in *op. cit.*, *Sovranità vs Diritti fondamentali*, punto 5.

sovranità a quello di frontiera. In particolare, Balibar scrive che “*per Schmitt, la sovranità si stabilisce sempre su una frontiera e si esercita innanzitutto nell'imposizione di frontiere. Risulta così comprensibile anche il nesso fra la dottrina della sovranità e la definizione della politica come linea di demarcazione fra amico e nemico, con i suoi corollari: criminalizzazione del nemico interno come pendant della legittimazione del nemico esterno (justus hostis). La frontiera è, per eccellenza, il luogo nel quale vengono sospesi i controlli e le garanzie vigenti nell'ordine giuridico «normale»*”⁴⁶, con riferimento ovviamente allo stato di eccezione di Schmittiana memoria.

Corollario della sovranità è il potere degli Stati di vietare o comunque regolare l'immigrazione. In linea generale si può affermare, in effetti, che in assenza di particolari requisiti o condizioni l'immigrazione è vietata.

I casi in cui gli Stati sono vincolati ad ammettere l'ingresso dei migranti dalle norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio, come si è detto nel paragrafo precedente, rivestono, infatti, carattere di eccezionalità. Il caso principale è dato dal timore di essere perseguitati, che caratterizza, com'è noto, lo *status* dei rifugiati, a seguito di quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951⁴⁷.

D'altra parte, l'esercizio della sovranità nazionale in rapporto alle migrazioni, pur essendo di natura consuetudinaria, deriva da disposizioni di natura legislativa, costituzionale o convenzionale ed è frequentemente ribadito da pronunce giurisprudenziali e scritti dottrinali che ne esaltano la natura irrinunciabile.

“The first condition of the existence of a state is not only the existence of a group of citizens who recognize its sovereignty, but also the existence of a territory on which this sovereignty is exercised, (...). Upon this principle of territorial sovereignty (...) «Every state may limit the admission and the residence of foreigners upon its

⁴⁶ É. Balibar, *Noi Cittadini D'Europa? Le Frontiere, lo Stato, il Popolo*, Manifestolibri, Roma 2004, traduzione a cura di A. Simone, p. 174. Per un approfondimento sul concetto di frontiera nell'accezione simbolica della politica, F. Simonti, *L'invenzione della Frontiera. Storia dei confini materiali, politici, simbolici*, Odoya, Bologna 2015.

⁴⁷ E successivo protocollo stipulato a New York nel 1967. La Convenzione è il Trattato multilaterale dell'ONU, che costituisce l'atto giuridico fondamentale da cui discende la definizione di rifugiato, i diritti spettanti a coloro cui è riconosciuto lo *status* e gli obblighi giuridici degli Stati nei loro confronti. Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a Ginevra il 28 luglio del 1951 (d'ora in poi citata più semplicemente come la Convenzione di Ginevra), è stata ratificata dall'Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, entrata in vigore il 13 febbraio 1955. L'adozione del Protocollo di New York del 31 gennaio del 1967, entrato in vigore il 4 ottobre 1967, ratificato dall'Italia con legge 14 febbraio 1970, n. 95, si rese necessaria per ampliare l'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra, limitata, nella sua formulazione originaria, agli avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa (art. 1 lett. A par. 2).

territory by such conditions as it deems necessary»⁴⁸. E non vi è dubbio che la disciplina dei movimenti migratori chiami in causa gli elementi costitutivi di ciascun ordinamento territoriale, succintamente richiamati anche nel passo sopracitato⁴⁹.

Si può quindi indagare se e come la sovranità in parola venga esercitata nel rispetto dei diritti umani universali ma non si può mettere in dubbio la facoltà degli Stati di esercitare il controllo dei propri confini, principio consustanziale all'idea stessa di Stato.

In Europa, la giurisprudenza costante della Corte europea dei diritti dell'uomo⁵⁰ ci ricorda che gli Stati *“in forza del principio di diritto internazionale ben consolidato e senza pregiudizio per gli impegni da loro assunti con i trattati, ivi*

⁴⁸ Corsivo tratto da *“A Digest of International Law”*, a cura di J. B. Moore, vol. IV, Washington, Government Printing Office, 1906. L'estratto riporta alcuni significativi passi del Rapporto pubblicato nel 1888 dal Segretario Generale dell'Institute of International Law, Mr Rolin – Jacquemyns, in merito al diritto di espulsione degli stranieri. Riferimenti a p. 103 della raccolta citata.

⁴⁹ Sul punto sia consentito fare riferimento, in via conclusiva, alla descrizione di Stati nazionali (o Stati - nazione) offerta da Sabino Cassese sulla base delle tre caratteristiche già enunciate. *“La prima è il controllo di un territorio continuo (ma vi sono Stati che includono anche territori d'oltremare) e ben definito da confini. La seconda è un rapporto stabile con una collettività di persone, spesso non omogenea, ma unita dall'essere tutti cittadini. La terza è la titolarità di un potere sovrano, che si manifesta all'interno verso i cittadini e all'esterno nei confronti di altri Stati”*. In S. Cassese, *Stato in trasformazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.2/2016, pp. 331-345. Lavoro in cui l'autore mette in evidenza, inoltre, come tutte le caratteristiche indicate stiano subendo mutamenti: *“I confini divengono manipolabili. La cittadinanza perde importanza. La sovranità da esclusiva diventa condivisa.”*. Dello stesso autore, per l'analisi circa la funzione delle frontiere nell'attualità delle politiche europee, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna 2016.

⁵⁰ Ricordiamo che dal 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali è diventata vincolante per gli Stati appartenenti all'Unione Europea, sebbene finché l'Unione non completi il procedimento di adesione alla Convenzione questa non possa essere azionata in quanto tale dinanzi al giudice nazionale, trattandosi di uno strumento giuridico non ancora formalmente integrato nell'ordinamento giuridico dell'Unione. La base giuridica che dovrebbe consentire all'Unione europea di divenire formalmente parte contraente della Convenzione EDU è data dall'art. 6, par. 2 del Trattato dell'Unione Europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, appunto. Ai sensi del successivo par. 3, lo stesso articolo precisa, in ogni caso, che *“I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”*. Sul punto si veda, da ultimo, il caso *Kamberaj C - 571/10*, sentenza 24 aprile 2012, punto 60. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha comunque sempre esplicitato il riferimento alla CEDU come fonte privilegiata attraverso cui vagliare il rispetto dei diritti fondamentali. Sulla giurisprudenza in parola, a partire dal caso *Hauer*, sentenza del 13 dicembre 1979, si veda, L. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, IV Edizione, Giuffrè, Milano 2010, pp.171 – 176. Ulteriori riscontri in A. Ruggeri, *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell'Unione e la CEDU e offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust., Grande Sez., 24 aprile 2012)*, in «Consulta Online», 17 dicembre 2012, [CONSULTA_ON_LINE \(giurcost.org\)](http://CONSULTA_ON_LINE(giurcost.org)); R. Conti, *CEDU, Costituzione e diritti fondamentali: una partita da giocare alla pari*, in R. Cosio, R. Foglia (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo tra le Corti*, Giuffrè, Milano 2013, pp. 166-273 e, più in generale per i diversi contributi al tema, G. Lattanzi, G.Grasso, S.Lembo, M. Condinanzi, C. Amalfitano (a cura di), *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Scuola superiore della magistratura, Poligrafico e Zecca dello Stato italiano, Roma 2022.

compresa la Convenzione⁵¹, hanno il diritto di controllare l'entrata, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri"⁵². Statuizioni che, ai tempi della Corte permanente di giustizia internazionale, determinavano il cosiddetto "dominio riservato" dello Stato e che oggi continuano a rappresentare l'agire delle politiche in materia di migrazioni, sebbene il concetto di dominio riservato debba essere ridimensionato al cospetto delle tutele poste proprio ai diritti fondamentali della persona.

Alla luce di queste considerazioni, trovano poco spazio le tesi per cui si possa parlare di un diritto universale a richiedere asilo che gli Stati sarebbero chiamati a «dover» riconoscere come diritto umano fondamentale⁵³.

L'ipotesi della possibile configurazione di un diritto umano all'ottenimento della protezione internazionale, infatti, sconta i limiti posti dalla sovranità, per come si è cercato di intenderla, anche nella sua formulazione più attuale. Ciò non compromettendo, naturalmente, il ragionamento da sviluppare in ordine al riconoscimento dei diritti in favore dei richiedenti asilo, un ragionamento che, invece, si struttura corposamente, a valere, innanzitutto, sui principi costituzionali da cui discende.

⁵¹ Il riferimento è ovviamente agli obblighi cui sono soggetti gli Stati in forza della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 e successivi protocolli addizionali. Per un immediato riscontro sia al testo principale che ai seguenti protocolli, [European Convention on Human Rights \(coe.int\)](http://www.coe.int).

⁵² Grande Camera, sentenza 22 febbraio 2008, ricorso n. 37201/06, Saadi c. Italia. Principio generale sulla responsabilità degli Stati contraenti in caso di espulsione. Valutazione della Corte analogamente espressa nei casi Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito, sentenza del 28 maggio 1985, serie A n. 94, § 67, e Boujlifa c. Francia, sentenza del 21 ottobre 1997, Recueil 1997-VI, § 42. Principio richiamato anche in merito al riconoscimento dell'asilo politico in Ahmed c. Austria, sentenza del 17 dicembre 1996, Recueil 1996-VI, § 38 e Vilvarajah e altri c. Regno Unito, sentenza del 30 ottobre 1991, serie A n. 215, § 102. Quest'ultima sentenza rilevante anche relativamente al limite di espulsione verso Paesi in cui vi è il reale rischio di essere sottoposti a trattamenti contrari all'articolo 3 della CEDU, che recita: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti" sulla cui trattazione si rinvia al paragrafo espressamente dedicato al principio di *non refoulement*. Sui casi citati, approfondimenti in S. Sileoni, *La CEDU e l'espulsione di immigrati stranieri: il caso Saadi c. Italia*, in «Quaderni costituzionali», Rivista italiana di diritto costituzionale 3/2009, pp. 719-720; R. Baratta, *Spunti di riflessione sulla condizione del migrante irregolare nella giurisprudenza internazionale*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Ripa di Fagnano Alto (AQ) 2008, p. 9; B. Randazzo (a cura di), *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25-26 settembre 2008, disponibile per la consultazione *online*, [Corte costituzionale](#).

⁵³ Per approfondimento specifico, E. Bernardi, *Asilo Politico*, in AA.VV., *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Giappichelli, Torino 1987, p. 425 ss.; e, ancor prima, su tutti, B. Nascimbene, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano 1984.

In ambito nazionale, è proprio la nostra Carta costituzionale a rappresentare il riferimento principale⁵⁴, sulla base dell'art.10⁵⁵, da leggere in combinato disposto con l'art.117⁵⁶ che, con la riforma costituzionale del 2001, attribuisce la potestà legislativa allo Stato per le materie come “a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; b) immigrazione; (...) d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; (...) h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; (...) q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale (...)”.

Art. 10 che, nel ragionamento più ampio sul riconoscimento dei diritti umani, leggiamo, inoltre, anche in combinato disposto con gli artt. 2 e 3⁵⁷, per la valenza del

⁵⁴ Come si metterà in evidenza più avanti, non soltanto per l’aspetto definitorio dei profili di tutela dei diritti da riconoscere agli stranieri, i quali trovano copertura costituzionale nei principi fondamentali del nostro ordinamento, ma anche, e soprattutto si potrebbe dire, perché è proprio la nostra Costituzione a rappresentare il baluardo di difesa dei diritti in parola, stante una carente legislazione in materia.

⁵⁵ Il cui testo si riporta per immediato riscontro: “L’ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l’extradizione dello straniero per reati politici”. Un approfondimento, pure utile e interessante, circa il dibattito che portò alla formulazione dell’articolo in parola in sede di Assemblea costituente è stato volutamente tralasciato dalla tesi, in ragione della copiosa letteratura di riferimento. Sia consentito, nel merito, rimandare ad alcuni contributi: *ex multis*, M. Benvenuti, *Il diritto d’asilo nell’ordinamento costituzionale italiano. Un’introduzione*, Cedam, Padova 2007; C. Panzera, *Il diritto all’asilo. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 99-103 e, in relazione al dibattito circa la condizione dello straniero alla luce degli articoli 2 e 3, C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova 2001. Più in generale, sull’accezione di “straniero”, ricavabile dal dibattito costituzionale, E. Grosso, *Straniero*, in AA.VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino 1999. Infine, sulla trattazione della condizione giuridica degli immigrati, anche alla luce delle tutele che i nostri costituenti sentivano di dovere ai molti italiani emigrati, e ancora al tempo, emigranti, L. Ronchetti, *La costituzione e lo ius migrandi*, in L. Carrozza, L. Della Morte, S. Giova, *Fenomeno migratorio ed effettività dei diritti*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2018.

⁵⁶ Con l’art. 117 comma 1, per come riformulato dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, si sancisce la centralità della fonte internazionale in rapporto a quella interna, secondo quel meccanismo che gli esperti non lesinano a giudicare innovativo, introdotto con la sentenza della Corte Costituzionale n. 349 del 2007 che, unitamente alla sentenza gemella n. 348 del 2007 introduce il criterio della doppia pregiudizialità in virtù della quale la Carta EDU si considera dotata di copertura costituzionale, in forza proprio dell’art. 117, comma 1. In argomento, D. Tega, *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte sub-costituzionale del diritto*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/2008, cui si rimanda anche per gli ulteriori commenti a sentenza e, più di recente, R.S. De Fazio, *Alcune osservazioni sull’orientamento delle Corti nel decennale delle “sentenze gemelle”*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1/2018.

⁵⁷ L’art. 2 recita: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. L’art. 3 recita: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Per un richiamo tanto sintetico quanto

principio personalista e di quello solidarista, principi cardine anche rispetto al ragionamento che la tesi indaga per i profili legati all'accesso all'alta formazione in favore dei migranti.

Nell'anticipare alcuni richiami all'impianto legislativo interno, giova ricordare, a questo proposito, le previsioni di cui al Testo Unico Immigrazione (d.lgs. n. 286/98) che, all'art. 2, intitolato "Diritti e doveri dello straniero", precisa che "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti".

Non vi è alcun dubbio, perciò, che l'immigrazione rappresenti una materia del tutto assoggettata al potere dello Stato che esercita la propria sovranità, come si è detto, attraverso il controllo del territorio e delle sue frontiere, al fine di garantire la sicurezza della collettività.

Vi è da sottolineare, inoltre, che la prassi italiana appare conforme a quella internazionale sopra richiamata essendo tradizionalmente orientata a ribadire la fermezza delle prerogative statali nell'ammissione degli stranieri.

Prassi consolidata a partire almeno dal 1974, quando la Corte costituzionale⁵⁸ afferma che *"lo straniero non ha, di regola, un diritto acquisito di ingresso e di soggiorno in altri Stati; può entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni, e per lo più, per un periodo determinato, sottostando a quegli obblighi che l'ordinamento giuridico dello Stato ospitante gli impone al fine di un corretto svolgimento della vita civile"*.

Prassi coerente fino al 2010 in cui ribadisce⁵⁹ che *"È incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della*

efficace all'argomentazione proposta, si riporta un passaggio di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 186 dell'08 luglio 2020, nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 «noto come decreto sicurezza Salvini», come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. La sentenza, avente ad oggetto il diniego del Comune di Milano all'iscrizione all'anagrafe di un richiedente asilo, ricorda la centralità della persona umana, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, "il quale «non fa riferimento all'individuo in quanto partecipe di una determinata comunità politica, ma in quanto essere umano»"; e ricorda come "la dignità umana e, quindi, i diritti necessari alla sua garanzia non spettino solo ai cittadini", prerogativa che "trova inconfutabile conferma nei principi di eguaglianza e di parità sociale contenuti nel successivo art. 3 Cost.". E, a tal riguardo, "sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 62 del 1994, ordinanza n. 490 del 1988, n. 54 del 1979, n. 244 e n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969, n. 11 del 1968 e n. 120 del 1967".

⁵⁸ Rif. sentenza 23 luglio 1974 n. 244, caso Obradovic Zoran.

⁵⁹ Con nota sentenza n. 250/2010, su cui si rimanda ai riferimenti svolti al paragrafo 3.2.

sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio. Come questa Corte ha avuto modo di rimarcare⁶⁰, «lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse [...], essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali»».

Un dispositivo, questo, che contiene un ulteriore riferimento rilevante ai fini della presente tesi, nella parte in cui statuisce che *“Il controllo giuridico dell'immigrazione – che allo Stato, dunque, indubbiamente compete (sentenza n. 5 del 2004), a presidio di valori di rango costituzionale e per l'adempimento di obblighi internazionali – comporta, d'altro canto, necessariamente la configurazione come fatto illecito della violazione delle regole in cui quel controllo si esprime. Determinare quale sia la risposta sanzionatoria più adeguata a tale illecito, e segnatamente stabilire se esso debba assumere una connotazione penale, anziché meramente amministrativa (com'era anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009), rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, il quale ben può modulare diversamente nel tempo – in rapporto alle mutevoli caratteristiche e dimensioni del fenomeno migratorio e alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse – la qualità e il livello dell'intervento repressivo in materia”*.

La Consulta, dunque, ha ritenuto opportuno legittimare ‘scelte discrezionali del legislatore’ plasmate rispetto all'andamento dei flussi migratori in relazione ‘alla differente pregnanza delle esigenze ad esso connesse’. Sul punto si può osservare pertanto una sorta di arrendevolezza ai mutamenti della politica in un contesto in cui, peraltro, si registra la tendenza, tuttora in auge, a strumentalizzare la consistenza dei flussi migratori esacerbandone gli effetti mediatici a sostegno di posizioni sovraniste che ne hanno distorto la percezione, alimentando un comune senso di insicurezza e conseguente criminalizzazione⁶¹.

⁶⁰ Riferimento alla sentenza n. 353 del 1997, caso Abbioui Abderrahim.

⁶¹ Per un punto di vista personale sulla realtà *versus* la percezione del fenomeno migratorio in Italia dal 2008 al 2016 sia concesso rimandare all'analisi svolta in *"Fenomeno migratorio: le sfide della comunicazione interculturale"*, in «Humanities», giugno 2017, pp. 27-35. Rispetto alle analisi terze, riscontri sul punto elaborati su dati 2018 in *“Ciak MigrAction: indagine sulla percezione del fenomeno migratorio in Italia”*, indagine IPSOS disponibile online [Ciak MigrAction: indagine sulla percezione del fenomeno migratorio in Italia | Ipsos](#); ed ancora l'indagine curata dall'Istituto Cattaneo disponibile al seguente link: [Analisi-Istituto-Cattaneo-Immigrazione-realtà-e-percezione-27-agosto-2018-1.pdf](#). Per il 2019 si rimanda all'indagine Eurispes *“L'immigrazione in Italia: tra dati reali, (dis)informazione*

1.3 Le frontiere della sovranità dello Stato (sul mare)

Il ragionamento sviluppato nel precedente paragrafo ha inteso mostrare l'importanza del legame con il territorio quale elemento fondante del concetto di sovranità⁶². In un suo celebre saggio⁶³, risalente al 1996 ma sempre attuale nei contenuti, Gaetano Silvestri delinea una storia della sovranità da cui si evince la costante predominanza della dimensione territoriale. Una caratteristica impermeabile al mutare del tempo, delle forme in cui la sovranità si esercita e delle categorie giuridiche, morali e fattuali con cui è analizzata.

Territorio e confini della sovranità sempre, comunque, riferibili allo spazio terrestre, all'ordine giuridico della terra⁶⁴. In questo senso, la consistenza dei flussi migratori via mare che interessano l'Europa in maniera così rilevante proprio a partire dal nostro secolo rappresenta una sfida all'esercizio della sovranità.

Le prevalenti esigenze di contenimento e, come questa analisi intende mettere in luce, di respingimento dei migranti, si riflettono nell'esercizio della sovranità sul mare, attraverso il paradosso insito nel tentativo di cederne quote sempre maggiori. Cioè se da un lato gli Stati maggiormente sollecitati dai flussi migratori adottano

e percezione” pubblicata sul magazine online [L'immigrazione in Italia: tra dati reali, \(dis\)informazione e percezione \(leurispes.it\)](https://www.leurispes.it). Per gli ultimi anni si segnala il *fact checking* annuale sulle migrazioni curato da Matteo Villa per l'ISPI. Rapporto 2021 disponibile per il *download* gratuito al seguente *link*: [Fact checking: migrazioni 2021 | ISPI \(ispionline.it\)](https://www.ispionline.it). L'*excursus* restituisce una costante discrasia tra realtà e percezione della realtà continuamente alimentata da una rappresentazione mediatica e da strumentalizzazioni della politica dai toni allarmistici che contribuiscono così a generare una trattazione del tema tale da esacerbare sentimenti comuni dettati dall'ignoranza, dalla paura, dall'insicurezza e dai problemi di convivenza. In argomento, per ulteriori approfondimenti, M. Valbruzzi, *L'immigrazione in Italia tra realtà, retorica e percezione*, in «il Mulino», 5/2018, pp. 789 ss. Si ricorda, inoltre, il contributo di Bauman alla comprensione circa l'errata percezione dei processi migratori, posta in relazione all'incapacità di governo globale dei processi di globalizzazione, riferimenti in Z. Bauman, *Strangers at Our Door*, Polity Press, UK 2016.

⁶² Nel senso più ancestrale, O. Brunner, *Terra e potere* (1939), traduzione italiana *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, in «Arcana imperii», Collana di scienza della politica diretta da G. Miglio, vol. 3, Giuffrè, Milano 1983.

⁶³ G. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in «Rivista di diritto costituzionale», fasc. 1/1996, pp. 3-74. Circa la valenza del saggio in questione rispetto alle argomentazioni proposte, sia consentito ricordare le parole che Antonio Ruggeri spende, nel 2013, in occasione dell'elezione di Gaetano Silvestri a Presidente della Corte Costituzionale, in un convegno organizzato presso l'Università di Messina a celebrazione dell'evento: “*Silvestri in questo ampio e documentato saggio “rivoluziona” le tesi più accreditate in tema di sovranità, “desoggettivizzandola”. Il vero sovrano non è, cioè, un soggetto (un principe, un'assemblea elettiva, il corpo elettorale o lo stesso Stato nella sua interezza); sovrani sono i valori fondamentali, in nome dei quali è stata fatta in un determinato momento storico di una comunità politica organizzata la battaglia per l'abbattimento del regime anteriore (da noi, quello fascista) e per l'edificazione del nuovo ordine costituzionale, ispirato ai valori di libertà, eguaglianza, dignità della persona umana*”. Rif., A. Ruggeri, *Gaetano Silvestri, Studioso di diritto costituzionale e servitore dello Stato*, in A. Ruggeri (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino 2016.

⁶⁴ Celebre in tal senso l'opera di G. Scelle, *Obsession du territoire. Essai d'étude réaliste de droit international*, in J.H.W. Verzijl, *Symbolæ*, Martinus Nijhoff, Leiden 1958, pp. 347-361.

politiche restrittive rivendicando in materia le proprie prerogative sovrane, d'altro lato queste stesse prerogative vengono disconosciute all'atto delle assunzioni di responsabilità che da esse deriverebbero nelle operazioni di recupero e salvataggio dei migranti in mare. A tal proposito valga l'esempio dei noti casi relativi all'omessa indicazione, da parte dello Stato italiano, di un *Place of Safety* (POS) ove far sbarcare i migranti salvati nel Mediterraneo attraverso le operazioni di recupero svolte dalle navi delle Organizzazioni Non Governative (ONG)⁶⁵.

Non sembra essere stato superato, infatti, il carattere radicale della distinzione tra «Terra e Mare» ed il conseguente primato dell'ordine giuridico della terra su quello del mare⁶⁶. Se pensiamo alla Costituzione italiana, ad esempio, notiamo che, pur trattandosi del documento fondante le regole di funzionamento di uno Stato peninsulare, non vi sono articoli espressamente dedicati al diritto sul mare⁶⁷.

Anche in letteratura, effettuando una ricerca sulle monografie dedicate in maniera particolare all'esercizio della sovranità statale sul mare, non vi sono riscontri di rilievo ad eccezione della risalente opera di Luigi Benvenuti che ricorda come, a partire dal XVIII secolo, il metodo utilizzato per delimitare i confini di intervento di uno Stato verso il mare era “*il tiro del cannone*”⁶⁸.

Possiamo dire che non esiste un'autorità sovrapposta a quelle dei singoli Stati che governi sul mare e gli stessi Stati rivendicano diritti sul mare (in rapporto alla propria posizione geografica) in relazione ad esigenze strettamente economiche di sfruttamento delle risorse marine, dalla pesca ai fondali, per l'approvvigionamento delle risorse energetiche e minerarie, ad esempio.

⁶⁵ Relativamente ai casi delle navi “Acquarius” e “Gregoretti”, ad esempio, Cecilia Siccardi nota che “*L'omessa indicazione del POS aveva, in tutti i casi analizzati, lo scopo dichiarato di indurre i Paesi delle zone SAR limitrofe e/o di altri Paesi europei ad assumersi la responsabilità di accoglienza dei migranti*”. Rif. C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, p. 182.

⁶⁶ Riferimento alla celebre opera di C. Schmitt, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Reclam, Leipzig 1942, traduzione italiana *Terra e mare*, Adelphi, Milano 2002. Contenuto integrale rinvenuto *on line* al seguente link: [schmitt-terra-e-mare-una-riflessione-sulla-storia-del-mondo.pdf \(wordpress.com\)](https://www.wordpress.com/schmitt-terra-e-mare-una-riflessione-sulla-storia-del-mondo.pdf). Sulla razionalizzazione delle categorie distinte in Schmitt, cui si fa riferimento, cfr. anche C. Schmitt, *Sovranità Dello Stato e Libertà Dei Mari*, traduzione italiana a cura di B. Nice, in «Rivista Di Studi Politici Internazionali», vol. 8, n. 1/2, 1941, pp. 60-91.

⁶⁷ Sul diritto costituzionale europeo che, anche dopo la II guerra mondiale, è rimasto legato al concetto di potere sovrano strettamente legato al territorio fisico degli Stati, stimolante l'opera di ricerca di Vittorio Angiolini di cui, tra gli altri, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in «Rivista AIC», n. 4/2015, XXX Convegno annuale “La scienza costituzionalistica nelle transizioni istituzionali e sociali”, AIC, Roma 2015.

⁶⁸ Riferimento all'opera di L. Benvenuti, *La frontiera marina*, Cedam, Padova 1988, citazione a p. 14.

In senso stretto, pertanto, il mare si configura come una “*res communes omnium*” in cui non vi è prevalenza di alcun potere sovrano⁶⁹ ed in cui, pertanto, vige il regime giuridico della libertà⁷⁰. Il dato per cui in mare non vi sia un interesse generale perché non vi è, di fatto, un’ autorità che lo rappresenti, lo raffiguri e lo componga, determina alcune conseguenze rilevanti anche per il ragionamento sotteso alla tesi.

Innanzitutto, in un ambiente in cui non vige un’ autorità sovrana si presuppone che a prevalere debba essere il principio di cooperazione. Inoltre, i diritti, così come i doveri che si hanno in mare, devono essere considerati universali e le convenzioni internazionali sollecitano gli stessi Stati a farsene garanti.

Ci troviamo di fronte, in ogni caso, ad un sistema delle fonti molto articolato e complesso, in cui le competenze e i relativi poteri degli Stati in mare discendono dal diritto pattizio che comprende molteplici convenzioni, bilaterali e multilaterali⁷¹.

Si tratta di diritto internazionale di natura principalmente consuetudinaria⁷², dai princìpi ben radicati nei secoli. Il primo principio è relativo, appunto, a ciò che

⁶⁹ Sul punto, Massimo Severo Giannini, nelle sue celebri lezioni di diritto amministrativo sui beni pubblici, spiega perché il mare è da considerarsi *res communes omnium*, delineando le differenze con e tra “*res nullius*” e “*res publica*”. Cfr. M. S. Giannini, *I beni pubblici: dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell’anno accademico 1962-1963*, Bulzoni, Roma 1963. Per un ulteriore riscontro che ricostruisce il pensiero sulla concezione del mare dal punto di vista storico - filosofico, “*Mare Liberum*”, in *Modernità infinita. Saggio sul rapporto tra spazio e potere* di E. C. Sferrazza Papa, «Mimesis/Eterotopie», n.556, anno 2017, pp. 22-33.

⁷⁰ Cfr. A. Del Vecchio, *Mare (diritto internazionale del)*, in *Enciclopedia del diritto*, II aggiornamento, Milano 1998, pp. 509-520. Da notare la posizione di parte della dottrina per cui la tradizionale concezione del mare come *res communes omnium* vada revisionata alla luce dei crescenti interessi degli Stati a rivendicare il controllo di vaste porzioni di mare. Benedetto Conforti, capostipite di tale orientamento, nota in tal senso come la concezione di alto mare sia pertinente quando l’influenza di uno Stato costiero si ritiene impensabile oltre le 200 miglia marine dalla costa. Rif. B. Conforti, M. Iovane (a cura di), *Diritto Internazionale*, 11esima edizione, Editoriale Scientifica, Napoli 2018. Riferimenti specifici alla libertà in alto mare a p. 312 dell’opera citata. A partire dal secondo dopo guerra, con la disciplina della piattaforma continentale, fino alla zona economica esclusiva, alcuni autori ritengono più appropriato parlare quindi di mare internazionale. Disamina sul regime giuridico del mare effettuata, in particolare, anche attraverso i testi di U. Leanza, L. Sico, *La sovranità Territoriale. Il Mare*, Giappichelli, Torino 2001; A. Manegga, *La giurisdizione negli spazi marini non sottoposti a sovranità territoriale*, Cedam, Padova 2018; T. Scovazzi, *Elementi di diritto internazionale del mare*, 3ª Edizione, Giuffrè, Milano 2002.

⁷¹ Pur essendo annoverati tra le fonti di diritto internazionale, non rilevano ai fini della disamina proposta gli atti unilaterali degli Stati. Sul punto Elisa Ruozi ricorda come il regime della piattaforma continentale derivi da due dichiarazioni Truman del 1945 e che “*gli atti unilaterali sono stati all’origine della norma che fissa a duecento miglia marine l’estensione massima della giurisdizione statale, oggetto, tra l’altro, di una Dichiarazione del 1952 attraverso cui alcuni Stati hanno proclamato la propria sovranità e giurisdizione esclusiva su tale zona di mare*”. Rif. in E. Ruozi, *L’applicazione dei diritti umani in mare*, Giappichelli, Torino 2021, p. 5.

⁷² Sul carattere consuetudinario delle norme a tutela dei diritti umani si segnalano i contributi di Claudio Zanghì, di cui, in particolare, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, testo curato fino al 2006 insieme a Lina Panella, Università di Messina. Edizione più recente, C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell’uomo*, seconda edizione, Giappichelli, Torino 2019. Ulteriore testo, utile riferimento, tra gli altri: T. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms As Customary Law*, Clarendon Press, Oxford 1991.

abbiamo visto poter inquadrare come la libertà del mare. L'*excursus* proposto tiene conto degli atti maggiormente rilevanti, a partire dalla Convenzione internazionale concernente l'alto mare, anch'essa stipulata a Ginevra nel 1958.

La Convenzione sull'Alto Mare⁷³ all'art. 1 precisa che «Per «alto mare» s'intendono tutte le porzioni di mare che non siano territoriali o non appartengono alle acque interne d'uno Stato», definendo il contenuto del principio in parola al successivo art. 2⁷⁴.

Senza entrare nel merito di un approfondimento che esulerebbe dal tema centrale della tesi⁷⁵, è opportuno, comunque, ricordare come i tentativi di codificazione del diritto internazionale sul mare siano stati parecchio lunghi e controversi⁷⁶.

Il lavoro della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite⁷⁷ portò, infatti, alla stipula di quattro convenzioni: oltre quella sull'Alto mare, furono siglate contestualmente la Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua; la

⁷³ Convenzione internazionale concernente l'alto mare, siglata a Ginevra il 29 aprile 1958. Adottata dall'Italia con Legge 8 dicembre 1961, n. 1658.

⁷⁴ Art. 2 che recita: «L'alto mare è libero a tutte le nazioni e nessuno Stato può legittimamente pretendere di sottomettere una porzione qualsiasi alla propria sovranità. La libertà sull'alto mare è disciplinata dai presenti articoli e dalle altre norme del diritto internazionale. Esso consiste, per tutti gli Stati, nella libertà di: 1. Navigazione; 2. Pesca; 3. Posa di cavi e condotte sottomarini; 4. Sorvolare l'alto mare. Ogni Stato che fruisce di queste libertà e di altre, riconosciute dalle norme del diritto internazionale, deve tener conto dell'interesse che gli altri Stati hanno per l'alto mare».

⁷⁵ Sugli strumenti normativi per il contrasto del traffico di esseri umani un utile approfondimento si rinviene nel saggio di G. Palmisano, *Il contrasto al traffico di migranti clandestini dal punto di vista del diritto internazionale*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Ripa di Fagnano Alto (AQ) 2008, pp. 75-99.

⁷⁶ Per una disamina tecnica della codificazione del principio della libertà in alto mare, si veda il «*Glossario del diritto del mare*» curato dal Comandante della Marina Militare italiana Fabio Caffio. In particolare, cenni a pagina 14 della pubblicazione disponibile nella sua V edizione, 2020, [Glossario di diritto del mare \(difesa.it\)](https://www.difesa.it). Riferimenti storico - politici alla genesi della Convenzione di Ginevra del 1958, e successive convenzioni nel testo di B. Conforti, *Il regime giuridico dei mari, Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Jovene Editore, Napoli 1957. Del medesimo tenore, con ampi approfondimenti su quella che l'autore definisce l'età della codificazione (capitolo II, «The age of codification») riferimenti in T. Scovazzi, «*The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges* (Volume 286)», in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 286, The Hague 2001, first published online: 2000, [The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges \(Volume 286\) — Brill \(brillonline.com\)](https://www.brillonline.com). In generale, sul processo di codificazione del diritto del mare, approfondimenti nelle opere di: T. Treves, S. Ata, *Codification du droit international et pratique des états dans le droit de la mer*, Recueil Des Cours - Académie De Droit International De La Haye, 1991; F. Latty, *Du droit coutumier aux premières tentatives de codification*, in M. Forteau e J. M. Thouvenin, *Traité de droit international de la mer*, CEDIN, Edizioni A. Pedone, Parigi 2017, pp. 35-54.

⁷⁷ L'art. 13 della Carta ONU prevede che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite intraprenda studi e faccia raccomandazioni per «(...) incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione (...)». Sulla base di questa disposizione, l'Assemblea costituì nel 1947 la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite, come proprio organo a tale scopo incaricato. La Commissione, si legge nel testo di diritto internazionale a cura di Benedetto Conforti, già citato, «è composta da esperti che vi siedono a titolo personale (cioè da individui che non rappresentano alcun Governo) ed ha il compito di provvedere alla preparazione di testi di codificazione delle norme consuetudinarie relative a determinate materie. Si può dire che l'epoca delle grandi codificazioni si è conclusa e la Commissione si occupa attualmente di temi assai specifici».

Convenzione sulla pesca e la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare e la Convenzione sulla piattaforma continentale. Ai fini dell'analisi è utile richiamare l'art. 1, comma 1 della Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua per cui "La Sovranità di uno Stato si estende oltre il territorio e le acque interne sulla zona di mare adiacente alle coste e chiamata mare territoriale" e l'art.24, ai sensi del quale: "1.Sulla zona di alto mare attigua a quello territoriale, lo Stato costiero può svolgere la vigilanza necessaria per: a. prevenire le contravvenzioni alle sue leggi doganali, fiscali, sanitarie o concernenti l'immigrazione sul suo territorio o mare territoriale; b. punire dette contravvenzioni se commesse sul suo territorio o mare territoriale. 2. La zona attigua non può superare la larghezza di 12 miglia misurate dalla linea base che stabilisce l'estensione del mare territoriale. 3. Salvo accordo contrario, gli Stati costieri adiacenti o dirimpettai non possono estendere la loro zona attigua oltre la mediana fra i punti delle linee base da cui si stabilisce il mare territoriale di ciascuno Stato".

Insieme al principio assoluto della libertà dell'alto mare, quindi, si sono affermati alcuni diritti degli Stati rivieraschi, contenuti nelle altre convenzioni, che di fatto hanno ristretto l'ambito della libertà in parola ben al di là del limite delle acque territoriali. Accanto ai profili di garanzia della sicurezza del territorio, su cui, come si è cercato di dimostrare, si fondava e si fonda la sovranità sul mare, sono prevalsi altri interessi, di natura evidentemente economica.

Ecco, dunque, che queste convenzioni contengono in proposito delle disposizioni "*di sviluppo progressivo*"⁷⁸, un diritto che potremmo considerare perciò *in fieri* e che non si è radicato con il previsto successo considerando anche i diversi mutamenti intercorsi con la decolonizzazione, i progressi della tecnica che hanno accelerato nuove forme di sfruttamento delle risorse marine oltre che la conseguente maturazione di una coscienza collettiva progressivamente più sensibile rispetto alla limitatezza stessa di tali risorse ed alle esigenze di salvaguardia dell'ambiente marino e prevenzione dall'inquinamento.

Successo del diritto internazionale sul mare che invece viene raggiunto dopo nove anni di negoziato, con la terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare. In questo caso, la Conferenza muoveva dalla constatazione che "*l'evoluzione a partire dalle Conferenze delle Nazioni Unite sul diritto del mare tenutesi a Ginevra nel 1958 e nel 1960, ha accentuato la necessità di una nuova Convenzione sul diritto*

⁷⁸ Per riscontro, si veda lo stesso art.13 della carta ONU, di cui alla nota precedente.

*del mare generalmente accettabile*⁷⁹. Prendendo atto, quindi, che le convenzioni precedenti, per quanto di affermata codificazione, non potevano considerarsi ‘generalmente accettabili’, la Convenzione si compone di 320 articoli, mostrando la natura di compromesso delle situazioni composte che si è tradotta anche nella riduzione delle regole di codificazione rispetto a quelle di sviluppo progressivo.

Le disposizioni di cui all’Alto mare sono rinvenibili nello specifico agli articoli 87-88 e 89, per la lapidaria constatazione che “Nessuno Stato può legittimamente pretendere di assoggettare alla propria sovranità alcuna parte dell’alto mare”. In merito all’obbligo di soccorso in mare, il riferimento è all’art. 98⁸⁰.

In questo monumentale *corpus* normativo, troviamo un solo riferimento al controllo dell’immigrazione che, nella sostanza, ribadisce quanto già statuito con l’art. 24 della precedente convenzione di Ginevra, sopra richiamata.

Nel disciplinare la cosiddetta “zona contigua”, l’art.33 conferma che “1. In una zona contigua al suo mare territoriale, denominata «zona contigua», lo Stato costiero può esercitare il controllo necessario al fine di: a) prevenire le violazioni delle proprie leggi e regolamenti doganali, fiscali, sanitari e di immigrazione entro il suo territorio o mare territoriale; b) punire le violazioni delle leggi e regolamenti di cui sopra, commesse nel proprio territorio o mare territoriale”. Al secondo comma troviamo l’estensione della zona contigua dalle precedenti 12 miglia a “non oltre 24 miglia marine dalla linea di base da cui si misura la larghezza del mare territoriale”.

In relazione al ragionamento funzionale alla tesi, vale la pena qui ricordare che l’Italia ha ratificato la UNCLOS III con legge 2 dicembre 1994, n. 689, ma non ha mai determinato la propria sovranità su alcuna zona contigua⁸¹.

⁷⁹ Passo tratto dal preambolo della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, secondo l’acronimo inglese più diffuso UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea (d’ora in avanti nel testo indicata anche come UNCLOS III). Convenzione aperta alla firma a Montego Bay (in Giamaica) nel 1982, dopo 11 sessioni di lavoro a partire dal 1973. Attualmente è stata firmata da 167 Paesi e la Comunità Europea. Il computo include gli USA che però non hanno ancora proceduto alla ratifica.

⁸⁰ L’art. 98 recita: 1. Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l’equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all’altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all’altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo. 2. Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali”.

⁸¹ Su acque interne, mare territoriale, linee di base e piattaforma continentale, esplicitiva la relazione del Ministero dello Sviluppo Economico, intitolata “Il Mare”, pubblicata a febbraio 2013 come

In forza di ciò è nota la sentenza della Corte di Cassazione del 5 maggio 2010, n. 32960, che ha negato la sussistenza della giurisdizione italiana su scafisti intercettati oltre il limite delle 12 miglia marine e provenienti da Stati che non hanno ratificato l'UNCLOS, nel caso di specie la Turchia⁸², sentenza controversa e indicativa della tendenza alla cessione di sovranità sul mare, in tema di migrazioni.

L'unico riferimento specifico da cui poter evincere una presunta istituzione di zona contigua da parte del legislatore italiano si rinviene ai sensi del decreto attuativo della legge Bossi-Fini del 2002⁸³ che sembra attribuire rilevanza alla zona contigua limitatamente alla materia della prevenzione e del contrasto alla immigrazione clandestina nella misura in cui prevede la possibilità, per le autorità in servizio di polizia, di fermare, oltre che nel mare territoriale, anche nella zona contigua, le navi di cui si ha *“fondato motivo di ritenere che siano adibite o coinvolte nel trasporto illecito di migranti, al fine di sottoporle a ispezione ed eventualmente sequestrarle, conducendole in un porto dello Stato italiano”*⁸⁴

In materia di immigrazione, i poteri degli Stati costieri sono comunque esplicitati anche in vari ulteriori atti di diritto internazionale pattizio. Il riferimento è, in particolare, al protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria⁸⁵.

Ulteriore e ancora più specifico riferimento è quello, soprattutto, alla Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo⁸⁶, cosiddetta

Supplemento al Bollettino Ufficiale degli Idrocarburi e delle Georisorse, disponibile per la consultazione *online* al seguente *link*: [IL MARE - Supplemento al Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse - Anno LVII N. 2 - 28 Febbraio 2013 \(mise.gov.it\)](http://www.mise.gov.it/IL_MARE_-_Supplemento_al_Bollettino_ufficiale_degli_idrocarburi_e_delle_georisorse_-_Anno_LVII_N.2_-_28_Febbraio_2013).

⁸² Si tratta di una sentenza che ha annullato le decisioni di primo e secondo grado, sollevando diverse questioni, tra cui, appunto, quella della cessione della sovranità oltre le acque territoriali in assenza della delimitazione di alcuna zona contigua da parte dello stato italiano. Sul punto si veda A. Antonucci, I. Papanicolopulu, T. Scovazzi (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Giappichelli, Torino 2016, p. 148. In argomento anche S. Trevisanaut, *Immigrazione irregolare via mare diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene Editore, Napoli 2012, p. 63 ss.

⁸³ Legge n. 189 del 2002 (c.d. Legge Bossi-Fini), Art. 9-bis. “La nave italiana in servizio di polizia, che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato”.

⁸⁴ Sulle considerazioni svolte, si veda la relazione intitolata “Problemi di giurisdizione penale in materia di contrasto all'immigrazione clandestina via mare”, Servizio Studi del Senato n. 76, giugno 2015, a cura di C. Andreuccioli, [Nota breve n \(senato.it\)](#).

⁸⁵ Adottato dall'Assemblea Generale con Risoluzione del 15 novembre 2000. Ratificata dall'Italia con legge n. 146 del 16 marzo 2006.

⁸⁶ Modificata con risoluzione adottata il 18 maggio 1998. Resa esecutiva in Italia con legge 3 aprile 1989 n. 147.

Convenzione SAR (Search And Rescue), firmata ad Amburgo nel 1979 nell'ambito dell'International Maritime Organisation (IMO).

Sono atti successivi alla Convenzione per la sicurezza della vita umana in mare, nota come SOLAS (Safety Of Life At Sea)⁸⁷, di cui colmano alcune rilevanti lacune. Se quest'ultima sancisce, infatti, l'obbligo di salvataggio in mare⁸⁸, è soltanto con la Convenzione SAR che si disciplina un sistema internazionale per l'effettiva conduzione di operazioni di ricerca e salvataggio.

Gli Stati rivieraschi hanno così stabilito una ripartizione delle acque in cosiddette «zone SAR» nelle quali si impegnano a mantenere attivo un servizio di ricerca e salvataggio come atto di responsabilità, non rilevante ai fini della attribuzione di sovranità sul mare e che, infatti, può estendersi oltre le acque territoriali, le zone contigue ed anche le zone economiche esclusive fino addirittura alle acque internazionali, secondo le situazioni concrete.

Appare interessante notare, inoltre, la datazione delle Convenzioni prese qui in esame in maniera più specifica. La convenzione SAR è del 1979 mentre la UNCLOS III è del 1982. La divaricazione dei due atti circa la delimitazione delle acque su cui gli Stati determinano la propria capacità di intervento non è pertanto casuale né contraddittoria. È evidente che le zone SAR avevano una funzione diversa e rispondevano a fini diversi.

Questa diversità, in considerazione della vasta ampiezza delle zone SAR e dei conseguenti obblighi per gli Stati che si assumono tale responsabilità⁸⁹, può essere vista, quindi, come una delle cause della difficoltà di applicazione delle norme e

⁸⁷ Il riferimento è sia alla prima versione del 1919 che alle successive del 1929, 1948 e 1960, fino a quella attualmente in vigore del 1974, entrata in vigore in Italia con Legge 23 maggio 1980 n. 313. Sulla genesi della Convenzione, il perché dei continui e travagliati emendamenti, la scelta di adottare il tacito consenso per garantire l'applicazione dei successivi aggiornamenti e protocolli aggiuntivi, si vedano, tra gli altri, U. Leanza, *Nuovi saggi di diritto del mare*, Giappichelli, Torino 1988, p. 390 ss.; D. P. O'Connell, *The International law of the sea*, Vol.2, I. A. Shearer Clarendon Press, Oxford 1982, p.770 ss., e, per un inquadramento meno tecnico ma più generale circa la salvaguardia dei diritti dei migranti in mare, si rimanda ad uno dei contributi più recenti: E. Ruozzi, *L'applicazione dei diritti umani in mare*, op. cit., pp. 1-29.

⁸⁸ Rif. art.33/5 ultima versione consolidata 2014 della convenzione SOLAS.

⁸⁹ Ogni Stato che si impegna a garantire una zona SAR deve, infatti, adempiere ai conseguenti obblighi, attraverso l'Istituzione di un Centro nazionale di coordinamento del soccorso marittimo che in Italia, com'è noto, afferisce alla Guardia Costiera. Le zone SAR nel Mediterraneo sono state suddivise nel 1997 con la Conferenza IMO di Valencia e l'Italia sovrintende una zona SAR pari a poco meno di 500.000 km². Per un approfondimento sul punto, in cui si mettono in luce anche i poco chiari contorni circa l'effettiva esistenza di una zona SAR libica, interessanti per i risvolti che evidentemente ricadono circa le responsabilità italiane nel Mediterraneo, F. Vassallo Paleologo, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in «Questione Giustizia», maggio 2018, pp. 215-224.

dell'effettivo esercizio del dovere di salvataggio nel contesto della portata degli attuali flussi migratori via mare.

Difficoltà di applicazione, se non vera e propria mancata applicazione, se pensiamo ancora, ad esempio, alla questione relativa a ciò che può e debba intendersi per «porto sicuro». Le operazioni di soccorso a carico della nave o delle unità soccorritrici non si esaurisce, infatti, con il mero atto di salvataggio. Per ciò che interessa mettere qui in evidenza, si potrebbe dire che gli obblighi derivanti dal diritto internazionale in parola cessano solo nel momento in cui le persone soccorse vengono condotte in un *'place of safety'*⁹⁰. Lo esplicita la definizione di "salvataggio" di cui agli emendamenti alla Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo⁹¹, per cui si tratta di *“Operazione destinata a ripescare le persone in pericolo ed a prodigare loro, le prime cure mediche o altre di cui potrebbero aver bisogno ed a trasportarle in un luogo sicuro”*.

E lo specificano ulteriormente le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare rese dall'International Maritime Organization (IMO) nel 2004⁹²(6.12) da cui si evince, in particolare, che la nave che ha prestato il primo soccorso può essere considerata un luogo sicuro soltanto provvisoriamente (6.14), fino a quando cioè non sia assicurato lo sbarco in un porto ove, oltre alla soddisfazione delle esigenze di prima assistenza (per il soddisfacimento dei bisogni primari e di cure

⁹⁰ Sull'attualità del concetto di Paese sicuro nella disciplina dei flussi migratori verso l'Europa, L. Buscema, *The hard research of a "safe place"*, in «Rivista AIC», n. 4/2018, pp. 62-85.

⁹¹ Risoluzione MSC.70 (69), adottata il 18 maggio 1998 “Adozione di emendamenti alla convenzione internazionale del 1979 sulla ricerca ed il salvataggio marittimo. In GU Serie Generale n.120 del 25-05-2001 - Suppl. Ordinario n. 128.

⁹² Risoluzione MSC.167-78 del 2004, Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea, 20 May 2004, [link al testo online: Refworld | Resolution MSC.167\(78\). Guidelines on the Treatment of Persons Rescued At Sea](#). Approfondimenti ed elementi di valutazione sulla mancata ratifica della risoluzione da parte di Malta sono contenuti nel Parere del 4 luglio 2014 a cura del Gruppo di studio del Progetto Lampedusa, “Place of Safety”. Mancata ratifica degli emendamenti alle convenzioni marittime S.A.R. e S.O.L.A.S. da parte dello stato di Malta, Consiglio Nazionale Forense, progetto Lampedusa, 4 luglio 2014. Ulteriori elementi di approfondimento nella Nota a Cassazione Penale, Sezione III, Sentenza 20 Febbraio 2020 (UD. 16 gennaio 2020) N. 6626 di E. Mezzasalma, *Una nuova concezione dell'obbligo di salvataggio in mare alla luce della sentenza della Cassazione sul caso Sea Watch 3?*, in «Giurisprudenza Penale Web», n. 4, 2020. Nel noto e recente caso che ha visto imputata la Comandante della nave “Sea Watch 3”, Carola Rackete, evidenzia Mezzasalma, *“Secondo l'interpretazione fornita dal G.i.p., l'obbligo di prestare soccorso in mare non può dirsi adempiuto con la mera presa a bordo dei migranti, ma con la loro conduzione in un porto sicuro. (...) Più nel dettaglio, l'obbligo di prestare soccorso di cui all'art. 98 UNCLOS e l'obbligo di assistenza di cui al Capitolo V, regolamento 33, dell'allegato alla Convenzione SOLAS si articolano in due distinti adempimenti: l'adempimento (principale) di recuperare le persone dalle imbarcazioni in avaria; l'adempimento (accessorio) di sbarcare le persone stesse in un porto sicuro”*, rif. a p. 5 del contributo citato.

mediche) sia inoltre garantita la sicurezza e, nel caso di rifugiati e richiedenti asilo, non sia minacciata la libertà e non vi sia il rischio di subire maltrattamenti (6.17)⁹³.

1.4 I limiti alle prerogative sovrane circa il controllo dell'immigrazione in favore dell'effettivo esercizio del diritto di richiedere asilo

Nei paragrafi precedenti si è inteso sviluppare un ragionamento circa le prerogative degli Stati al controllo ed alla limitazione degli ingressi di stranieri entro i propri confini. In ragione della tipologia e consistenza dei flussi migratori via mare⁹⁴, caratterizzati da sempre più precarie dinamiche di svolgimento, sono state richiamate le principali norme di diritto internazionale improntate alla salvaguardia della vita umana. Queste non si limitano ad avere una loro importanza intrinseca rispetto al diritto alla vita di chi si trova, per circostanze più o meno fortuite, in pericolo di naufragio. I limiti all'esercizio della sovranità statale in materia di immigrazione assumono rilevanza anche, e oggi potremmo dire soprattutto, rispetto al diritto di richiedere asilo.

L'ingresso nel territorio di uno Stato diverso da quello di cui si ha cittadinanza originaria implica l'attraversamento di confini e determina, come descritto in precedenza, la distinzione tra emigrazione ed emigrazione. Ciò sostanzia il diritto di migrare come diritto politico e non semplice diritto civile, quale per esempio quello relativo alla libertà di circolazione.

È chiaro che ci si riferisce alla persona in mobilità che intende stabilirsi in un Paese terzo e non allo straniero che varca la frontiera per turismo, studio o comunque per breve durata. *“Qui si intende dunque lo straniero non nel senso (...) che oggi viene e domani va, ma come colui che oggi viene e domani rimane - per dir così il migrante potenziale, che, nonostante non abbia ancora proseguito, non ha ancora del tutto superato il limite tra venire e andare.”*⁹⁵ La persona straniera in questione sarà, inoltre,

⁹³ Tra i contributi volti ad approfondire la condotta degli Stati in relazione agli obblighi di salvataggio in mare, e precipuamente i casi di attualità che hanno riguardato Italia, Malta e Libia *in primis*, si segnalano i saggi di Fulvio Vassallo Paleologo. Sul punto trattato si veda, in particolare, F. Vassallo Paleologo, *Controlli alle frontiere marittime e diritti fondamentali dei migranti*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e Diritti Fondamentali: Fra Costituzioni Nazionali, Unione Europea e Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 23-85.

⁹⁴ Naturalmente il riferimento è ai flussi che vengono definiti “non regolari”, per distinguerli dalla regolare navigazione per il trasporto marittimo delle persone.

⁹⁵ Concezione dello straniero ereditata da Georg Simmel, passo tratto da “Excursus sullo straniero” 1908, riedito in *Lo straniero interno*, a cura di E. Pozzi, Ponte alle Grazie, Firenze 1993.

necessariamente coinvolta nelle nuove dinamiche sociali e dunque «nell'immigrazione è coinvolto qualcosa di più sostanziale della mera libertà di movimento»⁹⁶.

Fuor di retorica, è chiaro che ciascun migrante porta con sé un progetto di vita la cui realizzazione, come si è inteso mettere in evidenza, dipende sempre di più dalle modalità di esercizio della sovranità statale e dal rispetto dei limiti che pure questa incontra per garantire l'effettivo esercizio del diritto di asilo, o meglio, del diritto a richiedere asilo.

Le argomentazioni sviluppate in questo primo capitolo hanno infatti dimostrato che, sul piano fattuale, vi è il diritto di migrare e di richiedere asilo, un diritto che gli Stati – in virtù della sovranità, nei limiti in cui è stata definita ed approfondita – non sono obbligati a concedere, salvo il previo accertamento dello *status* giuridico del migrante da cui dipende il riconoscimento della eventuale protezione internazionale⁹⁷.

Al fine di garantire tale diritto, quindi, gli Stati incontrano dei limiti al divieto di immigrazione, limiti che possiamo ricomprendere nel divieto di espulsioni collettive, il cui ragionamento può essere esteso al diritto di fruire di garanzie procedurali minime nonché all'interferenza che l'espulsione può produrre in termini di esposizione a torture o a trattamenti inumani e degradanti.

⁹⁶ In questo senso, “*a new immigrant nonetheless participates in social and economic institutions alongside the indigenous population in a way that tourists, for example, do not: thus, something more substantial than the mere free movement is involved in immigration*”, da J. Seglow, *The Ethics of Immigration*, in «Political Studies Review», Royal Holloway, University of London, Vol. 3/2005, pp. 317-334.

⁹⁷ Lo Stato accerta ogni status dopo l'espletamento di un iter procedurale. Si tratta di una doverosa precisazione che è terminologica ma sottende evidentemente la *ratio* di una legislazione che non prelude ad un riconoscimento di tipo costitutivo ma dichiarativo perché si tratta di un riconoscimento di uno *status* che è preesistente allo stesso riconoscimento ufficiale. Come si legge nelle “Linee guida sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato”, prodotte dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (d'ora in avanti UNHCR), “*une personne ne devient pas un réfugié du fait de sa reconnaissance en tant que tel, mais est reconnue en tant que tel parce qu'il ou elle est un réfugié*”, rif. “Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié”, UNHCR, Ginevra, 1979, aggiornamento 1992, paragrafo 28. Sul punto si veda A. Marchesi, *Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo. Brevi Considerazioni*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Ripa di Fagnano Alto (AQ) 2008, pp. 167-176.

Per analizzare tali limiti è necessario tornare allora nel campo della ‘*refugee law*’, innanzitutto alla Convenzione di Ginevra⁹⁸ che all’art. 33 statuisce il divieto d’espulsione e di rinvio al confine⁹⁹.

Si tratta della prima statuizione del cosiddetto divieto di *refoulement*, «Prohibition of Expulsion or Return» (*‘Refoulement’*). Un divieto assoluto¹⁰⁰ fatte salve le previsioni di cui al secondo comma, oggetto di emendamenti al testo originario voluti congiuntamente da Francia e Regno Unito¹⁰¹ e Svezia¹⁰². Esula dalla trattazione, che ne risulterebbe appesantita, entrare qui nel merito della genesi della Convenzione di Ginevra¹⁰³. Occorre però ricordare almeno che, durante i lavori preparatori, è pure

⁹⁸ Riferimenti alla Convenzione di Ginevra già esplicitati alla nota 47. Con riferimento alla copiosa letteratura di riferimento circa i profili interpretativi ed applicativi della Convenzione di Ginevra, siano consentiti i rimandi ad una selezione di contributi in cui si rileva la necessità di ribadire la piena sovranità statale relativamente alla concessione o meno di una richiesta di asilo e di considerare il non respingimento come un atto umanitario e non politico al fine di non compromettere eventuali relazioni pacifiche con gli Stati di provenienza dei rifugiati accolti. “(...) *Receiving refugees is seen as a humanitarian act, not as a political measure. It’s an act of the receiving state for the benefit of an individual person; the granting of asylum does not affect the legal relationship between the receiving State and the State of origin*”, A. Takkenberg, C. Tahbaz, *The collected travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Amsterdam, Netherlands, Dutch Refugee Council under the auspices of the European Legal Network on Asylum, Oxford 1989. p.238. Sull’ampliamento della definizione di rifugiato, utile anche per ciò che debba intendersi per persecuzione, si vedano, tra gli altri, i contributi di C. Franchini, *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra*, in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam, Padova 2011, pp. 73-103; F. Perrini, *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e la tutela dei richiedenti asilo in Italia*, in «Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review» n. 4/2015, pp. 97-123. Per una disamina della dottrina, F. Lenzerin, *Asilo e diritti umani. L’evoluzione del diritto d’asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 2009.

⁹⁹ L’art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 recita: “1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se non per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese”.

¹⁰⁰ In questo senso si vedano i contributi di J. Allain, *The jus cogens Nature of non-refoulement*, in «International Journal of Refugee Law», October 2001, disponibile anche per la consultazione *online* attraverso il seguente *link*: [\(PDF\) The jus cogens Nature of non-refoulement \(researchgate.net\)](#); S. Trevisanut, *The Principle of Non-Refoulement And the De-Territorialization of Border Control at Sea*, *The principle of Non – Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, in Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2008, pp. 205-246, contributo reso disponibile alla consultazione *online*, esclusivamente in lingua inglese, al seguente *link*: [Microsoft Word - Trevisanut The Principle of Non-Refoulement.doc \(mpil.de\)](#); della stessa autrice, in italiano, *Immigrazione irregolare via mare: diritto internazionale e diritto dell’Unione europea*, Jovene, Napoli 2012. E ancora, B. Richard, *Refugee Law at Sea*, in «The International and Comparative Law Quarterly», vol. 53, n. 1, 2004, pp. 47-77.

¹⁰¹ A/CONF 2/69, [Draft Convention relating to the Status of Refugees : \(un.org\)](#).

¹⁰² A/CONF 2/70, [Refworld | Draft Convention Relating to the Status of Refugees. Sweden: Amendment to Article 28.](#)

¹⁰³ Tra i molti contributi in argomento, tra cui le opere già citate alla nota 95, in relazione al riconoscimento dello *status* di rifugiato, si veda come testo di riferimento per un’utile operazione di sintesi: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Convention relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, 1997, disponibile in lingua inglese al seguente *link*: [Refworld | Convention relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation.](#)

emersa la volontà di tenere distinti, almeno sul piano teorico, il principio di *non refoulement* e il diritto di asilo, considerando il riconoscimento dello *status* di rifugiato come un atto umanitario e non di natura politica¹⁰⁴. Gli Stati, dunque, rimangono gli arbitri da cui dipende la sorte di coloro che lasciano il proprio Paese, in una continua “*tension between obligation and discretion*”¹⁰⁵.

L’art. 1 della Convenzione di Ginevra, infatti, al comma 2, indica il parametro in base al quale valutare lo *status* di rifugiato in favore di chi lo richieda “(…) *temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche* (…)”.

Con riferimento al dibattito contemporaneo in merito notiamo che, tra le numerose ragioni che possono spingere una persona ad emigrare, il senso letterale dell’articolo pare fare riferimento ad un elenco di cause strettamente riconducibili alla facoltà di richiedere rifugio, tale da escludere le altre, non espressamente contemplate nella norma di riferimento¹⁰⁶. Si pensi, ad esempio, alle nuove categorie, se così possiamo brutalmente definirle, dei cosiddetti «migranti climatici», vittime di calamità naturali o carestie¹⁰⁷.

¹⁰⁴ I commentari dell’epoca riportano considerazioni circa la necessità di ribadire la piena sovranità statale relativamente alla concessione o meno di una richiesta di asilo e di considerare il non respingimento come un atto umanitario e non politico al fine di non compromettere eventuali relazioni pacifiche con gli Stati di provenienza dei rifugiati accolti. “(…) *The right to receive refugees and to grant asylum is considered to be under customary international law, a power inherent in the sovereignty of the receiving State. Receiving refugees is seen as a humanitarian act, not as a political measure. It’s an act of the receiving state for the benefit of an individual person; the granting of asylum does not affect the legal relationship between the receiving State and the State of origin*”, passo tratto dall’opera citata “*The collected travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*”, p. 238.

¹⁰⁵ G. S. Goodwin-Gill, *The Refugee in international law*, Oxford University Press, Oxford 1994, citazione a p. 34.

¹⁰⁶ Si vedano, in proposito, le linee guida UNHCR, Guidelines on International Protection N.4, “Internal Flight or Relocation Alternative” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 23 luglio 2003, disponibili all’indirizzo elettronico, [Refworld | Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A\(2\) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees](#). Il corpo della tesi non approfondirà il discorso sull’accezione di “persecuzione”, siano sufficienti i richiami compiuti alla complessità della procedura di accertamento della richiesta di protezione internazionale per circostanziare il principio di *non refoulement* e consentire di sviluppare il ragionamento sulla sua effettiva applicazione, su cui ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione. Sulla definizione di “persecuzione” e la sua scomposizione nei due elementi principali messi in risalto dalla giurisprudenza penale (a partire dal caso Blaškić deciso dal Tribunale Penale per l’Ex-Jugoslavia, 3 marzo 2000), e cioè la violazione sufficientemente grave dei diritti umani fondamentali unitamente all’incapacità dello Stato di proteggere l’individuo, si rimanda al testo di M. Odello, *Il diritto dei rifugiati. Elementi di diritto internazionale, europeo e italiano*, Franco Angeli, Milano 2013.

¹⁰⁷ Per un riscontro recente, completo di ulteriori riferimenti utili ad un approfondimento generale, C.M. Pontecorvo, La tutela internazionale dei “migranti climatici”, tra (persistenti) limiti normativi e (recenti) prospettive giurisprudenziali, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, pp. 325-341.

Lo Stato, dunque, ragiona rispetto ad un elenco di possibili cause rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale che determinano, introducendo come ulteriore elemento alla base dell'accertamento dello *status*, la necessità di rinvenire un fondato timore di persecuzione nel richiedente. "Temendo a ragione". Lo Stato è chiamato a valutare una situazione soggettiva, come soggettivo è il timore, ed una situazione oggettiva, in relazione alla fondatezza delle circostanze riportate dal richiedente alla base della propria domanda di protezione.

Ciò implica, come minimo, la necessità di procedere ad una approfondita valutazione che indaghi sulle dichiarazioni circa le origini, i legami familiari e sociali, la personalità del richiedente. "*The question whether a person has a well – founded fear of persecution is one that has both subjective and objective elements and necessitates consideration of the mental and emotional state of the individual and, also, the objective facts relating to conditions in the country of his or her nationality*"¹⁰⁸, così l'Alta Corte Australiana a sostegno dell'approccio «bipartito», soggettivo ed oggettivo, nella valutazione dello Stato per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁰⁹.

1.4.1 Focus sul principio di non refoulement nell'attualità dei flussi migratori che avvengono attraverso la rotta centrale del mar Mediterraneo verso l'Europa

Il principio di non *refoulement* si è consolidato nella prassi convenzionale nella sua assolutezza *ratione personae*, che implica l'applicabilità a chiunque, indipendentemente dalla preventiva riconducibilità della persona allo *status* relativo al rifugio politico. Ciò lo si è potuto desumere già dal tenore delle richiamate convenzioni internazionali, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo le previsioni

¹⁰⁸ Punto 62, Case Law dell'Alta Corte Australiana, Re Minister for immigration and Multicultural affairs & Anor Respondents ex parte MD Ataul Haque Miah Prosecutor, 2001. Cfr. anche sentenza della Corte d'Appello americana, caso Said Guirguis Khalil, Petitioner, v. John Ashcroft, Attorney General, Respondent, 2003 in cui si mette ancora in evidenza che "*In order to demonstrate a well-founded fear of future persecution, a petitioner must satisfy both an objective and a subjective test*" in quanto "*Under the subjective requirement, a petitioner must prove that his fear is genuine, while the objective component requires showing by `credible, direct and specific evidence` that this fear is reasonable*". Sulla dottrina citata e casi analoghi, si veda F. Lenzerin, *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 2009.

¹⁰⁹ Per un riscontro circa le critiche all'approccio bipartito, pure consistente in dottrina, si veda J. C. Hathaway, W. S. Hicks, *Is there a subjective element in the refugee Convention's requirement of 'well-founded fear'?*, in «Michigan Journal of International Law» 26, n.2, 2005, pp. 505-562, disponibile anche *online* attraverso l'University of Michigan Law School Scholarship Repository, raggiungibile attraverso il seguente link: [Is there a Subjective Element in the Refugee Convention's Requirement of 'Well-Founded Fear'?](http://www.umich.edu/~jil/vol26/iss2/art11.htm) (umich.edu).

che saranno accennate a breve, e anche con riferimento al diritto internazionale del mare che, come si è visto, richiama all'obbligo di prestare soccorso a chiunque si trovi in condizione di pericolo.

Inoltre, *ratione loci*, l'ambito di applicazione del principio di non *refoulement* si considera assoluto proprio con riferimento al superamento della mera concezione dei confini territoriali dello Stato, fino all'alto mare.

A supporto delle considerazioni già esposte in proposito, si ricorda che la giurisprudenza ha costantemente ribadito la vigenza della giurisdizione statale anche in acque internazionali. Criterio per assumere la vigenza di giurisdizione è, infatti, l'esercizio di un controllo effettivo, pur se temporaneo, sulla persona che denuncia una violazione dei propri diritti¹¹⁰. In proposito la letteratura di riferimento ricorda come la sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, resa nel noto caso *Sale contro Haitian Centers Council* del 21 giugno 1993, è rimasta precedente isolato nel fornire un'interpretazione restrittiva dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra in ragione dell'utilizzo del termine "*return*" come riferibile solo a chi si trova già entro i confini di uno Stato¹¹¹.

La linearità della giurisprudenza internazionale circa il riconoscimento della giurisdizione statale oltre le acque territoriali può desumersi da una selezione di casi, tra cui i più noti in letteratura possono forse essere considerati proprio quelli che hanno interessato l'Italia. Il riferimento alla giurisprudenza internazionale è qui rivolto, in prima istanza, al lavoro della Corte EDU¹¹². Sebbene la Carta dei diritti fondamentali non preveda esplicitamente il principio di non *refoulement*, sancito poi nel protocollo addizionale n. 4, è proprio la giurisprudenza della Corte di Strasburgo a consolidarlo quale principio assoluto, estendendo l'ambito di applicazione materiale degli articoli

¹¹⁰ Interessante in proposito e per la bibliografia di riferimento, G. Puma, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e non-refoulement in mare*, in «Nuove Autonomie», Rivista di diritto pubblico Anno XXII n. 2/2013, numero monografico "Diritto dell'immigrazione e diritti degli immigrati", a cura di M. Immordino, C. Celone, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, pp. 251-273.

¹¹¹ Si ricorda che il caso riguardava il respingimento, in alto mare, di un'imbarcazione con a bordo profughi haitiani. Cfr. Supreme Court of the United States, *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.*, 509, U.S. 155, 4 (1993), in *International Legal Materials*, vol. 32, 1993, p. 1039 ss.

¹¹² CEDU che, con riferimento al noto caso *N.D. e N.T. contro Spagna*, "*ha ritenuto la presenza di vie legali di accesso per richiedere asilo quale elemento determinante per sancire o meno la violazione dell'art.4 prot.4*", rif. in C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione in Europa? Contesto europeo e costituzionale*, in «Diritto Immigrazione e Cittadinanza», fasc. II/2022, p. 42 e in argomento anche a p. 166. Sul divieto di espulsioni collettive, di cui all'art. 4 prot.4 CEDU, e sul caso in parola, D. Thym, *A Restrictionist Revolution?: A Counter-Intuitive Reading of the ECtHR's N.D. & N.T.- Judgment on 'Hot Expulsions' at the Spanish-Moroccan Border*, *VerfBlog*, 2020/2/17, [A Restrictionist Revolution? – Verfassungsblog](#).

2 (sul diritto alla vita) e 3 (sul divieto di tortura) e facendo ricorso alla protezione cosiddetta indiretta o *par ricochet*¹¹³.

A partire dal caso Soering contro Regno Unito (sentenza del 7 luglio 1989)¹¹⁴, la Corte ha progressivamente consolidato il carattere assoluto del principio di non *refoulement*, in una evoluzione non esclusivamente riservata ai respingimenti via mare, che ne ha esteso l'ambito non soltanto con riferimento alla condotta delle autorità locali nei Paesi di rinvio ma anche con riguardo a situazioni oggettive di carenza strutturale tali da poter incidere sulle condizioni psico-fisiche delle persone, ad esempio per carenze del sistema sanitario.

Si richiama innanzitutto il caso del cittadino tedesco Jens Soering, accusato di duplice omicidio negli Stati Uniti che ne chiesero l'estradizione dal Regno Unito, ove si era rifugiato. Richiesta formulata anche dalla Germania, ma successivamente a quella statunitense, che pertanto fu accolta in quanto antecedente. Il ricorso alla Corte EDU, formulato come ricorso individuale¹¹⁵ per violazione dell'art. 3 in ragione del rischio di essere sottoposto alla pena di morte, vigente negli USA, rileva ai nostri fini sotto diversi profili.

Innanzitutto, la Corte ha chiarito l'ambito di applicazione allo Stato membro, le cui responsabilità dipendono dalle condizioni vigenti negli Stati di estradizione, senza che ciò implichi una vigenza extra territoriale della Convenzione. Inoltre, è questa, si diceva, la sentenza da cui origina l'affermazione del carattere assoluto dell'art.3, affermando la Corte come non sia possibile ammettere alcuna eccezione alla sua salvaguardia, nemmeno per ragioni di sicurezza nazionale, nemmeno in tempo di guerra. Considerazioni tutt'ora soggette a diverse interpretazioni della critica, anche a seguito dello stesso orientamento altalenante della Corte in tal senso.

Un'evoluzione della giurisprudenza nella direzione dell'ampliamento della tutela che pareva, comunque, essersi definitivamente compiuta con il caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia (sentenza resa dalla Grande Camera il 23 febbraio 2012). Com'è

¹¹³ Ai riferimenti che seguiranno sull'argomento, in relazione alle specifiche di volta in volta indagate, si vuole preliminarmente suggerire, per approfondimento, il recente lavoro collettaneo di I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022. In particolare, sul punto introdotto nel testo, si veda il contributo, pubblicato nella raccolta citata, di L. Panella, *L'espulsione dei migranti irregolari viola l'art. 3 della CEDU? Il contraddittorio atteggiamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, p. 737 ss.

¹¹⁴ Sulla sentenza in esame si veda in particolare F. Sudre, *Extradition et peine de mort: arret Soering de la Cour européenne des droits de l'homme*, in «Revue générale de droit international public», 1990, pp.103-119

¹¹⁵ Ex art. 25, oggi art.34, a seguito delle modifiche intervenute con il protocollo n. 11 del 1998.

noto, il caso riguarda la pratica dei respingimenti in alto mare dei migranti provenienti dalla Libia ed alla Libia riconsegnati dopo essere stati intercettati dalle imbarcazioni italiane, prima del loro ingresso nelle acque territoriali. Da sottolineare come prima importante affermazione della Corte quella per cui anche le operazioni di respingimento effettuate in alto mare ricadono nella giurisdizione dello Stato che, per quanto accennato prima, in senso internazionalistico, nell'ambito di operazioni di salvataggio in alto mare, assume autorità di Governo, esercita poteri sovrani, nel rispetto della Convenzione europea e dei diritti umani in essa sanciti.

La Corte amplia così la portata del campo di applicazione del principio di non *refoulement* perché espulsione, dice la Corte, non è soltanto quel provvedimento che lo Stato adotta all'esito di procedure nei confronti di uno straniero che si trova sul proprio territorio, ma deve ricomprendere qualsiasi atto, comportamento, che ha l'effetto di rimuovere lo straniero dal controllo dello Stato in questione e porlo sotto il controllo di un altro Stato.

La Corte, inoltre, rileva la mancanza di qualsivoglia esame oggettivo e ragionevole di ciascuna situazione individuale dei migranti interessati.

Nel caso Hirsi, la Corte, infatti, è chiara nel ribadire che non è sufficiente la semplice identificazione del migrante, dovendosi accertare – attraverso strumenti opportuni e personale adeguato – eventuali motivi ostativi al rimpatrio. Nel caso, ricordiamo, si trattava di migranti, per la maggior parte Somali ed Eritrei, in fuga da conflitti armati. Ma la sentenza in parola conduce ad un'altra osservazione, pertinente al ragionamento della tesi, quando richiama la Risoluzione 1821 (2011) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, tra le altre cose, sollecita gli Stati a “*sospendere gli accordi bilaterali che possono aver concluso con Stati terzi se i diritti fondamentali di persone intercettate non sono garantiti adeguatamente in tali strumenti, in particolare il diritto di accesso a una procedura di asilo, e se gli stessi possono essere assimilati a una violazione del principio di non-respingimento, e a concludere nuovi accordi bilaterali contenenti espressamente tali garanzie in materia di diritti dell'uomo e misure finalizzate al loro controllo regolare ed effettivo*”¹¹⁶.

¹¹⁶ Punto 9.9.a della Risoluzione. Riferimento in sentenza relativo agli accordi bilaterali Italia -Libia stipulati il 29 dicembre 2007 a Tripoli, adottati dallo Stato italiano a propria difesa. Ricordiamo che l'Italia e la Libia firmarono detto accordo di cooperazione per la lotta contro l'immigrazione clandestina e, contestualmente, sottoscrissero anche un Protocollo addizionale che fissava le modalità operative e le tecniche dell'esecuzione di detto accordo, tra cui la nota cessione di mezzi navali per le operazioni di controllo e respingimento dei migranti intercettati in alto mare.

Divieto di consegna dei migranti in alto mare verso Stati terzi a rischio che viene ulteriormente chiarito, poi, anche dal regolamento n. 656/2014, che esplicita come “*L’eventuale esistenza di un accordo tra uno Stato membro e un paese terzo non esime gli Stati membri dai loro obblighi derivanti dal diritto dell’Unione e internazionale, in particolare per quanto riguarda l’osservanza del principio di non respingimento, quando gli stessi Stati sono a conoscenza, o dovrebbero esserlo, del fatto che lacune sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in quel paese terzo equivalgono a sostanziali motivi per ritenere che il richiedente asilo rischi concretamente di subire trattamenti inumani o degradanti, o quando tali Stati sanno o dovrebbero sapere che quel paese terzo mette in atto comportamenti in violazione del principio di non respingimento*”¹¹⁷.

Se con la sentenza Hirsi¹¹⁸ si tocca, dunque, l’acme della tendenza evolutiva di una giurisprudenza internazionale sensibile e orientata al rafforzamento delle tutele nei confronti dei migranti a rischio, nel corso degli anni successivi si registra un’inversione di rotta.

Ciò avviene sotto il peso evidente delle difficoltà di ordine politico che dimostrano l’incapacità degli Stati ad assumere un governo dei flussi migratori improntato ai principi di cooperazione e solidarietà. Involuzione in parola testimoniata dal caso Khlaifia¹¹⁹ e altri contro Italia, (sentenza resa dalla Grande Camera il 15 dicembre 2016), che ribalta in riesame le prime decisioni che la Corte compie sulla traccia della stessa sentenza Hirsi.

In questo caso si trattava di migranti provenienti dalla Tunisia etichettabili, com’è discutibilmente solito fare, come «migranti economici», per i quali viene esclusa la violazione del principio di non *refoulement* sulla base di motivazioni dichiaratamente condizionate dal particolare contesto di emergenza migratoria del periodo in questione.

¹¹⁷ Regolamento (Ue) N. 656/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 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”. Riferimento specifico al considerando n. 13.

¹¹⁸ Per un approfondimento generale della sentenza, A. Liguori, *La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo condanna l’Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: Il Caso Hirsi*, in «Rivista di Diritto Internazionale», Anno XCV, fasc. 2/2012, pp. 415-443; in particolare sulla tutela extraterritoriale del principio di non respingimento, di cui alla sentenza, F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano 2012.

¹¹⁹ Per un approfondimento utile, anche se non attuale rispetto alla conclusione della vicenda giudiziaria, M. Savino, *L’«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in «Diritto Immigrazione Cittadinanza», n. 3/2016, pp. 50-71.

Questa è la prima sentenza della Corte EDU, infatti, in cui si prende atto di una grave emergenza migratoria che diventa fattore di valutazione rilevante non solo sul piano fattuale, ma fino ad incidere sulla portata stessa degli obblighi derivanti dall'applicazione della Convenzione per la protezione dei diritti umani.

Nel caso *Khlaifia*, la Corte ritiene sufficiente l'identificazione del migrante ed il suo allontanamento, anche in assenza di un esame oggettivo e ragionevole di ciascuna posizione individuale, in ragione delle difficoltà degli Stati al controllo dei confini in un contesto generale di emergenza migratoria.

Leggendo le posizioni individuali dei singoli giudici sembra emergere l'atteggiamento di *self restraint* della Corte che, nel sottolineare le difficoltà politiche, avalla un affievolimento delle tutele in materia di espulsioni collettive.

Il tema dell'esercizio della sovranità statale e della relativa giurisdizione extraterritoriale dello Stato rispetto agli eventi che si verificano in acque internazionali ed in alto mare pare, dunque, uno dei più cruciali su cui gli Organi giudicanti sono già chiamati, e lo saranno presumibilmente sempre di più, a pronunciarsi sulla base di fondamenti giuridici ed elementi fattuali di cui ancora non è forse chiara la consistenza e la reciproca interrelazione.

CAPITOLO II

IL GOVERNO SOVRANAZIONALE DELL'IMMIGRAZIONE VERSO L'EUROPA

Senza confini non avrebbe senso parlare di immigrazione. I confini segnano i limiti da e verso cui le migrazioni avvengono e, sulla base della loro regolamentazione, determinano *status* e destini. Nel delimitare il territorio, i confini definiscono anche i limiti del potere sovrano degli Stati e, nel binomio confini-sovrانيتà si gioca gran parte della gestione delle politiche migratorie. I confini che diventano discriminine per delimitare ambiti territoriali in cui la sovranità si esercita, confini che hanno il potere di includere ed escludere chi prova a varcarli sulla base di più o meno chiare regolamentazioni, amministrative più che giuridiche. Tra l'altro, *“Non solo esistono confini diversi di cui fanno esperienza in modi differenti persone appartenenti a gruppi sociali differenti, ma allo stesso tempo i confini svolgono anche più funzioni di demarcazione, di territorializzazione tra materie o flussi sociali distinti, tra diritti distinti. Inoltre i confini sono sempre surdeterminati: ciò significa che nessuna frontiera politica è mai il mero limite tra due stati ma è sempre sancita, raddoppiata e relativizzata attraverso altre divisioni geopolitiche”*¹²⁰.

Con queste premesse, il presente capitolo propone un ragionamento teso ad inquadrare il tema dei confini europei che, lungi dal poter essere facilmente identificati come si chiederebbe ad uno scolaro con la cartina geografica alla mano, sono in realtà controversi, porosi, mobili. L'angolo di visuale muove dall'analisi del quadro giuridico europeo al fine di fornire un'analisi organica e funzionale, per lo meno nelle intenzioni, circa la regolamentazione dei confini europei, interni ed esterni, ed inquadrare, infine, il tema caldo della cosiddetta esternalizzazione delle frontiere europee.

I riferimenti al diritto dell'Unione europea saranno in ogni caso parziali, non esaustivi, in quanto selezionati al fine di tenere il ragionamento sul nucleo centrale del diritto ad immigrare in relazione alle prerogative sovrane di concederlo che, in questo caso, vengono lette anche alla luce delle disposizioni sovranazionali.

Il metodo più adatto è parso quello di percorrere due strade parallele. Da un lato quella dei Trattati, che rilevano ai fini del ragionamento teorico sui confini; dall'altro, quella segnata dagli accordi di Schengen e di Dublino che, attraverso le

¹²⁰ Passo tratto da S. Mezzadra, N. Brett, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro globale*, Il Mulino, Bologna 2013, p. 19.

successive modifiche, rilevano ai fini del ragionamento pratico sui confini, e la loro attuale configurazione. Preliminarmente, si cerca però di dare conto del contesto generale in cui in Europa è maturata l'idea stessa di frontiere interne e frontiere esterne¹²¹.

2.1 Spazio comune europeo, frontiere interne ed esterne, cenni sul contesto ante Maastricht

Il tema delle frontiere nel diritto dell'Unione Europea ha da sempre assunto un'importanza anche simbolica, oltre che propriamente fondante degli stessi istituti comunitari. L'idea alla base della realizzazione della più vasta area di libero scambio delle merci assunse presto una valenza ulteriore, travalicando il piano economico per divenire idea stessa di Europa unita, abitata da cittadini europei¹²².

Seppur sinteticamente ha senso, dunque, riprendere il contesto iniziale in cui, con l'Atto Unico europeo, firmato nel 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, si

¹²¹ In questo capitolo, così come in generale nel corpo della tesi, i termini “confine” e “frontiera” si utilizzano come sinonimi ed esclusivamente nella loro accezione tecnica perché la finalità è quella di inquadrarne la gestione in funzione dei movimenti migratori, dal punto di vista più strettamente giuridico. La scelta attiene alla necessità di mantenere una linearità di ragionamento che consenta alla tesi di non essere eccessivamente dispersiva ma non sfugge per questo l'importanza che questi termini assumono, ciascuno per la propria valenza, proprio nella lettura dei movimenti migratori in chiave multidisciplinare. Bauman ha intitolato un suo intervento “Nascono sui confini le nuove identità” in cui l'autore sottolinea, tra l'altro, come “*nel nostro pianeta che si sta rapidamente globalizzando, la diminuzione dell'efficacia dei confini (la loro crescente porosità, (...) si accompagna alla rapida crescita di significato che si tende ad attribuire loro*”. Rif. all'articolo di Z. Bauman, *Nascono sui confini le nuove identità*, Corriere della Sera, Archivio Storico, maggio 2009, punto 5, http://archivioscorico.corriere.it/2009/maggio/24/Nascono_sui_confini_nuove_identita_co_9_090524_040.shtml. Lo studio che ha accompagnato il presente lavoro di ricerca ha comportato pure uno stimolante arricchimento in questa direzione di cui, per la ragione sopra esposta, si fornisce in questa sede solo una selezione dei riferimenti fondamentali perché, così come è basilare non dimenticare mai che analizzare i fenomeni migratori significa occuparsi di persone, non numeri per statistiche, è giusto anche ricordare che trattare delle regole di attraversamento da un Paese all'altro non significa, soltanto, ragionare di spazi geografici, quanto soprattutto di speranze, opportunità, possibilità, umanità e sviluppo. E dunque, in particolare sugli effetti della globalizzazione nel determinare una visione destrutturata dei confini entro il ragionamento più generale della crisi dello Stato moderno: S. Sassen, *Bordering Capabilities versus Borders: Implications for National Borders*, in «Michigan Journal of International Law», Vol. 30, 2008-2009, pp. 567-597; S. Benhabib, *The Future of Democratic Sovereignty and Transnational Law*, in European University Institute, *Legal Utopianism and Democratic Skepticism*, Max Weber Programme Lectures, 04/2012, Retrieved from Cadmus, European University Institute Research Repository, [The Future of Democratic Sovereignty and Transnational Law \(eui.eu\)](http://www.eui.eu).

¹²² Per un approfondimento circa l'evoluzione del concetto di frontiera europea, a seguito degli accordi di Schengen, regolatori della «libera» circolazione tra Paesi membri, R. Zaiotti, *Cultures of Border Control: Schengen and the evolution of European frontiers*, University of Chicago Press, Chicago 2011; F. Ferraro, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014; B. Tonoletti, *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, in «Quaderni della facoltà di giurisprudenza», Trento 2017, pp. 55 ss.

determinò l'unificazione del mercato, che quindi diventò mercato interno, tralasciando l'obiettivo posto nel 1957 con il Trattato di Roma.

Cenni sulla necessità di promuovere una concertazione delle politiche di migrazione nei confronti dei Paesi terzi si riscontrano, certo, anche in precedenza, in particolare nella Risoluzione del Consiglio relativa ad un programma di azione sociale¹²³, così come, successivamente, nella Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa ad un programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari¹²⁴.

Si tratta però di atti non giuridicamente rilevanti e che attestano alla necessità di favorire l'introduzione di procedure utili alla gestione dei lavoratori migranti che, all'epoca, erano rappresentati per la maggioranza da stessi cittadini dei Paesi membri. Ciò, sebbene proprio a partire dagli anni '70 del secolo scorso cominciano ad intensificarsi i flussi migratori provenienti anche dai Paesi terzi, soprattutto verso Francia e Gran Bretagna.

Ancora precedente alla stipula dell'Atto Unico da cui muove l'analisi, è anche la Comunicazione della Commissione al Consiglio su "Orientamenti per una politica comunitaria delle migrazioni"¹²⁵. Dello stesso anno anche la Decisione che "istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli stati terzi". Su quest'ultima, rubricata Decisione della Commissione dell'8 luglio 1985/381/CEE¹²⁶, appare opportuno sottolineare come sia

¹²³ Risoluzione pubblicata in GUCE C13 del 21 gennaio 1974, [EUR-Lex - 31974Y0212\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹²⁴ Risoluzione pubblicata in GUCE C 34/2 del 09 febbraio 1976, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976Y0214\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976Y0214(01)&from=FR).

¹²⁵ COM (85) 48 del 7 marzo 1985, in seguito ripresa in seno al Libro Bianco della Commissione su "Il completamento del mercato interno" del 14 giugno 1985, COM (85) 310 nella cui introduzione si legge: "24. It is the physical barriers at the customs posts, the immigration controls, the passports, the occasional search of personal baggage, which to the ordinary citizen are the obvious manifestation of the continued division of the Community – (...) These barriers (...) impose an unnecessary burden on industry flowing from the delays, formalities, transport and handling charges, thus adding to costs and damaging competitiveness. 25. There is therefore a double reason for removing the physical barriers – an economic reason and a political reason", [COM\(85\)310 def - IL COMPLETAMENTO DEL MERCATO INTERNO Libro Bianco della Commissione per il Consiglio europeo \(Milano, 28-29 giugno 1985\) \(europa.eu\)](#). Si coglie pertanto quel primo elemento che si è messo in evidenza nel testo, vale a dire la giustificazione dell'abolizione delle frontiere interne legata soprattutto a ragioni economiche. Una statuizione che però non trova la sostanziale base normativa né nel Trattato CEE né nell'atto Unico, determinando pertanto l'assenza di una competenza sovranazionale per l'effettiva realizzazione dell'abolizione fisica dei controlli alle frontiere interne. Per rigore analitico possiamo fare riferimento alla Convenzione di implementazione dell'accordo di Schengen, su iniziativa Franco - Tedesca, più tardi sposata dal Benelux, e aperta all'eventuale adesione degli altri Stati Europei per un accordo internazionale che però, come gli accordi di Schengen, non è un atto che promana dalle Istituzioni Europee bensì dagli Stati membri.

¹²⁶ Per immediato riscontro, [EUR-Lex - 31985D0381 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

stata rilevante non tanto per il contenuto in sé, volto a creare condizioni migliori soprattutto per i lavoratori migranti, quanto perché ha sancito un importante tentativo di armonizzare a livello sovranazionale le politiche migratorie dei Paesi membri, quale chiave per una gestione coordinata e dunque maggiormente efficace del governo delle migrazioni. Ed è inoltre rilevante l'esito stesso del tentativo: la Decisione viene infatti impugnata dinanzi alla Corte di Giustizia da Germania, Francia, Paesi Bassi, Gran Bretagna e Danimarca¹²⁷.

Le ragioni dei Paesi ricorrenti per l'annullamento risiedevano, sintetizzando, nell'eccedenza di poteri da parte della Commissione rispetto alle previsioni di cui all'art. 118 del Trattato. Rilevante, infine, anche la sentenza sul caso¹²⁸ che, pur se di annullamento, sanciva in capo alla Commissione il potere di obbligare gli Stati membri a trasmettere informazioni e partecipare alla procedura di consultazione, proprio in virtù della competenza della Commissione all'organizzazione delle consultazioni. Un potere però esclusivamente procedurale che in alcun modo avrebbe potuto porre agli Stati determinati vincoli di risultato o avrebbe potuto impedire l'attuazione di politiche nazionali indipendenti (anche contrarie) all'indirizzo comunitario.

Si definisce, dunque, sin dagli albori, uno scenario poco propenso a favorire l'attuazione di una politica comunitaria per la gestione dei flussi migratori e il percorso, stando alla presente analisi, risulta ancora più tortuoso soprattutto perché il tema dell'abolizione delle frontiere interne per la libera circolazione delle merci si accompagna ben presto al tema dell'abolizione delle frontiere interne per la circolazione delle persone che dunque diventa prominente nell'agenda politica europea e all'interno dei singoli Stati membri¹²⁹.

¹²⁷Per un riscontro immediato ed esaustivo sul testo dei ricorsi, si veda la Comunicazione della Commissione in GUCE del 23 ottobre 1985, 85/C 273/01, p. 8 ss., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1985:273:FULL&from=EN_. Per un approfondimento teorico da cui, tra l'altro, emerge l'orientamento della Corte a contenere le istanze sovraniste volte ad assimilare la materia migratoria a quella della pubblica sicurezza e, ulteriormente, a ricondurla entro la sfera sociale riconoscendo lo stretto nesso tra politiche migratorie e mercato del lavoro si rimanda a L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, op. cit., pp. 27-33.

¹²⁸ Sentenza 9 luglio 1987, Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito c. Commissione, c. 281, 283-285, 287/85, in Racc., p. 3203 ss. Per immediato riscontro, [EUR-Lex - 61985CJ0281 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:61985CJ0281-EN).

¹²⁹ Riferimenti in Bruno Nascimbene, Alessia Di Pascale, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in «Eurojus.it», fasc. 3/2020.

Il dibattito si polarizza da subito in maniera particolare sulla necessità di rafforzare i controlli alle frontiere esterne, per rendere più sicura la libera circolazione entro i confini interni¹³⁰.

Da allora ad oggi, la gestione delle frontiere, interne ed esterne, coincide sostanzialmente con la politica UE sull'immigrazione.

Per abbracciare il contesto dell'epoca risaliamo ai lavori del Consiglio Europeo che si tenne a Fontainebleau nei giorni 25 e 26 giugno 1984. I lavori del Consiglio, per la parte di interesse della tesi, portano alla costituzione di un cosiddetto "Comitato ad hoc", incaricato di preparare e coordinare *"le misure idonee a rafforzare ed a promuovere la sua identità (dell'Europa) e la sua immagine presso i suoi cittadini e nel mondo"*¹³¹. Il Comitato in parola, composto dai Rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, viene presieduto dall'On. Pietro Adonnino quale rappresentante del Governo Craxi, Presidente di turno del Consiglio Europeo. Nella lettera di introduzione al Rapporto inviato a Craxi un anno dopo aver assunto l'incarico, Adonnino scrive¹³²: *"This report (...) is essentially confined to examining problems connected with the abolition of border checks on individuals and their goods and with a general system of recognition of the equivalence of university diplomas"*.

L'obiettivo di abolire i controlli alle frontiere (interne) veniva posto cioè in relazione all'importanza di fornire un segnale forte e chiaro circa un'unica identità europea: *"for further proposals on the simplification of controls at frontiers posts and on giving a strengthened identity to the Community"*. Il contesto è ai tempi ammantato, infatti, dalla consapevolezza che i cittadini dovessero percepire chiari segnali di unificazione, di appartenenza alla casa comune europea e l'abolizione delle frontiere avrebbe di certo contribuito in maniera preminente al raggiungimento dello scopo. Adonnino ricorda proprio, ancora in quel testo, che tale obiettivo è da perseguire *"For the full and integral implementation of a 'Europe sans frontières', Mr*

¹³⁰ In argomento Daniela Vitiello nota che *«Le frontiere esterne hanno così assunto le sembianze di uno spazio a "geometria variabile", in cui la funzione di controllo di confine è proiettata su quattro livelli di accesso (e di cooperazione): il livello pre-frontaliero, quello frontaliero, quello della "zona cuscinetto" degli Stati terzi di transito e, infine, quello più distante dal territorio europeo, caratterizzato dalla cooperazione con i Paesi di origine dei flussi migratori"*. Rif. D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari 2020, p. 16.

¹³¹ Tratto dalla relazione conclusiva della Presidenza del Consiglio Europeo di Fontainebleau, punto 6. L'Europa dei cittadini, [1984 giugno - fontainebleau_it .pdf \(europa.eu\)](#).

¹³² Introductory letter from the Chairman to the President of the European Council, Bettino Craxi. Lettera di trasmissione del rapporto curato dal Comitato ad hoc «On a People's Europe», Bollettino delle Comunità europee, supplemento 7/85 A 10.04 COM 85, Milano, giugno 1985.

Delors, President of the European Commission, has recently proposed 1992 has the target year”.

Com'è noto, Jacques Delors ha rivestito la carica di Presidente della Commissione Europea per un decennio, coprendo due mandati, dal 1985 al 1995. Senza entrare nel merito della sua corposa ed incisiva azione politica, lo ricordiamo nell'economia del presente lavoro proprio per i risultati ottenuti in favore di una maggiore coesione economica e sociale dell'Europa, attestati dalla stipula dell'Atto Unico, già menzionato. A lui si deve appunto la famigerata locuzione di “Europa senza frontiere” di cui è importante ricordare, per la ricerca, quanto dice dinanzi al Parlamento Europeo in occasione della presentazione del programma di lavoro della Commissione per il 1991¹³³: “(...) *Pour en revenir au travail communautaire, si des avancées importantes ont été réalisées dans certains domaines (...) nous avons encore des sujets de préoccupation. Des difficultés nous attendent sur certains dossiers essentiels. C'est le cas, en première lieu, de la libre circulation des personnes, qui est une des preuves tangibles pour les citoyens européens, de leur appartenance à une communauté. Un travail important a été accompli' en 1990, essentiellement dans le cadre intergouvernemental – je pense à la convention sur le droit d'asile. Il reste beaucoup à faire, notamment sur la convention 'frontières extérieures'. Mais surtout, il nous faudra aborder sans tarder des problèmes tout aussi sensible comme l'immigration, dans sa dimension accès au territoire communautaire, mais aussi intégration des travailleurs migrants légalement installés dans nos Etats membres. Une philosophie commune, un rapprochement des pratiques sont le préalable à des mesures concrètes et rapides”.*

Se da un lato il diritto d'asilo, e in particolare le tutele sancite per i rifugiati, potevano e possono dunque essere ben richiamate perché a solido fondamento dei più profondi valori europei, il percorso verso la comune gestione delle frontiere, ora come allora, è lungi dall'essere stato definito con la stipula degli accordi di Schengen, nonostante questi stessi fossero frutto della filosofia comune e della volontà di giungere a pratiche armonizzate a livello comunitario, su cui si pronuncia lo stesso Delors.

¹³³ Il brano è tratto dal discorso in lingua originale, intitolato “Vers l'objectif 1992 et la grand marché sans frontières”, e la citazione nel testo è riportata al punto 11 del discorso, reperibile *on line*, <fileDownload.do?sessionId=0zLTTTm94tvzQ97YW8Z4f0mP4pP6XQLt4Dp0BkMTyFRk4nqPm5h!-79809760> (europa.eu).

2.2 I confini europei tra teoria dei Trattati e pratica Schengen

Attraverso il ragionamento precedente si è inteso riassumere il contesto che dal Trattato di Roma ha portato sino alla stipula dell'Atto Unico Europeo. Con il Trattato di Maastricht rinveniamo ora la prima organica disposizione cui far risalire la gestione operativa delle frontiere europee in chiave comunitaria¹³⁴.

L'art. B del Trattato sull'Unione Europea (TUE), siglato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il primo novembre 1993, pone quale primo obiettivo: *“promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica”*.

Tale obiettivo resta immutato, nella formulazione e nel carattere programmatico, per il suo essere appunto obiettivo stesso da perseguire, anche con il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il primo maggio 1999.

Con il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il primo febbraio 2003, l'Art. B dei precedenti Trattati diventa Art. 2 e rimane obiettivo da perseguire, con poche inversioni di parole e l'aggiunta di un riferimento all'occupazione. Si legge infatti: *“promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica”*.

Il primo dicembre 2009 entra in vigore il Trattato di Lisbona, siglato il 13 dicembre 2007, il cui Art. 2, comma 2 recita: *“L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”*.

¹³⁴ Riferimenti testuali e numerazioni tratte dal testo del Trattato di Maastricht, raccolta normativa comunitaria, [EUR-Lex - 11992M/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu).

Lo stesso anno, le Nazioni Unite pubblicano il loro rapporto annuale sullo sviluppo umano dedicandolo alle migrazioni¹³⁵, sostenendo la necessità di orientare le politiche degli Stati europei al rafforzamento dei diritti delle persone in migrazione, stigmatizzando il controllo e la repressione come pratiche controproducenti. Una conclusione suffragata dai dati circa i flussi, che restano sempre solo per la minima parte diretti dai Paesi in via di sviluppo verso quelli a più alto reddito pro-capite, e dall'analisi della disciplina dei principali Stati europei sull'immigrazione, poco rispondenti e per nulla anticipatorie delle esigenze reali.

Sul piano teorico, pertanto, l'obiettivo è stato raggiunto. L'Europa, con il Trattato di Lisbona, intende presentarsi appunto come uno spazio senza frontiere interne in cui è assicurata la libera circolazione delle persone.

Per quanto riguarda le frontiere esterne sappiamo, invece, come la loro gestione sul piano pratico, insieme alla disciplina sui visti e l'immigrazione, viene ancora posta esclusivamente in chiave securitaria, in relazione alla prevenzione ed alla lotta alla criminalità.

2.3 Scenario di riferimento e principali disposizioni con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht

La vasta opera di riorganizzazione, razionalizzazione e sistematizzazione delle competenze della Comunità Europea (non più soltanto Comunità Economica Europea), è nota grazie al Trattato di Maastricht attraverso la suddivisione nei cosiddetti tre pilastri fondamentali.

Il primo pilastro si identifica come il Pilastro della Comunità Europea, o pilastro comunitario, in quanto comprensivo delle competenze fino ad allora suddivise in capo alle diverse Comunità Europee preesistenti, vale a dire la Comunità economica

¹³⁵ *Rapport mondial sur le développement humain 2009. Lever les barrières: Mobilité et développement humains*, pubblicato dal PNUD "Programme des Nations Unies pour le développement", rapport-sur-le-developpement-humain-2009-francais.undp.org (undp.org). Il ruolo catalizzatore delle Nazioni Unite sul tema è ovviamente risalente nel tempo. Se il rapporto citato risulta innovativo per le conclusioni e le raccomandazioni che esplicita con vigore, tappe preliminari parimenti incisive, al di là dell'impegno sempre profuso dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), sono almeno, nel 1999, l'istituzione della figura del Relatore Speciale sui diritti umani dei migranti e la pubblicazione, a partire dall'ottobre 2005, dei Rapporti della Commission mondiale sur les migrations internationales. Nel 2006 di rilievo il "Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement", tenuto in sede di Assemblea generale ONU, aperta anche nel 2016 sul tema delle migrazioni che, a partire dalla Risoluzione del 25 settembre 2015 70/1. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, si coniuga e per certi versi lascia il passo alla priorità dello sviluppo sostenibile in relazione ai cambiamenti climatici, ulteriore causa di migrazioni forzate.

Europea (CEE), la Comunità Europea dell'Energia atomica (Euratom) e la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

Le materie che vengono ricomprese nel primo pilastro sono quelle di cui al Titolo II del Trattato "Disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea", al Titolo III "Disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio" e IV "Disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica".

In questa sezione è di interesse l'obiettivo posto al titolo II, Art. 3 c) "un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali" e l'ulteriore specifica, per le persone, di cui al punto d) "misure relative all'entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno", come previsto dall'articolo 100 C¹³⁶ del Trattato stesso. Quest'ultimo richiama infatti ad una disciplina comunitaria in materia di concessione dei visti¹³⁷.

I Paesi membri hanno dunque accordato un riconoscimento reciproco dei visti nazionali fino all'adozione di un modello uniforme. L'ampliamento dell'influenza comunitaria in materia sembrava dover essere propedeutica, e nelle intenzioni pare pacifico che lo fosse, alla graduale e completa comunitarizzazione delle politiche

¹³⁶ In attuazione dell'art.100C fu emanato il Regolamento n. 2317/95 del 25 settembre 1995, in GUCE, L 234 del 3 ottobre 1995, in seguito sostituito dal Regolamento n. 574/99 in GUCE, L 72 del 18 marzo 1999.

¹³⁷ Lo si riporta in nota per un immediato riscontro che non appesantisca il ragionamento nel testo: "1. Il Consiglio, deliberando all'unanimità [ma, dal 1° gennaio 1996, fu sufficiente la maggioranza qualificata] su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. 2. Tuttavia, nel caso in cui una situazione di emergenza insorta in un paese terzo minacci un improvviso afflusso nella Comunità di cittadini di detto paese, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, può imporre, per un periodo non superiore a sei mesi, l'obbligo del visto per i cittadini provenienti dal paese in questione. L'obbligo del visto fissato ai sensi del presente paragrafo può essere prorogato secondo la procedura di cui al paragrafo 1. 3. A decorrere dal 1° gennaio 1996 il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in merito alle decisioni di cui al paragrafo 1. Anteriormente a tale data il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le misure relative all'instaurazione di un modello uniforme per i visti. 4. Nei settori di cui al presente articolo, la Commissione è tenuta ad esaminare qualsiasi richiesta formulata da uno Stato membro affinché essa sottoponga una proposta al Consiglio. 5. Il presente articolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. 6. Le disposizioni del presente articolo sono applicabili ad altre materie se così è deciso ai sensi dell'articolo K.9 delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e secondo le condizioni di voto nel contempo fissate. 7. Le disposizioni delle convenzioni in vigore fra gli Stati membri che disciplinano materie contemplate nel presente articolo restano in vigore fintantoché il loro contenuto non sarà stato sostituito da direttive o da misure adottate in virtù del presente articolo".

sull'immigrazione, fatta salva l'ipotesi della salvaguardia della sicurezza nazionale in nome della quale la sovranità dei singoli Stati membri avrebbe comunque evidentemente prevalso¹³⁸.

Riprendendo il ragionamento circa la suddivisione delle competenze all'interno dei cosiddetti pilastri, all'interno del primo abbiamo visto figurare dunque la politica sull'immigrazione. Il secondo pilastro, di cui al Titolo V, che comprende le "Disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune"(PESC), non contiene, invece, alcun richiamo alla gestione del fenomeno migratorio.

Questo dato oggi appare quasi anacronistico dal momento che i flussi migratori, trattati come «fenomeno migratorio», come se non fossero strutturali bensì sempre emergenziali, è trattato attraverso un inscindibile collegamento deterministico con la retorica sulla sicurezza.

Il III Pilastro, invece, di cui al titolo VI "Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI)", tolta la cooperazione giudiziaria in materia civile, penale e doganale e il richiamo alla lotta al traffico di droga ed alle diverse forme di criminalità, è espressamente dedicato a questioni chiave legate alla gestione dell'immigrazione. Il Titolo VI si apre infatti con l'Art. K1¹³⁹ con cui si sancisce la determinazione degli Stati di trattare secondo regole comuni una serie di materie, tra cui, appunto, la politica di immigrazione, da attuare, secondo quanto disposto al successivo art. K2, avendo a riguardo il rispetto della Convenzione di

¹³⁸ In argomento, *ex multis*, C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001. Per una lettura che tiene conto dello spirito dell'epoca ma anche dell'attualità della disciplina dell'immigrazione europea, C. Favilli, *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in «Quaderno AISDUE», serie speciale Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia Bologna, 4-5 novembre 2021", n. 12, 14 gennaio 2022, pp. 227-248.

¹³⁹ Ai sensi dell'art. K1, il Trattato di Maastricht disponeva che "Ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, in particolare della libera circolazione delle persone, fatte salve le competenze della Comunità europea, gli Stati membri considerano questioni di interesse comune i settori seguenti: 1) la politica di asilo; 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli; 3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione; c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; 4) la lotta contro la tossicodipendenza, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9); 5) la lotta contro la frode su scala internazionale, nella misura in cui questo settore non sia già contemplato dai punti 7), 8) e 9); 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile; 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale; 8) la cooperazione doganale; 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol)".

Ginevra sullo *status* di Rifugiato e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950¹⁴⁰.

Il quadro istituzionale e decisionale entro cui i Paesi dell'Unione avviano una cooperazione in tema di immigrazione si caratterizza, pertanto, per l'essere strettamente connesso alla gestione dell'asilo¹⁴¹. In ogni caso, seppur materia spalmata tra il primo ed il terzo pilastro, non si può negare che l'immigrazione già da allora è al centro dell'agenda politica europea, ne rappresenta anzi il fulcro per l'avvio di una politica unitaria, perlomeno in termini di cooperazione intergovernativa¹⁴².

Per linearità di ragionamento, nell'economia del lavoro non vengono approfondite le questioni che attengono alla giustiziabilità dei diritti e degli interessi di cui alle norme in parola. È però doveroso ricordare che già nel 1995 il Consiglio europeo di Cannes ha formalizzato la necessità di risolvere la questione dell'eventuale competenza da attribuire alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Al pari delle resistenze generali alla piena comunitarizzazione della politica migratoria, su questo fronte sappiamo aver prevalso la soluzione compromissoria basata sul sistema “*opting – in*” in base al quale si è riconosciuta la competenza della Corte in via pregiudiziale (art. 1 del protocollo sull'interpretazione della Convenzione

¹⁴⁰ Approfondimenti in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Vol. 3, Giuffrè, Milano 2008, p. 1021. Per una ricostruzione fino ai nostri giorni, S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il Diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2019.

¹⁴¹ In tal senso, gli orientamenti della Commissione furono anche oggetto nel 1995 di una Risoluzione del Parlamento europeo. Si veda la “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo”, in GUCE C 269 del 16 ottobre 1995. Per un'analisi del testo sulla Comunicazione di interesse sul punto: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/P_94_10.

¹⁴² Il riferimento è naturalmente al cosiddetto metodo «intergovernativo», in contrapposizione al cosiddetto metodo «comunitario». Attualmente è l'art. 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea a disciplinare l'uso della procedura legislativa ordinaria, attraverso cui si esplica il cosiddetto metodo «comunitario» che in sostanza prevede il diritto esclusivo della Commissione europea di avviare una legislazione; il potere di codecisione tra il Consiglio e il Parlamento europeo ed il ricorso al voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Sul metodo comunitario, informazioni ed approfondimenti sono stati resi fruibili dalla stessa Commissione Europea attraverso la pubblicazione di una breve ed efficace nota esplicativa cui si rimanda in quanto facilmente consultabile *online*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_02_102. Sulle questioni legate all'immigrazione (primo e terzo pilastro, secondo le specifiche indicate nel testo), Maastricht sancisce il ricorso al metodo intergovernativo in base al quale il diritto di iniziativa della Commissione è condiviso con i paesi dell'UE o limitato a specifiche aree di attività; il Consiglio europeo, poi esplicitamente menzionato nel trattato di Lisbona, svolge spesso un ruolo fondamentale; il Consiglio generalmente delibera all'unanimità; il Parlamento europeo ha un ruolo puramente consultivo. Per completezza di informazione, si ricorda che l'art. K.9 (Titolo VI del Trattato) prevedeva pure la possibilità di adottare il metodo comunitario per taluni settori elencati all'art. K.1: “*Il Consiglio, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l'articolo 100 C del trattato che istituisce la Comunità europea ad azioni pertinenti a settori contemplati dall'articolo K.1, punti da 1) a 6), decidendo nel contempo le relative condizioni di voto. Esso raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione conformemente alle loro rispettive norme costituzionali*”. È però soltanto poi, con il Trattato di Amsterdam, che alcune materie ricomprese in particolare nel terzo pilastro vengono effettivamente “comunitarizzate”.

EUROPOL) qualora lo Stato avesse preventivamente dichiarato di accettare tale competenza e specificato se consentire l'attivazione della Corte da qualsiasi giurisdizione o solo da quella di ultima istanza.

Di converso, il meccanismo “*opting – out*” concedeva la possibilità di non partecipare alla realizzazione di taluni obiettivi dell'Unione. Nel nostro caso, significativo il ricorso all’*opting – out* da parte di Gran Bretagna e Irlanda in relazione all'integrazione del c.d. *acquis* di Schengen nell'Unione Europea¹⁴³.

2.4 Scenario di riferimento e principali disposizioni con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam

Si è già evidenziato come l'Art. B del TUE resti sostanzialmente invariato da Maastricht ad Amsterdam, con la specifica che tra gli obiettivi in elenco all'art. B uno è espressamente dedicato a “conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima”. Vediamo allora le sostanziali modifiche che riguardano le materie di specifico interesse¹⁴⁴.

Bisogna, a questo fine, prendere in esame, in particolare, gli articoli da 61 a 64, ricompresi nel Titolo IV del Trattato, denominato “Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”.

Articoli che vanno a riformare parte delle materie di cui al terzo pilastro facendole di fatto confluire nel primo (ecco la comunitarizzazione delle politiche sull'immigrazione accennata in precedenza). L'art. 61 delinea le misure che il Consiglio è invitato ad adottare entro i successivi cinque anni, anche per i punti di interesse specifico e dunque in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione.

Per queste materie troviamo le specifiche negli articoli a seguire. L'art. 62, con riguardo alle frontiere interne, stabilisce l'adozione di misure volte a garantire che non

¹⁴³ In generale, sulla struttura e le funzioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, Luigi Daniele, *Diritto dell'unione europea*, IV Edizione, Giuffrè, Milano 2010, pp. 80-92 e aggiornamenti all'ottava edizione 2022.

¹⁴⁴ Riferimenti testuali e numerazioni tratte dal Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10/11/1997 p.173, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997M/TXT&from=HU>.

vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto del loro attraversamento e, con riguardo alle frontiere esterne, elenca le misure da adottare per garantire standard comuni anche a livello procedurale rispetto ai controlli per la sicurezza¹⁴⁵. È l'art. in parola che fornirà la stessa base giuridica per l'attivazione dell'Agenzia Frontex, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, istituita con il Regolamento (CE) n. 2007/2004 e divenuta operativa a partire da ottobre 2015¹⁴⁶.

Per le misure sull'asilo l'art. 63 introduce le prime statuizioni relative all'individuazione della competenza per l'esame delle richieste di protezione internazionale. L'articolo in parola contiene il richiamo alla convenzione di Ginevra del 1951, e il successivo protocollo di New York del 1967, relativi allo *status* di rifugiato, e fornisce i riferimenti emersi durante il vertice di Tampere, su cui ci si soffermerà appositamente, ricomprendendo per taluni aspetti anche gli sfollati¹⁴⁷.

Lo stesso articolo, inoltre, disciplina le misure in materia di politica dell'immigrazione che attengono sia alle condizioni di ingresso e soggiorno degli immigrati irregolari che le procedure per l'eventuale rilascio di visti a lungo termine e permessi di soggiorno, anche "a scopo di ricongiungimento familiare", oltre, naturalmente, alla previsione di rimpatrio in caso di ingresso e soggiorno irregolari.

Misure, infine, che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare

¹⁴⁵ Le materie relative al controllo delle frontiere esterne di cui all'art. 62 erano così elencate: a) norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere; b) regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi, che comprendono: i) un elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo; ii) le procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri; iii) un modello uniforme di visto; iv) norme relative a un visto uniforme; c) misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi".

¹⁴⁶ Per un approfondimento sul Regolamento in parola, e la genesi degli accordi che hanno portato all'attuale configurazione dell'Agenzia Frontex, così come alla controversa natura degli interventi tra competenze intergovernative e sovranità degli Stati, F. Zorzi Giustiniani, *Da Frontex alla guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2/2017, p. 523.

¹⁴⁷ Con riguardo allo status di rifugiato, l'articolo comprende "a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri, b) norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, c) norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi, d) norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato". E, facendo esplicito riferimento anche agli sfollati, "a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale, b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi".

in altri Stati membri. Per questo ultimo punto e per le misure in materia di politica dell'immigrazione, lo stesso articolo precisa che le misure che il Consiglio adotta "non ostano a che uno Stato membro mantenga o introduca, nei settori in questione, disposizioni nazionali compatibili con il presente trattato e con gli accordi internazionali". L'ultimo comma precisa poi che il termine dei cinque anni non è riferibile alle misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati per la previsione di cui alla lettera b) e cioè "promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi" così come alle misure in materia di politica dell'immigrazione lettera a) e cioè "condizioni di ingresso e soggiorno e norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare" ed alle misure "che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri".

A salvaguardia dell'interesse prevalente degli Stati di garantire la sicurezza interna, resta di assoluta attualità l'art. 64, riferito alle possibili deroghe al sistema in caso di necessità¹⁴⁸.

Si tralascia, in questa sede, di prendere in considerazione il Protocollo n.2 sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, avendo già evidenziato come all'epoca del Trattato di Amsterdam la soluzione di non farlo confluire nel Trattato stesso, sostanziandolo come caso di cooperazione rafforzata, sembra rappresentare forse la migliore base di compromesso possibile, come primo passo verso il compimento di quel processo di totale unificazione delle frontiere interne, sotto competenza unitaria comunitaria, che all'epoca si configurava quantomeno necessario ed irrefrenabile, seppur graduale.

Ci si sofferma, pertanto, sul contesto che conduce all'assetto delle norme contenute nel Trattato di Amsterdam, quelle richiamate, di interesse per la tesi, in quanto funzionali all'introduzione anche dell'ulteriore tappa che si raggiunge con il Trattato di Lisbona¹⁴⁹.

¹⁴⁸ L'art. 64 precisa, infatti, che: "1. Il presente titolo non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. 2. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi e fatto salvo il paragrafo 1, il Consiglio può, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adottare misure temporanee di durata non superiore a sei mesi a beneficio degli Stati membri interessati".

¹⁴⁹ La scelta di non dedicare un approfondimento specifico al Trattato di Nizza risiede nel fatto che, sotto il profilo delle politiche migratorie, non si rinviene alcun apporto sostanziale. Per rigore di analisi

Si è detto, dunque, che con il Trattato di Amsterdam vi è senz'altro una ripartizione delle materie che suggerisce una visione più organica delle politiche europee sull'immigrazione. Di fatto le norme su visti, asilo e quelle generali che impattano sull'accoglienza e l'integrazione¹⁵⁰ dei cittadini dei Paesi terzi vengono accorpate entro il Titolo IV. Le norme, come già ricordato, vengono inoltre "comunitarizzate", per utilizzare sempre la terminologia in uso per l'argomento. Ciò riveste una scelta guidata dalla convinzione che proprio nella mancata competenza comunitaria risieda la causa principale dell'incompiuta attuazione delle misure già previste con Maastricht. Interessanti però anche le analisi che offrono una lettura del Trattato di Amsterdam meno idealista.

Una parte della dottrina, infatti, sottolinea come il complesso di articoli del TUE in parola risulta a dir poco confuso e tortuoso, non solo alla lettura, quanto anche e soprattutto per la difficoltà di applicazione¹⁵¹.

si registrano le modifiche emendate dal Trattato di Nizza in materia di asilo politico, con l'aggiunta del paragrafo 5 all'ART. 67 del Titolo IV TCE che ha previsto il passaggio alla procedura di codecisione per una serie di materie, tra cui asilo e protezione temporanea, subordinata all'emanazione di una normativa comunitaria a riguardo. Previsione soddisfatta con l'adozione della Direttiva 2005/85/CE "recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato". Rimane, invece, in vigore la procedura consultiva con delibera all'unanimità per le norme in materia di immigrazione economica per le quali le Istituzioni europee non sono evidentemente ancora in grado di far prevalere il metodo sovranazionale. Riferimenti: Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, firmato dagli Stati dell'Unione europea il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003, in GUCE C 80 del 10 marzo 2001, versioni consolidate del TCE e del TUE in GUCE C 325 del 24 dicembre 2002; Direttiva 2005/85/CE in GUCE L 326 del 13 dicembre 2005.

¹⁵⁰ Il termine non è qui utilizzato quale sinonimo di inclusione. Il riferimento è alle norme del Trattato tese a favorire l'adesione degli stranieri entro la comunità europea che si presuppone improntata a valori condivisi. Ecco che "integrazione" appare il termine a tale scopo più consono se "Per integrazione si intende l'inserimento di una alterità in un sistema sociale assunto a riferimento, secondo un processo che presuppone l'equilibrio tra il rispetto della alterità medesima da una parte e, dall'altra, l'adesione alla comunità di cui si entra a fare parte", come da definizione di O. Spataro, in *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Giappichelli, Torino 2020, p. 6, nota 12. Sebbene la tesi non intenda approfondire, per le già esplicitate ragioni di linearità espositiva a pena dell'eccessiva dispersione che non consentirebbe i dovuti approfondimenti, si ritiene doveroso rimandare ad alcuni tra i riferimenti principali che orientano rispetto alla distinzione tra pratiche di assimilazione, integrazione ed inclusione. In argomento, S. Benhabib, *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press, Princeton 2002; traduzione italiana di A.R. Dicuonzo, *La rivendicazione dell'identità culturale - Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Il Mulino, Bologna 2005; in particolare sul concetto di «inclusione», J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1996), traduzione italiana di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano 1998, p.15 ss. E ancora, sull'utilizzo di espressioni come "multiculturale" e "interculturale" come processo differenzialista: A. Dal Lago, *NON – PERSONE*, op. cit., pp. 169-170.

¹⁵¹ Tra chi parla di imbroglio, ad esempio, H. Bribosia, *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglio d'un nouvel espace*, in «Revue du marché unique européen», 1998, p. 27. Per un interessante approfondimento circa le diverse posizioni degli Stati membri durante i lavori preparatori alla definizione del Trattato e soprattutto per la posizione della Gran Bretagna (e di conseguenza dell'Irlanda) che, insieme alla Danimarca, guidò il fronte sovranista meno incline alla riforma del terzo pilastro, A. Geddes, *Immigration and European integration: towards fortress Europe?*, Manchester University Press, 2000.

Per dare conto e cercare di fronteggiare le difficoltà di applicazione delle previsioni di cui al Trattato di Amsterdam appare utile guardare al più significativo ed incisivo tentativo di riprendere e rilanciare i temi di giustizia, libertà e sicurezza quali capisaldi ribaditi in una sessione straordinaria del Consiglio Europeo che si tenne a Tampere ad ottobre del 1999¹⁵².

Per riuscire a concretizzare le previsioni di cui al Trattato di Amsterdam, negli obiettivi e nella tempistica richiamata attraverso la presente disamina, il Consiglio Europeo in parola fa appello ai più alti valori comuni. Per apprezzarne il tono è funzionale ricordare un passo la cui valenza, nello scenario odierno, costituisce disarmante attualità e non memoria di una politica di conquiste sul piano del pieno riconoscimento dei diritti umani: *“L’Unione europea ha già posto in atto per i suoi cittadini i principali elementi di uno spazio comune di prosperità e pace: un mercato unico, un’unione economica e monetaria e la capacità di raccogliere le sfide politiche ed economiche mondiali. La sfida insita nel trattato di Amsterdam è ora quella di garantire che tale libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l’Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Si tratta di un progetto che risponde alle preoccupazioni frequentemente espresse dai cittadini e che ha ripercussioni dirette sulla loro vita quotidiana. Tale libertà non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell’Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell’Unione danno per scontata. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l’Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando al contempo l’esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l’immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo*

¹⁵² Ove furono ulteriormente sviluppate le linee di azione già definite nel “Piano di azione” elaborato durante il Consiglio europeo di Cardiff (giugno 1998) e presentato al Consiglio europeo di Vienna il 4 dicembre 1998, il giorno dopo la sua approvazione. Per un immediato approfondimento su obiettivo, priorità e misure del Piano di azione: [EUR-Lex - 133080 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). Per un punto di vista dell’epoca sull’andamento della comunitarizzazione della politica migratoria UE, si veda F. Pastore, *Verso una politica migratoria comune? Le prospettive di applicazione del nuovo Titolo IV tra interessi nazionali e interessi comuni*, in CeSPI, *Occasional Paper*, 1999, p. 18, disponibile online, [VERSO UNA POLITICA MIGRATORIA COMUNE? \(asgi.it\)](#).

stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea¹⁵³”.

L'accento più enfatico che Tampere posa sulla salvaguardia e promozione dei diritti umani agisce come monito nel contesto dell'epoca che, è opportuno ricordarlo, viveva una delle maggiori crisi umanitarie moderne legata all'esodo dei cittadini kosovari¹⁵⁴.

Ma nonostante l'evento contingente, proprio a Tampere si pone l'accento su due considerazioni di carattere generale che tutt'oggi stentano comunque ad affermarsi: da un lato il carattere strutturale dei flussi che pertanto meriterebbero una gestione lungimirante e non di stampo emergenziale, e dall'altro la necessità di svincolare la questione immigrazione dal problema sicurezza e per dirla tutta, dal problema in sé.

Matura infatti già all'epoca la consapevolezza che una gestione ordinata e lungimirante dei flussi è capace di determinare dei vantaggi per i Paesi dell'unione, consci della necessità/opportunità di governare un fenomeno connaturato alla vita dell'uomo, strutturale appunto. In sostanza a Tampere emerge il nesso tra migrazioni e sviluppo¹⁵⁵ e da allora si parla di approccio comprensivo, globale, di fatto sintetizzabile con il noto slogan “*more development/less migration*”.

2.4.1 Focus su Tampere nell'attualità delle previsioni dell'epoca

Sono trascorsi più di venti anni e Tampere continua ad essere identificata quale tappa più significativa e caratterizzante le politiche migratorie dell'Unione Europea. Tutti i principi ispiratori che ha varato risuonano nell'attualità dell'odierno dibattito

¹⁵³ Tratto dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, punti 2., 3. e 4. Relazione consultabile *online*, [Consiglio europeo di Tampere 15-16.10.1999: Conclusioni della presidenza \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/media/104246/main/attachment/?id=104246).

¹⁵⁴ Per maggiore rigore analitico nell'analisi di contesto bisognerebbe inoltre richiamare anche la guerra civile del 1999 in Sierra Leone, così come la contestuale guerra tra gli eserciti di Etiopia ed Eritrea, e ancora il flusso ininterrotto di profughi Afgani. Dal punto di vista che assume la tesi però, è proprio la situazione in Kosovo a rilevare, perlomeno per due ragioni. La prima attiene all'inaugurazione nello scenario internazionale di una politica atlantica interventista sotto il paravento umanitario; la seconda riguarda l'emergere di un nuovo status, quello degli “*Internally Displaced Persons*” (IDP), vale a dire “*persone o gruppi di persone che sono state costrette a fuggire o forzate a fuggire o lasciare la loro abituale residenza che non abbiano attraversato una frontiera internazionalmente riconosciuta, in modo particolare come risultato di un conflitto, o in modo da evitare un conflitto armato, per situazioni di generale violenza, violazione dei diritti umani o disastri naturali o dall'uomo provocati*”, stando alla definizione ONU contenuta nelle linee guida UN. doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, February 1998.

¹⁵⁵ Per certi versi già supportato dalle enunciazioni di cui al Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 riguardo le migrazioni (punto 25.) ed alla ferma condanna degli episodi xenofobi che non hanno mai cessato di essere perpetrati. Testo disponibile *online* al seguente link che si riporta per facilitare un immediato riscontro: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_92_8.

come fossero innovativi e gran parte degli strumenti che ha incoraggiato continuano di fatto a caratterizzare il governo dell'immigrazione in Europa. Nel ragionamento su diritto a migrare e sovranità nazionale, Tampere offre diversi spunti di analisi, sia nell'ambito della riflessione sul riconoscimento dei diritti umani che su quello del loro effettivo esercizio.

Questo *focus* si propone pertanto di riprendere alcuni passaggi cruciali, tratti dal documento conclusivo della Presidenza del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 1999¹⁵⁶, al fine di evidenziarne elementi utili allo sviluppo della tesi.

11. L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune.

Già sottolineato il nesso tra sviluppo e migrazione secondo l'approccio che Tampere suggella come globale, vediamo, dunque, emergere già dal 1999 la strategia di contenimento dei flussi migratori attraverso il partenariato con i Paesi terzi.

Prevenire l'arrivo di migranti e richiedenti asilo è un obiettivo esplicito, legato a politiche integrate di sviluppo, ribadito in diversi successivi documenti adottati sia dalla Commissione che dal Consiglio¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Per i dovuti riscontri alle parti di testo citate, si veda il documento di riferimento, consultabile al *link* già indicato alla nota 153.

¹⁵⁷ Sul punto possiamo identificare i seguenti:

- i. Consiglio Europeo (2002), Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Siviglia, 21 e 22 giugno 2002, Bruxelles 24 ottobre 2002, 13463/02, [Documenti standard e SN \(europa.eu\)](#);
- ii. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Migrazione e sviluppo, orientamenti concreti, COM (2005) 390, [EUR-Lex - 52005DC0390 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#);
- iii. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM/2005/0390, [Microsoft Word - IT 390.doc \(europa.eu\)](#);
- iv. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, L'approccio globale in materia di migrazione un anno dopo: verso una politica europea globale della migrazione, COM (2006)735, [Microsoft Word - DGjls-PE-COM 2006 735-B2 06 D 14590- Global Approach to migration IT ACTE.DOC \(europa.eu\)](#);

Si fa qui riferimento esclusivamente agli atti di *soft law* in materia prodotti dalle Istituzioni europee prima e in concomitanza con l'intensificarsi dei flussi migratori di inizio e metà secolo, e soprattutto in un contesto antecedente ai mutamenti di scenario dovuti alla pandemia da virus SARS-CoV-2¹⁵⁸.

Atti che avevano anche lo scopo di concludere accordi di riammissione con i Paesi terzi. Un obiettivo che da allora ad oggi sembra fondarsi su due paradigmi per certi versi confliggenti tra loro: da un lato, quello di prevenire l'arrivo di migranti fornendo risorse ai Paesi di origine e/o ai Paesi di transito lungo le frontiere europee; dall'altro quello umanitario per rafforzare l'impegno dell'Europa in programmi di sviluppo a lungo termine nei Paesi di origine al fine di innalzare le condizioni di vita e di lavoro delle persone altrimenti mosse da ragioni economiche ad intraprendere percorsi migratori, anche non regolari. Questo rapporto tra politiche di sviluppo e di contenimento dei flussi migratori, da un punto di vista strettamente giuridico, rileva anche come caso di possibile violazione del Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Ai sensi dell'Art. 208 del TFUE, infatti, l'obiettivo primario delle politiche di sviluppo dell'Unione Europea è, e non può essere altro che la riduzione della povertà. Non sfugge, così, il debole nesso tra riduzione della povertà ed esternalizzazione delle

-
- v. Consiglio Europeo (2006), Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles, 14 e 15 dicembre 2006, Bruxelles 12 febbraio 2007, 16879/1/06, [Microsoft Word - 92213 \(europa.eu\)](#);
 - vi. Comunicazione della Commissione sulla creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=EN>;
 - vii. Comunicazione della Commissione relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo: Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro, COM/2016/0740, [EUR-Lex - 52016DC0740 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁵⁸ Sarà nel prosieguo del ragionamento, esaurito l'approfondimento agganciato alle conclusioni di Tampere, che si prenderanno in considerazione le principali ulteriori tappe. Innanzitutto, con la svolta securitaria della dimensione esterna della politica migratoria UE a partire dal 2001, poi il c.d. GAMM ovvero il Global Approach to Migration and Mobility del 2005 ed ancora l'Agenda Europea sulla migrazione che, dal 2015, anno cruciale come già sottolineato più volte per consistenza dei flussi, ci conduce alla proposta datata 2020 per un nuovo Patto. Questi documenti, unitamente al Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration del 2018, assumono rilievo anche in ragione della rilevanza delle nuove disposizioni, sia in relazione al riconoscimento del diritto allo studio in capo ai migranti quale leva di ripresa socioeconomica su cui investire, in particolare, in risposta alla crisi economica causata dalla pandemia, che per la "nuova" concezione di solidarietà europea su cui si concentra l'attuale dibattito pubblico. Circa il primo aspetto ci si riferisce, in maniera più specifica, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza", COM/2020/274, [EUR-Lex - 52020DC0274 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); in merito al ridisegno dei meccanismi di solidarietà europea, il riferimento è chiaramente al nuovo Patto Europeo sulla migrazione e l'asilo, [New Pact on Migration and Asylum | Commissione europea \(europa.eu\)](#).

frontiere, un'ipotesi di violazione della legge primaria per competenza finanziaria¹⁵⁹, questione legale ed economica, data la finitezza dei fondi disponibili. Questione, infine, destinata a rimanere di pressante attualità stante, per esempio, l'accordo raggiunto il 15 dicembre 2020 tra la Presidenza del Consiglio della Repubblica italiana e i rappresentanti del Parlamento europeo, relativo al regolamento che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), nel contesto del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, operativo da giugno 2021¹⁶⁰.

59. Il Consiglio europeo sottolinea che tutte le competenze e gli strumenti di cui l'Unione dispone, in particolare nel campo delle relazioni esterne, devono essere sfruttati in maniera integrata e coerente per istituire lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Le tematiche della giustizia e degli affari interni devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività dell'Unione.

60. Si devono sfruttare appieno le nuove possibilità che il trattato di Amsterdam offre per l'azione esterna e in particolare le strategie comuni, gli accordi comunitari e gli accordi basati sull'articolo 38 del TUE.

61. Andrebbero chiaramente definite le priorità, gli obiettivi e gli interventi politici dell'azione esterna dell'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni. In tempo utile per il Consiglio europeo del giugno 2000, il Consiglio dovrebbe formulare, in stretta cooperazione con la Commissione, raccomandazioni specifiche sugli

¹⁵⁹ Sul punto la Corte di Giustizia si è espressa con sentenza 23.10.2007 nella Causa C-403/05, Parlamento Europeo contro Commissione delle Comunità europee. Ricorso di annullamento - Decisione della Commissione recante approvazione di un progetto relativo alla sicurezza delle frontiere nelle Filippine - Decisione adottata in base al regolamento (CEE) n. 443/92 - Competenze di esecuzione della Commissione - Limiti. La stessa Corte cinque anni più tardi ha fatto comunque prevalere un approccio olistico allo sviluppo, statuendo che “la politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo non si limita alle misure tese direttamente all'eliminazione della povertà in forza dell'articolo 208 TFUE, ma persegue altresì gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 2, TUE, come quello, enunciato in tale paragrafo 2, lettera d), consistente nel favorire lo sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale dei paesi in via di sviluppo, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà. Dal momento che l'eliminazione della povertà ha carattere multidimensionale, la realizzazione di tali obiettivi implica, secondo il punto 12 della Dichiarazione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea, intitolata «Il consenso europeo», l'attuazione di tutta una serie di attività riguardanti lo sviluppo. A tale proposito, la migrazione, compresa la lotta contro l'immigrazione clandestina, i trasporti e l'ambiente sono integrati nella politica di sviluppo definita nel consenso europeo”. Rif. Causa C-377/12, “Commissione europea contro Consiglio dell'Unione Europea. «Ricorso di annullamento – Decisione 2012/272/UE del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione Europea e la Repubblica delle Filippine – Scelta della base giuridica – Articoli 79 TFUE, 91 TFUE, 100 TFUE, 191 TFUE e 209 TFUE – Riammissione dei cittadini di paesi terzi – Trasporti – Ambiente – Cooperazione allo sviluppo»”.

¹⁶⁰ Per riscontro e approfondimenti, [Europa globale: strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale | Commissione europea](#).

obiettivi e interventi politici dell'azione esterna dell'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni, affrontandovi anche aspetti inerenti alla struttura operativa.

Nel definire l'“Azione esterna di maggiore incisività”, le conclusioni di Tampere richiamano, pertanto, a quell'approccio comprensivo alla migrazione che coinvolge i Paesi Terzi, lo sviluppo di politiche ed i diritti umani. E richiama ad una coerenza maggiore tra Unione Europea e Stati Membri, sia internamente che nelle relazioni esterne.

Oggi, in un contesto europeo in cui la gestione dei flussi migratori è giocoforza influenzata dalla necessità di contenere minacce terroristiche sempre vivide, ci troviamo in quel contesto che Tampere prefigura come scenario.

La sicurezza interna di ciascuno Stato è innegabilmente sempre più dipendente dai rapporti con i Paesi terzi e l'Unione Europea si è dotata di molteplici strumenti per strutturare politiche di vicinato volte a creare il mitico stato di libertà, sicurezza e giustizia, finalità interna all'UE. Quando l'Unione Europea sviluppa il GAMM, cioè il “Global Approach to Migration and Mobility”¹⁶¹, pone le premesse per puntare ad una gestione del fenomeno migratorio non legata esclusivamente al contenimento dell'immigrazione irregolare.

La cooperazione con i Paesi Terzi, in linea con le previsioni di Tampere, è sempre volta a raggiungere un equilibrio fra prevenzione e contrasto alla clandestinità così come all' incremento e facilitazione nell'attraversamento di canali regolari al fine di massimizzare le sinergie positive tra migrazione e sviluppo e garantire maggiore protezione alle persone in difficoltà. Tuttavia, da questo approccio “*more for more*” (più cooperazione nella lotta all'immigrazione irregolare per ottenere più benefici anche per i Paesi Terzi) si è assistito all'affermazione del principio inverso: un “*less for less*” (minore cooperazione nella lotta all'immigrazione irregolare comporta minori benefici ed inoltre sanzioni contro i Paesi Terzi)¹⁶².

¹⁶¹ Inizialmente il Consiglio aveva elaborato un Approccio Globale alla migrazione (GAM) focalizzato sui Paesi Africani e sui Paesi terzi Mediterranei. È stato rinominato GAMM, quando alla Migrazione si è aggiunta la Mobilità, che si riferisce a movimenti di cittadini di Stati terzi di breve durata. L'approccio globale in materia di migrazione (GAM) è stato definito per la prima volta dal Consiglio europeo nel dicembre 2005 (COM (2007) 247) e ulteriormente sviluppato nel 2007, nel 2008 ed infine nel 2011, rif. COM (2011) 743. Per un *excursus* si veda la “Relazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni” Relazione sull'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità 2012-2013, COM/2014/096, disponibile *online*, [EUR-Lex - 52014DC0096 - IT \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexUri.do?uri=CELEX:52014DC0096-IT).

¹⁶² Sul punto si veda il saggio di E. Guild, *The Global Approach and Partnership Framework*, in F. De Bruycker, M. de Somer, J.L. De Brouwer (a cura di), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, European Policy Centre, Bruxelles, 2019, pp. 49-60. Sulla

Una politica da cui sono scaturiti degli “*arrangements*” piuttosto che degli “*agreements*”, non basati su comuni intese come auspicabilmente ipotizzato. Atti di natura pattizia, non legalmente vincolante, che di fatto hanno e continuano ad avere una matrice economica, come se la gestione dei flussi migratori possa essere trattata alla stessa stregua della merce di scambio.

Tra gli esempi più controversi troviamo la Dichiarazione UE-Turchia del 2016.¹⁶³ Un atto che, com'è noto, possiamo definire, appunto, controverso già per sua stessa natura.

Si tratta, infatti, di una Dichiarazione frutto di negoziati volti a trovare un accordo con la Turchia (la Dichiarazione è infatti più nota come accordo Ue-Turchia del 2016) e dunque tacciabile di violazione delle prerogative del Parlamento. Un atto controverso, inoltre, per l'assenza di reciprocità come principio basilare della politica esterna dell'Unione Europea.

Sul piano formale, la Dichiarazione rientra tra gli atti di *soft law* in quanto negoziata informalmente tra i Capi di Stato e di governo degli stati membri UE ed il Primo Ministro turco Ahmet Davutoğlu. Si presenta dunque come un atto non vincolante¹⁶⁴ che legittimerebbe la scelta di una procedura informale non essendo

politica dei piccoli passi e il ridimensionamento delle ambizioni europeiste per l'armonizzazione delle procedure e la piena attuazione di una politica europea di migrazione e asilo, sulla base dei proclami di Tampere di fronte alle resistenze degli Stati sovrani, la stessa Commissione europea ha espresso la propria posizione in COM(2004) 401 del 2 giugno 2004, di cui si veda, in particolare, i punti a p.5, atto disponibile al seguente link: [com.com\(2004\)0401_it.pdf \(europa.eu\)](http://com.com(2004)0401_it.pdf).

¹⁶³ Rif. Dichiarazione dei capi di Stato o di governo dell'UE del 7 marzo 2016, prodromica alla Comunicazione "Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione" (COM(2016) 166 final del 16 marzo 2016) e Consiglio Europeo, Dichiarazione UE -Turchia 18 marzo 2016, [Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016 - Consilium \(europa.eu\)](http://Dichiarazione%20UE-Turchia,%2018%20marzo%202016%20-%20Consilium%20(europa.eu)). Sulla natura controversa della Dichiarazione, cfr. Trib., causa T-192/16, NF c. Consiglio europeo, ordinanza del 28 febbraio 2017, che di fatto chiude alle vie giudiziarie volte a volerne vanificare la validità. Sul punto, ad esempio, Chiara Favilli ha espresso di recente il seguente parere: “*Con la Corte di giustizia dell'Unione europea la partita è chiusa perché questa ha ritenuto, in più occasioni, che non ci sia un accordo vincolante ma piuttosto un'intesa che vede impegnati maggiormente i singoli governi piuttosto che l'Unione europea. Ritorna l'importanza del lessico e il paradosso di un accordo che viene definito dichiarazione e sul piano materiale svanisce impedendo che sia contestato sul piano giuridico. È uno di quei casi in cui la volontà politica di procedere in una direzione prevale sulla tutela dei diritti, sulla forma giuridica*”. Intervista del 17 marzo 2021 disponibile online al seguente link: [Un accordo contro le persone: i primi cinque anni del patto con la Turchia dei governi europei \(altreconomia.it\)](http://Un%20accordo%20contro%20le%20persone%3A%20i%20primi%20cinque%20anni%20del%20patto%20con%20la%20Turchia%20dei%20governi%20europei%20(altreconomia.it)). Punto di vista argomentato da Chiara Favilli in *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 1/2005, p.156 ss. Tra i contributi più critici si rimanda, inoltre, a E. Cannizzaro, *Denialism as the Supreme Expression of Realism A Quick Comment on NF v. European Council*, in «Insight European Papers», n.1/2017, pp. 251-257; S. Carrera, L. Den Hertog, M. Stefan, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU - Turkey Refugee Deal*, in CEPS Policy Insights, 2017; e C. Di Stasio, *Esternalizzazione delle frontiere: violazione dei diritti umani dei migranti e responsabilità dello Stato*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 1/2021.

¹⁶⁴ Sul piano esegetico gli analisti rimarcano, ad esempio, l'utilizzo del verbo modale “*will*” – tipico degli strumenti non vincolanti – in luogo di “*shall*”, utilizzato nella stipula degli accordi internazionali. Sul punto, ad esempio, M. Gatti, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso*

prevista alcuna procedura specifica per il perfezionamento di strumenti internazionali di tale natura. Procedura specifica richiesta invece per la conclusione degli accordi internazionali (Art. 218 TFUE).

Non rilevando in questa sede ulteriori approfondimenti di diritto internazionale circa le argomentazioni che potrebbero essere sviluppate anche in ordine alla controversia relativa alla designazione di un atto quale accordo internazionale¹⁶⁵, il ragionamento intende però contemplare ancora alcune basilari considerazioni, mantenute esclusivamente sul piano giuridico, che rilevano per la tesi in merito al riconoscimento del diritto a migrare, o meglio del diritto a richiedere asilo, stando al ragionamento sviluppato nel primo capitolo.

Secondo i termini dell'atto, infatti, la politica di esternalizzazione delle frontiere europee si sostanzia nell'impegno della Turchia ad accettare il rimpatrio dei migranti dalle isole greche e l'impegno dell'Unione Europea a reinsediare i migranti di origine siriana sulla base del rapporto cosiddetto 1:1. Per ogni siriano reinsediato in Turchia, cioè, si prevede che un altro siriano sia reinsediato entro i confini europei. Un meccanismo reso ancor più prosaico stante le pattuizioni economiche poste alla base¹⁶⁶.

in violazione delle prerogative del Parlamento?, in «Eurojus.it» 11 aprile 2016, [La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento? \(eurojus.it\)](http://eurojus.it).

¹⁶⁵ Ai sensi dell'art. 1, comma 2 della Convenzione di Vienna del 1969, *“il termine «trattato» indica un accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale, che sia costituito da un solo strumento o da due o più strumenti connessi, qualunque ne sia la particolare denominazione”*. Basti qui il riferimento a tale statuizione cardine ed alla dottrina della Corte internazionale di Giustizia che da essa promana, da cui si evince che gli accordi internazionali *“may take a number of forms and be given a diversity of names”* (punto 23 del Caso *“Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, [087-19940701-JUD-01-00-EN.pdf \(icj-cij.org\)](http://www.icj-cij.org); che *“it knows of no rule of international law which might preclude a joint communiqué from constituting an international agreement to submit a dispute to arbitration or judicial settlement”* (punto 96 del Caso *Aegean Sea Continental Shelf*, [062-19781219-JUD-01-00-EN.pdf \(icj-cij.org\)](http://www.icj-cij.org), e che considera accordo internazionale *“ogni impegno a carattere vincolante assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma”* (parere della Corte dell'11 novembre 1975 emanato a norma dell'articolo 228, n. 1, 2 capoverso, del trattato CEE - Parere 1/75). Per i dovuti approfondimenti circa la controversa natura giuridica della Dichiarazione vi è ormai un'abbondante letteratura rispetto alla quale si segnalano, per linearità, sintesi ed ulteriori citazioni bibliografiche, i seguenti contributi: M. Marchegiani, L. Marotti, *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2016, pp. 59 -82 ss.; F. Casolari, *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione e irregolare*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2018, pp. 1 -28; C. Danisi, *Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law*, *EJIL:Talk!*, Blog of the European Journal of International Law, pubblicato il 20 aprile 2017, [Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law – EJIL: Talk! \(ejiltalk.org\)](http://www.ejiltalk.org).

¹⁶⁶ Sei miliardi di euro in due tranche. Sullo stato di attuazione dell'accordo, l'atto al momento più recente è la Comunicazione congiunta della Commissione al Consiglio europeo, Stato delle relazioni

Richiamando quanto già approfondito nel primo capitolo relativamente alla facoltà di richiedere asilo e principio di non *refoulement*, la questione principale ai nostri fini qui ruota attorno al riconoscimento della Turchia quale “paese terzo sicuro”¹⁶⁷. Il riferimento è chiaramente all’art. 38 della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale¹⁶⁸.

Ebbene, la Turchia non ha mai revocato la riserva geografica posta alla Convenzione di Ginevra e dunque riconosce come rifugiati solo le persone provenienti da uno dei Paesi del Consiglio d’Europa. Sono pertanto esclusi dal diritto di avere riconosciuta la protezione internazionale in Turchia quote di popolazione in migrazione sempre più consistenti (basti pensare ad esempio ai migranti provenienti da Iran, Iraq o Afghanistan, tralasciando di contemplare l’attuale emergenza ucraina).

Inoltre, nell’ambito delle questioni legali che l’atto pone, ancora con riferimento alla sua natura, occorre dare evidenza alla prevalente dottrina, che rileva la mancanza di una base giuridica sufficiente ad attuare una decisione di rimpatrio¹⁶⁹.

politiche, economiche e commerciali tra l’UE e la Turchia, Bruxelles, 20.3.2021 JOIN(2021) 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0008&from=EN>.

¹⁶⁷ Rispetto alle succinte considerazioni, svolte in relazione al nucleo centrale della tesi, per il dovuto approfondimento sul concetto di “Paese terzo sicuro”, si rimanda alla relazione della Corte di Cassazione n. 4 del 10 gennaio 2020, con oggetto “Art. 2 bis d. lgs. n. 25 del 2008 e connesso decreto Interministeriale attuativo dell’elenco dei paesi di origine sicuri”, fonte di autorevole disamina sia degli atti sovranazionali menzionati che della conseguente legislazione nazionale in materia.

¹⁶⁸ Del quale conviene riportare almeno le previsioni di cui al comma 1, che recita: “Gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: A. non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; B. non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; C. è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; D. esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra”. Per un immediato riscontro, [EUR-Lex - 32013L0032 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹⁶⁹ Approfondimenti sul punto in H. Labayle, P. de Bruycker, *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool’s bargain?*, Centre de Documentation et de Recherches Européennes, IEE/ULB, contributo in *blog* Odysseus Network, [The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool’s bargain? - EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](#). Circa i contributi della giurisprudenza europea, il riferimento è alla CEDU, caso *Batyrkhairov c. Turchia* (Corte Edu, sentenza del 5.06.2018) in cui vengono accertate responsabilità della Turchia in violazione del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, del resto già rilevate in casi precedenti (cfr. Corte Edu, *Aliev c. Turchia* e *Musaev c. Turchia*, sentenze del 21.10.2014, in *Rivista «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza»*, XVI, n. 3-4, 2014, p. 154); e nel caso n. 30471/08 *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey* del 2009, di cui si fornisce *link online* per un immediato riscontro: [HUDOC - European Court of Human Rights \(coe.int\)](#). Sul sistema di riconoscimento delle forme di protezione internazionale in Turchia, utile anche la disamina di Valentina Zambrano, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell’Unione europea e dell’Italia*, in «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», *Rivista quadrimestrale online* sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia,

Sul punto, infatti, dovrebbe chiarirsi anche la conformità alle norme costituzionali dei singoli Stati membri (cui si imputa la responsabilità dell'accordo).

Per l'Italia, ad esempio, rileva sicuramente l'art. 80 della Costituzione, in combinato disposto con l'art.10, comma 2. La prassi consolidata che riconosce al plenipotenziario (nel caso il rappresentante del Governo firmatario) la facoltà di stipulare accordi in forma semplificata in materia di immigrazione deve, infatti, tenere conto della procedura solenne, ovvero legge di autorizzazione alla ratifica, richiesta per alcune materie tra le quali gli accordi di natura politica, quelli che comportano modifiche di legge od oneri alle finanze. Materie che rientrano di certo nell'atto in parola.

Considerazioni, queste, che non possono rimanere confinate al caso in esame in quanto questo ha costituito di fatto un precedente cui l'intera politica migratoria UE si è informata, mettendo strutturalmente a repentaglio il rispetto delle previsioni garantiste, formalmente statuite già a Tampere:

13. Il Consiglio europeo ribadisce l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo. Esso ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement.

14. A breve termine questo regime dovrebbe permettere di determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato. Il regime dovrebbe essere altresì completato da misure che prevedano forme complementari di protezione e offrano uno status adeguato alle persone che necessitano tale, decisioni necessarie secondo il calendario stabilito nel trattato di Amsterdam e nel piano d'azione di Vienna. Il Consiglio europeo fa presente quanto sia importante la consultazione dell'UNHCR e di altre organizzazioni internazionali.

n.1/2019; e di F. Mat, *L'implementazione dell'accordo UE-Turchia. Gli effetti sull'accoglienza*, Osservatorio Balcani e Caucaso transeuropa, *Occasional Paper*, Marzo 2017.

I punti sopra riportati sembrano quasi anacronistici rispetto alla realtà emersa dall'analisi della dichiarazione UE-Turchia sopra richiamata, tenendo inoltre conto del fatto che questa è stata volutamente ristretta al punto di diritto¹⁷⁰. Un paradosso che emerge ancora più prepotentemente se pensiamo ancora e soltanto agli accordi che l'Italia ha stipulato con la Libia, un Paese che non ha mai nemmeno ratificato la Convenzione di Ginevra. Adottando la stessa prospettiva, la lettura degli accordi con la Libia è un esempio che rileva ai nostri fini per il diniego del diritto d'asilo e del principio di non *refoulement*, diretto e “*by proxy*”, oltre che per la criminalizzazione dell'assistenza umanitaria¹⁷¹.

¹⁷⁰ La scelta di asciugare il ragionamento per mantenere la linearità della tesi non intende eludere la consapevolezza degli orrori perpetrati a danno dei migranti in transito verso la Grecia e lungo la rotta Balcanica, che proprio per gli effetti della politica di esternalizzazione dei confini europei lasciati al governo della Turchia è diventata ancora più pericolosa per le persone che cercano di attraversarla, aggiungendo indicibile sofferenza a quella già vissuta in patria. Al contrario, vi è la piena consapevolezza che proprio quando salta la salvaguardia delle basilari norme a tutela dei diritti fondamentali dell'uomo prevale la barbarie. Per un approfondimento circa il contesto in cui trova applicazione l'accordo Ue-Turchia, gli impatti di breve e lungo periodo che ha generato e le conseguenze durature che non accennano a migliorare, si rimanda ai più recenti e completi Rapporti internazionali: “Border Violence Monitoring Report, Illegal push – backs and border violence report”, Balkan Region, Report marzo 2021, [Balkan Region Report - March 2021 – Border Violence Monitoring Network](#); Consiglio Italiano per i Rifugiati, “Il viaggio, tra diritti negati, violenze e abusi” report sulla rotta balcanica pubblicato a gennaio 2020, disponibile *online*, https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2019/04/Rotta-Balcanica_approfondimento.pdf; UNHCR, Global Report, rapporti estesi ed approfondimenti per rotte e singoli Paesi aggiornati annualmente e disponibili sul sito UNHCR costantemente aggiornato e disponibile al seguente *link*: [Publications \(unhcr.org\)](#).

¹⁷¹ Il riferimento è al Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione concluso con la Libia il 30 agosto 2008, noto anche come “Trattato di Bengasi”, che ha dato il via alla prassi dei respingimenti in mare di cui si è resa protagonista anche l'Italia, a partire dal 2009. Per un punto di vista interno alle forze di polizia, si segnala la lettura di un lavoro intitolato “Il contrasto all'immigrazione irregolare via mare: Attività di polizia e salvaguardia della vita umana. Rapporti tra sistemi giuridici e prospettive future”, pubblicato come Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, numero II/2020 a cura di S. Bastoni, F. Bocci, P. Pampaloni e G. Quilghini, disponibile *online*, [Layout 1 \(interno.gov.it\)](#). Una posizione, quella istituzionale, di chi opera sul campo a difesa dei confini nazionali, che comprensibilmente assume come ottimali i riferimenti politico - amministrativi che ne guidano l'agire ma che non manca di esporre come prioritario l'obiettivo di validare ogni intervento alla luce dei prevalenti valori di salvaguardia della vita umana. Sembrerebbe dunque che, di fatto, vi siano già gli elementi, per lo meno in termini di risorse umane deputate all'attuazione delle direttive interne, per poter superare quell'approccio esclusivamente securitario che storicamente accompagna la gestione migratoria. Una statuizione che, alla luce dei più recenti interventi normativi in materia, non sembra però trovare riscontro sul piano politico. Il riferimento è qui, in particolare, al “Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana” siglato nel 2017 e, ai sensi dell'art.8 dell'accordo in questione, tacitamente rinnovato già nel 2019 e, da ultimo, a decorrere dal 02 novembre 2022, per ulteriori tre anni. Con riguardo al Memorandum in parola, inoltre, si ricorda l'ordinanza n. 163 del 2018 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi di quattro deputati contro il Governo che non ha attivato la procedura legislativa di ratifica di cui all'art. 80 di quello che è a tutti gli effetti un Trattato politico e per il quale, pertanto, si ripropongono le analoghe questioni di legittimità accennate nel testo in merito all'accordo con la Turchia. Sulle ragioni del giudizio di inammissibilità legate al rispetto delle riserve di legge da attribuire alla Camera e non ai suoi singoli deputati e sulla fondatezza delle argomentazioni nel merito della questione, R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è*

2.5 Scenario di riferimento e principali disposizioni con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

Se l'interludio del Trattato di Nizza non rileva ai fini della ricostruzione oggetto del presente capitolo¹⁷², occorre soffermarsi in maniera particolare sul Trattato di Lisbona¹⁷³. Proprio per la sua pregnanza rispetto alle previsioni di cui alle politiche dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, vi è ampia trattazione sul tema, ragion per cui questa tesi si propone di ragionare sullo "Spazio Unificato di Libertà, Sicurezza e Giustizia"¹⁷⁴ in chiave comparata ed aggiornata allo scenario attuale.

Gran parte delle argomentazioni della prima ora risentono dell'eco delle stesse svolte in merito alla Costituzione europea¹⁷⁵, obiettivo mancato e, per le parti di interesse, ripreso e riproposto in seno al Trattato di Lisbona, per essere, sostengono i più, nuovamente mancato.

Ci si riferisce evidentemente alle attese sul piano dei principi costituzionali¹⁷⁶ deluse dall'esiguo impatto dei valori posti alla base dell'azione dell'Unione, di libertà, sicurezza e giustizia appunto, oltre lo stretto ancoraggio alla cittadinanza dell'Unione stessa. Anche secondo il Trattato di Lisbona, infatti, lo Spazio giuridico in parola può

finita la caccia alle "zone franche"? Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in «Forum di Quaderni costituzionali», 20 luglio 2018.

¹⁷² Unica eccezione, la Dichiarazione n. 5 allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza che, in ragione dell'allargamento UE e le conseguenti preoccupazioni circa la possibilità di assumere decisioni all'unanimità, introduce il voto a maggioranza qualificata già dal 1° maggio 2004. Approfondimenti in L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, op. cit., p. 195; E. M. Mafrolla, B. Nascimbene, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in «Diritto, Immigrazione E Cittadinanza», n. 1/2002, p. 14.

¹⁷³ Il riferimento agli articoli di cui al Trattato di Lisbona seguirà la numerazione relativa ai testi consolidati del TUE e del TFUE. Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona rispetto l'impianto precedente, M. D'Amico, P. Bilancia (a cura di), *La nuova Europa*, Giuffrè, Milano 2009. Sulle novità attinenti specificamente alla materia migratoria, E. Neframi, *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, in materia di immigrazione*, European Parliament, Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni, Bruxelles 2011, p. 10 ss, [Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri in materia di immigrazione - European Parliament Library \(exlibrisgroup.com\)](http://exlibrisgroup.com).

¹⁷⁴ Titolo V TFUE.

¹⁷⁵ Così, tra gli altri, in B. Nascimbene, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di trattato-Constituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2004, p. 273.

¹⁷⁶ Con riferimento allo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, l'europarlamentare all'epoca (ed ancora attualmente) Presidente della Commissione LIBE del Parlamento europeo Juan Fernando López Aguilar scriveva che "In modo certo, si può dire che non vi siano altri aspetti dell'integrazione europea che rivelano un'ambizione politica e costituzionale maggiore". J.F. López Aguilar, *Lo Spazio di Giustizia, Libertà e Affari interni a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e Diritti Fondamentali: Fra Costituzioni Nazionali, Unione Europea e Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano 2010, p. 4.

essere interpretato solo alla luce dei confini interni e sempre nella dimensione integrativa del mercato interno¹⁷⁷.

Le basi giuridiche per l'attualizzazione della disciplina dei controlli alle frontiere esterne e, dunque, per la regolamentazione delle procedure di asilo ed immigrazione, si rinvencono nel TFUE ora agli articoli 77, in particolare per la disciplina dei visti; 78 per le politiche comuni sull'asilo e 79 sull'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi. Articoli da cui si evince l'ulteriore rafforzamento della cooperazione amministrativa in materia.

Gli articoli in parola consentono, infatti, l'adozione di norme di dettaglio, a differenza delle previsioni minime di cui all'art. 67 del precedente TCE, ma non hanno un'efficacia diretta in quanto si limitano a fornire le basi giuridiche in forza delle quali le Istituzioni europee esercitano il potere di adottare gli atti in materia.

Ad assurgere di importanza in relazione allo scenario più attuale della pressione migratoria lungo le coste del Mediterraneo è, inoltre, l'art. 67 del TFUE, cui si deve la previsione di una garanzia di equa distribuzione delle responsabilità di accoglienza fra tutti gli Stati membri¹⁷⁸.

In linea con il ragionamento sviluppato nel precedente capitolo, è utile ricordare come l'intero impianto del Sistema europeo comune di asilo¹⁷⁹ si sviluppi attraverso una serie di direttive che si collocano nel solco dei principi enunciati nella Convenzione di Ginevra del 1951¹⁸⁰: la direttiva qualifiche¹⁸¹; la direttiva

¹⁷⁷ Cfr. Art. 3 par. 2 TUE, ripreso alla lettera dall'art. 26, par 2 TFUE.

¹⁷⁸ Riferimento all'art. 67 del TFUE (ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE) che, al comma 2 garantisce che, all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione, “*non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.*”

¹⁷⁹ Per non disperdere il nucleo centrale di analisi, la tesi non si sofferma sull'insieme di misure che nel tempo hanno contribuito a realizzare il sistema europeo comune di asilo (noto come SECA o CEAS). Per un approfondimento circa i profili normativi che regolano, in particolare, la gestione degli stranieri irregolari si rimanda al capitolo IV “Gli stranieri in condizione di soggiorno irregolare” del testo di S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea, op. cit.*, pp. 219-280.

¹⁸⁰ Nell'introdurre forme di protezione ulteriori rispetto allo status di rifugiato, le direttive in parole accrescono il livello di tutela sancito dalla Convenzione di Ginevra. “*La Convenzione di Ginevra e il Protocollo addizionale costituiscono pertanto parametro di conformità del diritto derivato*”, cit. a p. 55 dell'opera già citata in nota precedente, S. Amadeo, F. Spitaleri, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*.

¹⁸¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 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 (rifusione), nota appunto come direttiva qualifiche. Direttiva volta a limitare la discrezionalità degli Stati nella valutazione delle richieste di protezione internazionale in virtù della specificazione di dettaglio dei requisiti e delle cause

procedure¹⁸²; la direttiva accoglienza¹⁸³ e la direttiva sfollati (nota anche come direttiva protezione temporanea)¹⁸⁴.

Proprio quest'ultima, mai applicata pur nella vigenza del massiccio esodo di profughi provenienti dalla Siria o dall'Afghanistan, ad esempio, è stata improvvisamente richiamata ed immediatamente applicata al caso degli sfollati dall'Ucraina dopo l'attacco della Federazione russa allo Stato confinante, perpetrato a partire dallo scorso 24 febbraio¹⁸⁵. Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione del 4 marzo 2022 n. 382 del Consiglio UE che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

In ragione della contemporaneità degli eventi, della perdurante contingenza del conflitto e l'eco mediatico con cui è offerto all'opinione pubblica, sia consentito non disperdere il ragionamento attraverso la descrizione del contesto sociopolitico che ha portato all'applicazione della direttiva in favore del popolo ucraino in fuga. Ai fini della tesi, appare però utile porre in evidenza come tale direttiva istituisca uno *status* europeo, in quanto riconosciuto in tutti gli Stati membri, sebbene tale fattispecie apra, per ciò che attiene la sua applicazione nel nostro diritto interno, a questione di dubbia natura interpretativa¹⁸⁶.

di esclusione. Per approfondimenti sulla direttiva in parola e le direttive di cui alle note seguenti, riferimenti in S. Amadeo, F. Spitaleri, *op. cit.*, pp. 53-185.

¹⁸² Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. Direttiva volta ad uniformare il sistema delle procedure interne ai singoli Stati membri in relazione alle domande di protezione (sia per il riconoscimento dello status di rifugiato che per il caso della protezione sussidiaria). L'art. 3, par. 1 della direttiva specifica l'ambito di applicazione all'interno del territorio degli Stati membri, intendendo con ciò sia la frontiera che le acque territoriali che le zone di transito. Il successivo par. 2 esclude le sedi diplomatiche e consolari degli Stati membri all'estero.

¹⁸³ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

¹⁸⁴ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e misure che promuovono l'equilibrio degli sforzi tra i paesi dell'UE.

¹⁸⁵ E ancora in corso, al momento di stesura del presente lavoro.

¹⁸⁶ Il riferimento è all'art. 3 della Direttiva per cui "La protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra" e che "Gli Stati membri applicano la protezione temporanea nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dei loro obblighi in materia di non respingimento" rispetto alle previsioni di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 85 del 2003 che, in merito alle istanze di asilo, fa riferimento al rinvio dell'esame delle richieste di protezione internazionale al termine della protezione temporanea. In merito, e per i più generali approfondimenti che attengono al sistema di protezione internazionale attivata in favore dei cittadini ucraini, si rimanda alla relazione della Corte di Cassazione n. 36 del 12 aprile 2022, "Il sistema di protezione internazionale per i cittadini ucraini anche alla luce dei nuovi interventi normativi".

Di certo, è necessario concedere la giusta enfasi per l'applicazione di una previsione normativa già presente nel diritto derivato europeo, come segno della elevata considerazione e volontà di tutela delle situazioni soggettive legate alle migrazioni di massa. Tale volontà trova con il Trattato di Lisbona, in effetti, la più corposa enunciazione. A partire da ciò, è auspicabile un coraggioso allargamento della casistica, nell'immediato futuro. Sul punto, ricordiamo la sentenza della Corte di giustizia sul caso Jafari¹⁸⁷ che, per quanto di nostro interesse, contempla il riferimento alla direttiva sfollati come ad uno degli strumenti azionabili allo scopo di rispondere con maggiore efficacia alla gestione delle richieste di protezione internazionale nell'ambito del sistema di Dublino.

2.6 La riforma del sistema comune di migrazione e asilo, stato dell'arte ed ulteriori prospettive di riforma

Sin qui il richiamo agli accordi di Schengen è stato confinato alla loro esistenza come Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, nell'analisi della teoria di cui ai Trattati. Come è stato evidenziato, gli accordi di Schengen sono stati negoziati dagli Stati e non dalle istituzioni europee¹⁸⁸. Inoltre gli Stati, all'epoca dei negoziati, conoscevano un contesto migratorio che di lì ad un decennio è, com'è noto, profondamente mutato. Gli accordi cominciano ad essere negoziati, infatti, alla fine degli anni '80, quando non esistono rilevanti flussi migratori irregolari verso l'Europa e il comune sentire riguarda la necessità di gestire le dinamiche di mobilità dei migranti in entrata dai Paesi dell'ex blocco sovietico.

Ora, ragionando sulla pratica della gestione del fenomeno migratorio verso l'Europa, bisogna sottolineare che Schengen è di fatto lo strumento attraverso cui, con riferimento alla libera circolazione delle persone in migrazione, gli Stati hanno inteso per certi versi inasprire, più che armonizzare, il sistema dei controlli di frontiera, proprio attraverso quella chiave securitaria su cui trovano appiglio nella formulazione teorica fino ad oggi vigente.

È comunque scontato poter dare per assunto che le spinte sovraniste mai sopite, cavalcando l'onda della paura a seguito degli eventi terroristici che hanno cambiato il

¹⁸⁷ Sent. della Corte giust., 26.7.2017, C- 646/16, Khadija Jafari e Zainab Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, ECLI:EU:C:2017:586.

¹⁸⁸ Gli Accordi di Schengen da *public international law* diventano *european law*, come si è detto, solo a seguito del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam.

mondo dal 2001 ad oggi, e delle stesse più consistenti pressioni migratorie che hanno interessato l'Europa lungo tutti gli anni 2000, hanno prevalso e determinato non soltanto il brusco arresto di quel processo ma addirittura la sua inversione di rotta.

Come si è cercato di mettere in evidenza nel primo paragrafo del presente capitolo, agli albori della costruzione dello spazio europeo, il tema dell'attraversamento dei confini, per gli aspetti di interesse ai fini della presente tesi, non rileva. Il fatto di parlare di comunità economica nei termini di un vasto mercato interno e di sicurezza delle frontiere, in capo ai singoli Stati membri, ha riguardato innanzitutto il progresso sul fronte della libera circolazione delle merci, progresso che non si è arrestato, anche con riguardo ai profili che attengono al piano economico-giuridico.

Per quanto di interesse, bisogna comunque sottolineare che è, dunque, con un accordo siglato al di fuori della CEE che si dà avvio anche alla libera circolazione delle persone.

Com'è noto, l'Accordo di Schengen è stato siglato nel 1985 da Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo¹⁸⁹.

Tralasciando qui volutamente di approfondirlo dal punto di vista politico, assolutamente rilevante ma non nell'economia del ragionamento a seguire, guardiamo agli atti giuridici che ne hanno segnato l'andamento. È la loro stessa cronologia a suggerire indirettamente le valutazioni altre.

Siglato nel 1985, la Convenzione contenente le disposizioni attuative dell'Accordo è approvata nel 1990, mentre il graduale processo di abolizione dei controlli alle frontiere parte nel 1995, perlomeno in sette Stati: i firmatari originari dell'accordo più Spagna e Portogallo, che vi aderiscono nel 1990. In effetti anche l'Italia ha formalmente aderito nel 1990 ma è solo nel 1998 che il nostro Stato ha la possibilità di prenderne parte¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Tra la copiosa letteratura che ha ad oggetto l'accordo, anzi più compiutamente gli Accordi di Schengen, si offrono alcune indicazioni bibliografiche ritenute utili. Per un approfondimento circa la genesi fatta risalire all'accordo bilaterale siglato a Sarrebrück tra Germania e Francia per la graduale soppressione dei controlli alle rispettive frontiere, così come per una sintesi dei contenuti dell'accordo del 1984 e della Convenzione di applicazione del 1990: L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea, op. cit.*, pp. 44-54; Nascimbene Bruno, *Schengen e processo di integrazione europea*, in «Immigrazione.it», n.14 del 15 dicembre 2005; Angelo Minissale, *Il trattato di Schengen. Limiti e potenzialità nel tentativo di armonizzare le politiche migratorie in ambito eurolunitario*, Aracne, Roma 2021.

¹⁹⁰ Il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica degli accordi di Schengen con legge 30 settembre 1993, n. 388 ma soltanto cinque anni dopo è entrata effettivamente a farne parte. Sebbene non sia un dato direttamente rilevante ai fini della ricostruzione che la tesi propone sul piano giuridico, il dato rileva e merita, comunque, un richiamo in quanto indirettamente funzionale anche alla comprensione

La libera circolazione entro i confini interni presuppone politiche omogenee in tema di sicurezza e di controllo dell'immigrazione. Si parla, evidentemente, di politiche omogenee dei singoli Stati membri, non già una politica europea in tal senso. Da quel momento, dunque, i confini dei singoli Stati membri sono diventate frontiere interne e per garantire la piena libertà di circolazione bisogna allora operare uno stretto controllo sull'ingresso delle persone provenienti dagli Stati terzi. Ecco che ciò determina l'implicita istituzione di una frontiera esterna. Questo passaggio è cruciale perché, proprio per le difficoltà che si manifestarono nel riuscire a trovare un accordo per abolire concretamente i controlli alle frontiere interne (misure Libro Bianco) si tenta, come si è detto, di «comunitarizzare» le competenze in materia di visti, asilo, immigrazione.

Il Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell'Unione Europea, attribuiva a questa Istituzione sovranazionale il compito di promuovere il progresso economico e sociale facendo leva, tra l'altro, sulla “creazione di uno spazio senza frontiere interne”

del clima generale che accompagna il varo della normativa. Tra i molteplici approfondimenti in merito, la tesi predilige in questo caso il metodo della ricostruzione storica, svolto attraverso la riproposizione, per *par condicio*, di due opposti punti di vista, uno interno alla politica, l'altro esterno. Per dar conto del primo, tratto da B. Nascimbene, *Da Schengen a Maastricht apertura delle frontiere*, op.cit., si fa riferimento al saggio di Giuseppe Lo Iacono, all'epoca Ministro plenipotenziario, Direzione generale dell'emigrazione e degli affari sociali del Ministero degli affari esteri che, nel novembre del 1990, segue direttamente i lavori per il completamento del negoziato di adesione a Schengen dell'Italia. In “La partecipazione dell'Italia all'attività del gruppo di Schengen” e segnatamente al paragrafo 2, intitolato “Aspetti storici dell'Accordo di Schengen”, Lo Iacono propone una lettura dei fatti dalla quale si evince che i primi Paesi firmatari dell'accordo lo siglarono in virtù di una sorta di “assicurazione contro i possibili rischi – rivelatisi poi infondati – derivanti dall'ampliamento della Comunità” in una fase di grande espansione vissuta proprio durante il semestre di presidenza italiana (di cui ricorda per esempio l'adesione della Spagna e del Portogallo, l'aumento del tetto IVA destinato alle risorse proprie dall'1% all'1,4%, l'approvazione dei Programmi Integrati Mediterranei e la presentazione del Libro bianco sul mercato unico europeo del 1993). “Di conseguenza (scrive Lo Iacono) l'atteggiamento italiano rimase inizialmente riservato rispetto all'iniziativa Schengen. Nel 1987, tuttavia, considerati sia gli scarsi progressi registrati in sede comunitaria sui temi della libera circolazione sia la necessità di non distaccarci dai cinque Paesi fondatori, l'Italia richiese ed ottenne di partecipare come osservatore ai lavori che portarono alla conclusione della Convenzione”. Per dar conto del punto di vista opposto, a dir vero il più consistente, si segnala il contributo di Simone Paoli, offerto in *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Le Monnier, Mondadori Education, Milano 2018. Qui lo storico mette in luce gli scopi di natura prettamente politica degli accordi di Schengen. Capiamo dalla sua ricostruzione che l'Europa dell'epoca era maggiormente colpita da una crescente pressione migratoria, principalmente dovuta al post-guerra fredda e, in questo quadro, il sistema di Schengen serviva ai Paesi anche geograficamente più esposti (Francia, Germania, Benelux) per “scaricare sui membri periferici una quota rilevante dei costi finanziari e politici associati all'attuazione di controlli più rigorosi”. In questo senso, l'adesione dell'Italia fu funzionale ed avvenne solo dopo che il nostro Paese riuscì in qualche modo a dimostrare di aver adottato strumenti sufficientemente “rassicuranti” per il controllo delle proprie frontiere interne, vale a dire con il varo della legge 6 marzo 1998 n. 40, poi confluita nel d. lgs. n. 286 del 1998 «varato con l'intento di regolamentare organicamente l'intera materia dell'immigrazione (e dietro forti pressioni delle istituzioni europee, stanti gli obblighi non più rinviabili di completare l'attuazione del “sistema Schengen”)». Rif. G. Famiglietti, *Il richiedente protezione internazionale*, op. cit., p. 45, cui si rimanda anche per un approfondimento rispetto all'attuazione dell'istituto dell'asilo costituzionale negli atti normativi appena citati e oggetto di successiva trattazione nel corpo della tesi.

(art. B poi art. 2 TUE, oggi art.3, comma 2 TUE). Cade la dicitura “Economica” per una Comunità Europea che intende rafforzare la propria competenza in materia di “misure relative all’entrata e alla circolazione delle persone nel mercato interno” (art. 2, lettera d) TCE), limitatamente comunque alla politica dei visti di ingresso (art.100 TCE) e che punta all’istituzione di una cittadinanza europea quale presupposto per l’effettiva realizzazione di quello spazio europeo, non più semplicemente di mercato (artt. 8 e 8A, successivamente refusi negli artt. 17 e 18 TCE).

Le spinte sovraniste di alcuni Stati, tra cui in particolare il Regno Unito, si oppongono a tali tentativi, per cui nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, si delinea quella che abbiamo già definito come politica del compromesso, un quadro giuridico in cui, per semplificare, l’accordo di Schengen diventa quindi caso di cooperazione rafforzata¹⁹¹, facente parte dell’*acquis* comunitario come condizione necessaria per i Paesi nuovi entranti e facoltativa per quelli già membri (si vedano per esempio i casi di Danimarca, Irlanda e Regno Unito)¹⁹².

Schengen appare pertanto come una risposta pratica volta a superare le difficoltà che a livello comunitario impediscono la libera circolazione delle persone, auspicata solo nella pratica dei Trattati. Si introducono, così, le misure comuni utili a regolare l’attraversamento delle frontiere interne ed esterne, descritte attraverso coordinate funzionali a poterle individuare, per terra, mare ed aria. Ampliato secondo l’andamento dell’ampliamento stesso degli Stati aderenti all’Unione, l’accordo è noto oggi come Codice Schengen¹⁹³.

La notorietà dell’accordo è tornata ad interessare il dibattito pubblico nella direzione contraria allo spirito della più elevata integrazione europea con cui è nato, se si pensa, ad esempio, alle pesanti limitazioni poste all’attraversamento delle frontiere recentemente introdotte dai Paesi membri in ragione delle esigenze di contenimento della diffusione pandemica dell’epidemia da virus SARS-COV2, che

¹⁹¹ Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, Protocollo n. 19 sull’*acquis* di Schengen integrato nell’ambito dell’Unione europea, rif. 12008E/PRO/19.

¹⁹² Per un riscontro circa l’individuazione della nozione di *acquis*, e un approfondimento circa il contenuto della documentazione cui far compiutamente riferimento, oltre l’Accordo e la successiva Convenzione, ed ancora sulla sua base giuridica ai sensi della Decisione n. 436/1999/CE del 20 maggio 1999, utile la ricostruzione di cui all’Opera già citata: L. Manca, L’immigrazione nel diritto dell’Unione Europea, pp. 184-193. L’importanza dell’attribuzione giuridica, inoltre, si segnala alla ulteriore rilevanza che questa riveste ai fini dell’attribuzione delle competenze in capo alla Corte di Giustizia ed al Parlamento europeo.

¹⁹³ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), versione consolidata dell’11/06/2019 attualmente in vigore, [EUR-Lex - 32016R0399 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui.do?query=&uri=REG%2F2016%2F399%2FEN).

affligge l'umanità dal 2019 e può dirsi ancora in corso, purtroppo, ancora al momento della stesura del presente lavoro.

Ai sensi degli artt. 25 e 28 del Codice frontiere Schengen e delle previsioni di cui alla Direttiva 2004/38/EC, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri¹⁹⁴, a partire da marzo 2020, quindici Stati membri più Svizzera, Islanda e Norvegia, facenti parte dello spazio Schengen,¹⁹⁵ hanno, infatti, reintrodotta i controlli alle frontiere, non senza polemiche sia sul piano politico (per la mancata omogeneità di vedute e determinazioni) che sul piano strettamente giuridico (in particolare per il rispetto del principio di proporzionalità)¹⁹⁶, fino alla messa in discussione degli stessi diritti fondamentali, quale il diritto d'asilo¹⁹⁷.

L'*excursus* relativo agli Accordi di Schengen restituisce un quadro generale in cui, nell'impossibilità di realizzare una politica comunitaria per la gestione dei flussi migratori, le Istituzioni europee hanno proceduto attraverso l'emanazione di atti, comunicazioni, risoluzioni e raccomandazioni, che influiscono sulla condotta degli Stati molto limitatamente, non comportando alcun obbligo giuridico per gli stessi.

Seguendo la cronologia degli interventi si è potuto riscontrare un cambio di passo tra l'epoca ante Maastricht e la successiva, caratterizzata dal tentativo di comunitarizzazione della materia, poi scemato verso il metodo intercomunitario.

Nel merito, se i primi interventi sono incentrati sulla regolamentazione dell'accesso dei cittadini dei Paesi terzi al mercato del lavoro, la materia si è

¹⁹⁴ Per un immediato riscontro, [COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE \(interno.gov.it\)](#).

¹⁹⁵ Per una verifica ed un aggiornamento dei dati sui Paesi che hanno introdotto le limitazioni in parola è consultabile l'elenco della Commissione europea reso pubblico al seguente *link*: [Temporary Reintroduction of Border Control \(europa.eu\)](#).

¹⁹⁶ Per un riscontro in entrambi i sensi, valga l'autorevole punto di vista sul tema offerto da B. Nascimbene e A. Di Pascale, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato, op. cit.*, Per una disamina generale dei profili giuridici legati alle politiche dell'Unione Europea in epoca di Pandemia, si rimanda ai saggi pubblicati dalla rivista «Eurojus», in un numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", consultabile al seguente *link*: [L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive. \(eurojus.it\)](#). E, più nello specifico, per un approfondimento circa le questioni più aderenti al piano giuridico in merito alle limitazioni all'attraversamento delle frontiere sulla base delle considerazioni accennate nel corpo della tesi, e le ulteriori misure introdotte a livello comunitario circa la limitazione dei viaggi ed i possibili effetti di tali restrizioni oltre la contingenza emergenziale, si vedano i rilievi di M. Stefano, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in Insight European Papers, European Forum of 25 April 2020, aperto alla consultazione *online*. [The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste \(europeanpapers.eu\)](#).

¹⁹⁷ Riferimenti e commenti in B. Nascimbene, A. Di Pascale, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea, op. cit.*

progressivamente arricchita di profili legati alla sicurezza internazionale e dunque alla lotta alla clandestinità ed al consolidamento delle politiche di integrazione. Nei cruciali anni Novanta del secolo scorso si sono definite le coordinate della mobilità intra ed extra europea che da Schengen giungono fino ai giorni nostri e, parallelamente, sono state riconosciute le valenze sociali, oltre che economiche, della politica migratoria europea. Un riconoscimento che avrebbe dovuto condurre con sé l'affermazione dei diritti e doveri dei cittadini dei Paesi terzi¹⁹⁸ per garantire uniformità di trattamento, consentendo di superare le discrasie normative tra i vari Stati membri.

In ogni caso, nel dare conto della dimensione progressiva dell'integrazione europea, si è potuto apprezzare il progresso compiuto con il Trattato di Maastricht, dato già dall'aver collocato nel corpo dei principi la libera circolazione delle persone in uno spazio senza frontiere.

La lettura combinata dell'art. 7 A e dell'art. 3 lett. c, inoltre, conduce al riconoscimento di tale libertà non soltanto alle persone di cui agli artt. 48-66, ma anche ai cittadini comunitari non attivi ed i cittadini dei Paesi terzi.

Una visione paneuropea, in linea con la configurazione della libertà di circolazione più ampia che rimane in capo alla persona, nel senso analogo a quello che attiene alla disciplina internazionale dei diritti umani. La teoria dei Trattati, quindi, consegna la libera circolazione delle persone (cittadini dei Paesi membri) e la libertà di esercizio di lavoro, subordinato ed autonomo, alla sfera delle libertà fondamentali del diritto comunitario, solo in via eccezionale suscettibili di restrizioni e, *a contrario*, auspicabilmente suscettibili di estensione (in favore dei cittadini di Paesi terzi). Nella pratica, lo si ribadisce, regolamentata a livello intergovernativo e pattizio, si è determinata una sfera di azione comunitaria interna (rispetto alla migrazione intracomunitaria) distinta da una sfera di azione esterna (per l'immigrazione extracomunitaria)¹⁹⁹.

¹⁹⁸ L'uso del condizionale con riferimento ai "diritti e doveri dei cittadini dei Paesi terzi" richiama il progetto di Carta dei diritti e dei doveri dei cittadini di Paesi elaborata nel 1994 ma mai adottata. In proposito si rimanda nuovamente a L. Manca, *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea, op. cit.*, pp. 110-113.

¹⁹⁹ Sul punto e per gli ulteriori riferimenti bibliografici citati in proposito, si rimanda alle due opere di Bruno Nascimbene, già segnalate, "Libertà di circolazione delle persone, diritti dei cittadini dell'Unione e dei Paesi terzi", e "Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia".

Rispetto a quest'ultima, ai fini della tesi, facciamo discendere l'atto regolamentare di riferimento dalla Convenzione di Dublino del 1990²⁰⁰ sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo.

In merito al sistema Dublino, la tesi intende qui offrirne un'analisi aderente alla chiave interpretativa legata al principio di sovranità nazionale, mettendo in evidenza, di volta in volta, gli aspetti generali che attengono al complesso di procedure legate alla gestione delle richieste di asilo in relazione alla competenza degli Stati interessati²⁰¹. La Convenzione di Dublino è negoziata dopo Schengen, proprio per far fronte alla gestione delle richieste di asilo ancora evidentemente limitate al flusso migratorio post crollo del muro di Berlino, eppure la sua formulazione è statica rispetto alle stesse previsioni di cui agli Accordi di Schengen.

Come già richiamato, la «comunitarizzazione» della Convenzione di Dublino, avvenuta con il Trattato di Amsterdam, trae la propria base giuridica nella «comunitarizzazione» della politica in materia di asilo e migrazione di cui all'art.63 del TCE prima, e all'art. 78 del TFUE poi²⁰², sulla base della quale sono stati definiti *“criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri”*.

Attraverso l'esercizio di tali competenze comunitarie, quindi, è entrato in vigore il Regolamento noto come Dublino II, poi abrogato e sostituito con il Regolamento noto come Dublino III, oggi ancora oggetto di proposte di riforma. Il sistema di Dublino, intendendo con questa accezione il complesso dei provvedimenti citati facenti capo alla originaria Convenzione del 1990, nasce, evidentemente, per

²⁰⁰ In GUCE C 254 del 19 agosto 1997. La Convenzione di Dublino è la “Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee”. Tale Convenzione è stata poi «comunitarizzata» con il Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (Dublino II), in GUCE 25 febbraio 2003 L 50 cui poi ha fatto seguito il Regolamento, ancora attualmente in vigore, Regolamento (UE) n. 604/2013 (Dublino III), in GUUE 29 giugno 2013 L 180.

²⁰¹ Sulle riforme che hanno interessato la Convenzione di Dublino si vedano, in particolare, F. Ippolito, S.Velluti, *The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness*, in «Refugee Survey Quarterly», 2011, p. 24 ss.; J. Raitio, *A Few Remarks to evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis*, in F.Goudappel, H. S. Raulus (a cura di), *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights*, The Hague, 2011, p. 1 ss; O. Feraci, *Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2/2013.

²⁰² Cfr, Capitolo II, paragrafi 2.4 e 2.5.

dare una risposta all'esigenza di condividere gli sforzi degli Stati membri per una gestione coordinata, equa e solidale, del fenomeno migratorio²⁰³.

I continui tentativi di riforma testimoniano, viceversa, il fallimento di tale obiettivo cui, oltretutto, si tende ad ascrivere il più generale fallimento della politica europea per il governo della migrazione: «è agevole comprendere come la determinazione dello Stato competente, che doveva rappresentare l'anello "forte" della catena, si sia in realtà dimostrato il più debole, divenendo poi il tallone d'Achille di un sistema di protezione condizionato dal sospetto – degenerato poi in stereotipo – che dietro la richiesta di asilo si celi, quasi sempre, il tentativo di eludere o aggirare le regole sull'immigrazione extraeuropea»²⁰⁴

Nodo centrale e del sistema e della critica al sistema, proprio l'indicazione del Paese di primo approdo quale unico Paese competente alla gestione della domanda di asilo proveniente dai migranti, cittadini extracomunitari ed apolidi, giunti in Europa attraverso canali irregolari.

Un nodo che pesa, com'è ovvio che sia, sui Paesi frontalieri, per ragioni geografiche, scelti²⁰⁵ come primo approdo dai migranti e che pesa sui migranti stessi, che per il proprio progetto migratorio, il più delle volte, non avrebbero contemplato quegli stessi Paesi come luogo definitivo di permanenza.

Eppure, nel sistema Dublino non è riconosciuto alcun diritto, per i migranti, di manifestare la propria preferenza circa la migliore collocazione, sulla base delle proprie aspettative. Non è contemplato, inoltre, alcun diritto alla libera circolazione e per il soggiorno, all'interno dello spazio europeo, oltre i novanta giorni. Limitazioni

²⁰³ In buona sostanza, si ribadisce l'obiettivo che abbiamo visto essere stato sancito già con il vertice di Tampere nell'ormai lontano 1999, obiettivo che aveva trovato prima codificazione organica con il trattato di Amsterdam, in particolare all'art. 62 per ciò che attiene gli aspetti peculiari relativi alla gestione delle procedure di asilo.

²⁰⁴ Corsivo da C. Panzera, *Il diritto all'asilo*, op. cit., p. 48. A commento della citazione ripresa nel testo, inoltre, l'autore mette in relazione tale fallacia del sistema comune di asilo con la mancanza di canali di ingresso legali sia per i migranti economici che per gli stessi richiedenti protezione internazionale, ad esempio attraverso i corridoi umanitari, su cui si rimanda al prosieguo della trattazione.

²⁰⁵ Sia consentito per mera fluidità di linguaggio l'utilizzo di un verbo che sottende la corrispondenza tra aspettativa e realtà nel percorso migratorio di ciascun individuo. È noto, altresì, come le rotte della migrazione, in particolare quelle verso l'Europa, siano del tutto avulse da ponderate scelte individuali quanto piuttosto determinate dai traffici illeciti che ne governano le dinamiche fatte di violenze e soprusi. Condizioni di viaggio della durata pluriennale che segnano le vite della maggior parte dei migranti, prima ancora di essere provati dall'"ultimo miglio", sulle coste del mediterraneo o dietro ai muri nei Balcani quando, lungi dal poter finalmente considerarsi al sicuro, altre prove, altre resistenze, altre violenze li attendono.

che si applicano, anche sulla base del diritto vigente interno, pure ai soggiornanti di lungo periodo, non in possesso di determinati requisiti²⁰⁶.

Appare, questo, come il principio guida dell'intero sistema europeo di asilo e migrazione, immutato nel tempo nonostante le sollecitazioni date dal mutare del contesto e, ancora per l'immediato futuro, di certo immutabile, stante la rigidità delle posizioni assunte dai Governi europei tradizionalmente ostili.

Attorno a tale principio, inoltre, si è costruita la granitica procedura di identificazione, obbligo dei Paesi di primo approdo dipendente dal sistema di Dublino, di cui al Regolamento Eurodac²⁰⁷ che, tra le altre cose, si basa sull'utilizzo delle impronte digitali per schedare ogni persona all'arrivo, al fine di evitare duplicazioni nella gestione delle richieste di asilo (ed evitare, così, il cosiddetto fenomeno dell'*asylum shopping*) o, al contrario, il rischio di non lasciare, come si suole dire, i «rifugiati in orbita», (ed evitare il cosiddetto fenomeno dei *floating refugees*), vale a dire in un limbo senza la presa in carico della richiesta di protezione da parte di alcuno Stato.

Ora, nonostante il sistema, a trent'anni dalla sua introduzione, debba considerarsi pertanto ben più che collaudato, la sua fallacia, sia in termini di impatto sui sistemi di accoglienza degli Stati che in relazione al rispetto dei diritti per le persone che ne sono assoggettate, pare storicamente data²⁰⁸.

²⁰⁶ Rif. Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. In relazione alla disciplina interna, il riferimento è all' art. 9 bis del D. Lgs. 286/98.

²⁰⁷ “Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013 , che istituisce l' «Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del Regolamento (UE) n. 604/2013, volto a stabilire i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto. Disciplina che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 già istitutivo dell'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, [EUR-Lex - 32013R0603 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²⁰⁸ Per molteplici riscontri in proposito, tra le analisi più recenti: Relazione del Parlamento europeo sull'attuazione del Regolamento Dublino III del 2.12.2020 - 2019/2206(INI), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni. Relatrice: Fabienne Keller, [RELAZIONE sull'attuazione del regolamento Dublino III | A9-0245/2020 | Parlamento Europeo \(europa.eu\)](#); a cura dell'UNHCR, il rapporto dal titolo “Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation”, agosto 2017, [Refworld | Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation](#). Circa il funzionamento del sistema Dublino rispetto al contesto italiano, l'analisi più recente e di ampia portata risulta lo studio ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), dal titolo “Il sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico”, marzo 2022, [Microsoft Word - Report Fiumicino impaginato definitivo.docx \(asgi.it\)](#). Inoltre, si tenga conto degli artt. 46 “Controllo e valutazione” e 47 “Statistiche”, di cui al Regolamento di Dublino, che impongono alla Commissione, per il tramite dei dati che gli Stati devono mettere a disposizione, di fornire periodiche analisi e relazionare circa lo stato di attuazione del sistema Dublino. Ai sensi delle disposizioni citate, dopo il 2016, la Commissione è tenuta a relazionare in materia in seno alla relazione annuale circa il funzionamento del sistema Eurodac.

In particolare, le critiche più consistenti ruotano attorno alla sua inadeguatezza di fronte alla consistenza dei flussi migratori di questo secolo, per la sperequazione circa il carico procedurale sui Paesi di prima approdo, ma anche, di conseguenza, per la crisi che da ciò discende nei rapporti di solidarietà e mutua fiducia tra gli Stati europei.

Le controversie legate alla clausola di sovranità, di cui all'art. 17, sostengono tale analisi ed aiutano a darne conto. Innanzitutto, che *“senza pregiudizio dei criteri di competenza definiti nel presente regolamento, gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi”*, è un principio che Dublino richiama²⁰⁹ facendo riferimento agli obiettivi di Tampere volti all'istituzione di un Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), fondati sul riconoscimento del principio di non *refoulement*, come assunto da cui muovere per accomunare gli sforzi degli Stati membri nell'armonizzazione della politica migratoria dell'Unione.

Una «mutua fiducia»²¹⁰, appunto, che, in virtù delle manifeste discrepanze tra i diversi sistemi di accoglienza posti in essere dai singoli Stati, non possiamo dire incondizionata. Lo stesso Regolamento di Dublino, infatti, già all'art. 3 c.2²¹¹,

Nell'ultima di queste relazioni disponibili, si legge, ad esempio, che: *“La Commissione ha preso in considerazione molte raccomandazioni di autorità nazionali e locali, di organizzazioni non governative e internazionali, come l'UNHCR 16 e l'OIM, così come di gruppi di riflessione e del mondo accademico, su come figurarsi un nuovo inizio in materia di migrazione e affrontare le attuali sfide migratorie nel rispetto delle norme in materia di diritti umani. Secondo le opinioni di tali interlocutori, per un nuovo inizio riguardante la riforma occorrerebbe rivedere certe norme relative alla determinazione della competenza e prevedere un meccanismo di solidarietà obbligatoria anche per le persone sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso. Le organizzazioni non governative invocano anche un'interpretazione comune del concetto di competenza tra Stati membri, e chiedono che le disposizioni di Dublino riviste includano un meccanismo di ricollocazione più permanente”*. Questa, e in generale tutte le proposte di modifica già elaborate per la rivisitazione annunciata del sistema di Dublino, offrono testimonianze esplicative delle stesse difficoltà della Commissione europea in materia, secondo le riflessioni proposte. Rif. COM(2020) 614 final 2016/0132(COD), del 23 settembre 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0614> .

²⁰⁹ Rif. Regolamento Dublino III, Considerando n. 3 di cui al preambolo.

²¹⁰ In argomento, C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in «Rivista Diritto Internazionale», 2015, p.701 ss.

²¹¹ Rif. Regolamento Dublino III, Capo II “Principi generali e garanzie”, art. 3 “Accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale”, c.2 “Quando lo Stato membro competente non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente regolamento, è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente”.

contempla la previsione che non tutti gli Stati membri rispettino effettivamente la Convenzione di Ginevra per i rifugiati a causa di possibili carenze nella gestione delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale che essi mettono in campo. E, all'art. 17, come si anticipava, introduce la cosiddetta clausola di sovranità²¹², una clausola discrezionale, così rubricata al Capo III del Regolamento, che gli Stati hanno la facoltà di azionare in base alle loro autonome valutazioni, senza che sia richiesto il soddisfacimento di determinate condizioni e anche nel caso in cui non vi sia il consenso delle persone direttamente interessate.

Una formula piena, di cui al comma 1 dell'art. 17. Formula in parte mitigata al comma 2, che riporta, invece, il riferimento alla cosiddetta clausola umanitaria²¹³, espressa nel corpo del precedente art. 16²¹⁴, con cui sono delineate le procedure di esame delle richieste di asilo, in caso di persone a carico e legami familiari in Paesi

²¹² Rif. art. 17 c. 1 “In deroga all’articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento”. Per una disamina della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, che dia conto dell’andamento altalenante delle decisioni fino al progressivo allineamento con l’orientamento della Corte EDU si rimanda a C. Favilli, *Il diritto dell’Unione, op. cit.*, p. 67. Per un riscontro circa la giurisprudenza della CGUE in relazione all’applicazione della clausola di sovranità, rif. sentenze C-648/11 del 6 giugno 2013; C-661/17 del 23 gennaio 2019, interessante anche in relazione ai risvolti circa l’applicazione della clausola di sovranità nel contesto Brexit per i quali si rimanda a M. Ferri, *Il rapporto tra clausola di sovranità e diritti fondamentali: riflessioni critiche a partire dalla sentenza della Corte di giustizia M.A., S.A., A.Z. sui trasferimenti Dublino verso il Regno Unito*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1/2019; e ancora le sentenze C-360/16 del 25 gennaio 2018; C-163/17 del 19 marzo 2019 e C-582/17 del 2 aprile 2019; i procedimenti riuniti C-411/10 e C-493/10 del 21 dicembre 2011. Per approfondimenti, inoltre, M. Magri, *Il decreto-sicurezza impedisce i “trasferimenti Dublino”?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2020, p. 206 ss.

²¹³ Rif. Art. 17, c.2 “Lo Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16. Le persone interessate debbono esprimere il loro consenso per iscritto.”

²¹⁴ Rif. art. 16, commi 2 e 3 “1. Laddove a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata un richiedente sia dipendente dall’assistenza del figlio, del fratello o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri o laddove un figlio, un fratello o un genitore legalmente residente in uno degli Stati membri sia dipendente dall’assistenza del richiedente, gli Stati membri lasciano insieme o ricongiungono il richiedente con tale figlio, fratello o genitore, a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d’origine, che il figlio, il fratello, il genitore o il richiedente siano in grado di fornire assistenza alla persona a carico e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. 2. Se il figlio, il fratello o il genitore di cui al paragrafo 1 risiede legalmente in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova il richiedente, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui il figlio, il fratello e/o il genitore risiede legalmente, a meno che la salute del richiedente non impedisca allo stesso, per un periodo di tempo significativo, di recarsi in detto Stato membro. In tal caso, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui si trova il richiedente. Detto Stato membro non è soggetto all’obbligo di condurre il figlio, il fratello o il genitore del richiedente nel suo territorio”.

diversi dallo Stato in cui si trova la persona richiedente protezione²¹⁵, e che prevede la necessità di acquisire il consenso del migrante interessato.

In questo scenario, rileva la deroga all'impianto così strutturato che deriva dall'attivazione della Direttiva 55/2001 in favore degli sfollati ucraini, già richiamata. La Direttiva, infatti, implica *“la facoltà di circolare per periodi di breve durata attraverso gli Stati membri dell'UE e di poter godere della protezione anche in caso di trasferimento in uno Stato diverso dal primo di accoglienza (art. 26). Condizioni di favore che appaiono distanti dai pilastri su cui poggia la politica europea di asilo rispetto alle responsabilità che gravano sui Paesi di primo ingresso ed alle limitazioni dei movimenti secondari, a danno della libertà di scelta degli stessi migranti”*²¹⁶.

L'applicazione della direttiva, in questo senso, sostanzia il principio di solidarietà tra gli Stati, che sono tenuti a cooperare per il trasferimento degli sfollati e sono tenuti a farlo, finalmente, almeno in questo caso, tenendo in debita considerazione il consenso degli sfollati stessi²¹⁷.

Un principio dibattuto questo, il quale però non ha trovato concreta attuazione nelle diverse proposte di modifica al regolamento Dublino III e, più in generale, al sistema comune di asilo e migrazione.

Sul punto, circa le proposte di riforma del sistema Dublino, copiose e sistematiche sin dalla sua prima attuazione, valga prendere in considerazione quanto riportato, nel 2016, nell'ambito di un rapporto commissionato dal Parlamento europeo su proposta della Commissione LIBE, in cui è chiaramente espresso che *“If the EU is to have an effective responsibility allocation mechanism, a fundamental change of direction is required. Experience indicates that attempting to “allocate” persons without their consent, according to pre-determined criteria, is unworkable and comes at the expense of ensuring effective and swift access to status determination”*²¹⁸.

²¹⁵ Per un approfondimento su ciò che la clausola umanitaria contempla in termini di legami familiari, dal loro nucleo essenziale di cui al Regolamento Dublino III alle interpretazioni estensive derivanti dalla giurisprudenza, si rimanda a F. Maiani, *L'unità familiare nella procedura Dublino*, Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), ottobre 2019, <https://centre-csdm.org/wp-content/uploads/2020/05/MAIANI-Dublin-Study-IT-Final-26.05.2020.pdf>.

²¹⁶ Considerazioni svolte insieme a Lidia Lo Schiavo nel saggio “Protezione temporanea, discriminazione permanente: l'attivazione della Direttiva 2001/55/CE per l'accoglienza degli sfollati ucraini nell'Unione europea”, realizzato per il rapporto sulle migrazioni 2022 di Idos, p.61.

²¹⁷ Per una critica al sistema di attribuzione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale in capo allo Stato di primo ingresso ancorata al riconoscimento dei diritti umani, con particolare riguardo all'assenza della previsione di un consenso da parte dei migranti, diretti interessati, O. F. Sidorenko, *The Common European Asylum System*, The Hague, T.M.C Asser Press, 2007, pp. 56 e ss.

²¹⁸ Citazione ed approfondimenti, in F. Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation*, Study for the LIBE Committee, 28 giugno 2016, p.7 e ss.

Circa le proposte di riforma del sistema comune di asilo e migrazione, anch'esse copiose e sistematiche²¹⁹, nell'economia del ragionamento appare utile rimanere in argomento, proponendo un'analisi che rimandi all'attuazione della direttiva che garantisce protezione temporanea agli sfollati, al fine di mettere in evidenza due aspetti, in particolare.

Innanzitutto, il fatto che la direttiva stessa è un atto a sua volta oggetto di proposte di modifica e, da ultimo, prima della sua improvvisa attivazione, addirittura di abrogazione, annunciata con il Nuovo Patto Migrazione e Asilo.

Inoltre, che le proposte di modifica al sistema comune, a partire dal Nuovo Patto, neanche più tanto «nuovo» ma ancora non attuato e già, oltretutto, pure questo oggetto di ulteriori proposte di modifica, sono sempre e comunque asservite agli interessi dei singoli Stati i quali, in materia, non arretrano di fronte alla necessità di cedere quote di sovranità, nemmeno di fronte all'urgenza di tutelare milioni di persone in fuga.

E, ancora, gli aspetti discriminatori che l'attuazione della direttiva in parola ha fatto emergere, oltre a costituirne un esempio lampante, offrono evidenze circa i limiti strutturali dell'intero sistema comune, limiti che gli Stati non sembrano intenzionati a superare, stante la stasi in cui versano i diversi tentativi di affrontarli.

Ciò che emerge, in particolare, dallo studio sulla Direttiva 55/2001, commissionato nel 2016 dalla Commissione europea, è indicativo in tal senso²²⁰. Per gli aspetti di interesse, si può notare come i principali ostacoli all'attivazione della Direttiva siano stati individuati, da un lato, nell'accentramento della procedura in capo alla Commissione. Si attribuisce, cioè, alla Commissione l'inerzia sin qui dimostrata nonostante alcune significative sollecitazioni da parte degli Stati membri più colpiti dai flussi migratori.

Ricordiamo, in tal senso, la formale richiesta dell'Italia, sostenuta dalla medesima richiesta sebbene formulata in maniera informale da Malta, in occasione

²¹⁹ Per una disamina completa della ricostruzione circa le principali tappe relative alle proposte di riforma del sistema comune di migrazione e asilo che si sono succedute dal 2016 ad oggi e un approfondimento sulla proposta di cui al “Nuovo patto Migrazione e Asilo” si veda D. Thym (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Nomos, 2022, [9783748931164.pdf](https://www.nomos-elibrary.de/9783748931164.pdf) ([nomos-elibrary.de](https://www.nomos-elibrary.de/)).

²²⁰ Rif. ICF Consulting Services Limited, on behalf of DG Migration and Home Affairs, Study on the Temporary Protection Directive, Final report, 2016, in particolare, si vedano le schede di analisi circa i punti critici rilevati, p. 41 ss., [final report evaluation tpd en.pdf](https://ec.europa.eu/migration-and-asylum/sites/default/files/2016-12/tpd_evaluation_en.pdf) ([europa.eu](https://ec.europa.eu/migration-and-asylum/)).

della pressione alle frontiere dovuta agli arrivi attraverso la rotta centrale del Mediterraneo nel 2011²²¹.

D'altro canto, si mette in evidenza la stessa inerzia degli Stati membri nel pressare affinché tale strumento giuridico sia realisticamente preso in considerazione con le finalità di tutela delle persone in fuga, vale a dire per le finalità stesse della Direttiva. In questo caso è necessario ricordare che la procedura di attivazione della Direttiva poggia, oltre che sulla valutazione della mole di afflusso di sfollati, sulla ulteriore valutazione circa il grado di pressione sui sistemi di accoglienza degli Stati e sulla loro conseguente capacità di farvi fronte.

L'attivazione della Direttiva in favore degli sfollati prevede, dunque, una sorta di resa da parte dello Stato che ne dovesse fare richiesta rispetto alla propria capacità di gestire le sue stesse frontiere²²².

A guidare la richiesta di attivazione, quindi, valgono ragioni politiche e burocratiche prima ancora che di tutela dei diritti fondamentali.

E, se guardiamo al sistema di tutele previsto dalla Direttiva, di cui al Capo III "Obblighi incombenti agli Stati membri nei confronti dei titolari della protezione temporanea", vediamo che quelli potenzialmente riconosciuti in caso di applicazione della Direttiva risultano notevolmente più ampi rispetto a quelli riconosciuti dai sistemi interni ai singoli Stati membri, nel loro nucleo essenziale. Si pensi, in questo senso, ad esempio, ai diritti di cui all'art. 12 che disciplina i diritti legati alla sfera

²²¹ La richiesta italiana è stata presa in carico dal Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'Unione ove è stata di fatto bloccata. Le ragioni del mancato accoglimento sono sbrigativamente ricondotte alla nozione di "afflusso massiccio" che, non essendo mai stata oggettivamente declinata, si presta ad interpretazioni discrezionali da parte della Commissione stessa. Un dossier prodotto dalla Camera dei deputati della Repubblica italiana riporta come il nostro Paese abbia appreso del diniego: "*Notizie stampa informano che gli Stati membri avrebbero eccepito che l'afflusso verso l'Italia non avrebbe attualmente dimensioni tali da giustificare l'attivazione del meccanismo e sarebbe composto essenzialmente da migranti economici e non da potenziali beneficiari di protezione internazionale*". Rif. Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Riunione dei presidenti delle Commissioni affari esteri dei Parlamenti dell'UE - Budapest, 5 - 6 maggio 2011, Serie Documentazione per le Commissioni - Riunioni interparlamentari N. 77, 2011, [Camera dei deputati Dossier RI077](#). Approfondimenti in merito in H. D. Genç, A. Ş. Nedime, *Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union*, in «International Journal of Political Science & Urban Studies», marzo 2019.

²²² Gli aspetti definitori di cui all'art. 2a) ricordano, infatti che "Ai fini della presente direttiva s'intende per: a) "protezione temporanea": la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione".

lavorativa e formativa e all'art.13, che riconosce il pieno diritto ad avere un'abitazione²²³.

Si capisce, quindi, il perché le proposte di riforma del sistema comune di migrazione e asilo, come si anticipava, allo stato non contemplano l'ipotesi di fare leva sulla Direttiva puntando, piuttosto, ad affrontare la vera esigenza europea, vale a dire l'alleggerimento delle procedure di frontiera per gli Stati membri più esposti, attraverso la revisione del meccanismo di ricollocazione dei migranti, sia a seguito di flussi emergenziali che come risposta alla crisi permanente: *“in the light of the latest migratory developments and the alarming refugee crisis, the European Commission has put forward new proposals on provisional measures (emergency relocation mechanisms) and a permanent crisis relocation mechanisms. These have so far received more political support than the triggering of the TPD and are increasingly considered as valid alternatives to the TPD”*²²⁴. Proposte di riforma, quelle di cui al già citato Nuovo Patto sulla Migrazione e Asilo, e alla proposta di riforma del Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (RAMM), che nulla apportano, quindi, sul piano del riconoscimento e dell'effettivo esercizio dei diritti dei migranti²²⁵.

Se le considerazioni sin qui proposte derivano dall'analisi dei principali documenti di riferimento, sul punto, il lavoro di ricerca svolto per ricostruire il contesto in cui gli atti di riferimento sono stati adottati, si è potuto arricchire delle considerazioni svolte dagli stessi europarlamentari italiani che, nel corso della presente legislatura, più di tutti rivestono un ruolo fattivo nelle loro funzioni di Vicepresidente (On. Bartolo) e componente (On. Ferrara) della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (Commissione LIBE), per le quali si rimanda al prossimo paragrafo.

²²³ Si legge, infatti, nello studio sulla direttiva in parola che la facoltà, per i beneficiari della protezione temporanea *“to engage in employed or self-employed activities, subject to rules applicable to the profession, as well as in activities such as educational opportunities for adults, vocational training and practical workplace experience” (Art. 12) stands out*. *Op. cit., Study on the Temporary*, p. 25.

²²⁴ *Op. cit., Study on the Temporary*, p. 36.

²²⁵ Per i dovuti approfondimenti si rimanda al contributo di F. Buonomenna, *La solidarietà ed i suoi limiti nel nuovo Patto su migrazione e asilo*, in *op. cit., Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, p. 41 ss.

2.6.1 I lavori al Parlamento europeo per la riforma del sistema comune di migrazione e asilo: in dialogo con l'On. Pietro Bartolo e l'On. Laura Ferrara

L'indagine volta a ripercorrere le dinamiche che hanno portato all'attuale assetto circa le politiche migratorie nel contesto dell'Unione europea mostra la perdurante supremazia del principio di sovranità nazionale.

Una supremazia che impedisce l'affermazione di un governo del fenomeno migratorio sia a livello statale, perché è un fenomeno sovranazionale, che a livello sovranazionale, in ragione della perdurante supremazia della competenza giuridica nazionale. Un paradosso di natura evidentemente politica che non consente di segnalare progressi sul fronte della sua disciplina. Nel rapporto tra diritto e politica, in tema di sovranità e flussi migratori, ci si attende che la politica sia capace di orientare il proprio agire rispetto ai bisogni di una collettività in mobilità, avvalendosi del sistema di diritto per non arretrare mai sul fronte delle tutele. Un'aspettativa che, stando all'osservazione della realtà, risuona come utopica rispetto ad un assetto che ragiona oggi di ulteriore riforma di un "Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo" senza che questo sia stato ancora attuato, pur non essendo neanche più "Nuovo", come già si è avuto modo di appurare.

Perché il sistema comune di migrazione e asilo è sostanzialmente bloccato? Quali sono le ulteriori proposte di modifica pronte per essere portate al vaglio della Commissione europea? Come si è mosso e intende procedere un Parlamento europeo, nei limiti delle proprie competenze, ancora impegnato a riflettere sul futuro dell'Europa, in uno scenario reso ancora più complesso dagli eventi emergenziali degli ultimi anni?

Cogliendo l'occasione della sessione plenaria del Parlamento europeo svoltasi la prima settimana di maggio 2022 a Strasburgo, nell'ambito del percorso di dottorato, è stato possibile assistere ai lavori in tema di gestione della migrazione verso l'Europa da parte dei rifugiati e richiedenti asilo. La ricerca propone, pertanto, alcuni spunti tratti dalle conversazioni svolte, in particolare, con due europarlamentari italiani, componenti della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo (Commissione LIBE). Si tratta dell'On. Pietro Bartolo, già medico di Lampedusa, investito in prima persona dagli eventi ed oggi Vicepresidente della Commissione LIBE e dell'On. Laura Ferrara, *"relatrice "ombra" praticamente*

su tutti i file e relatrice al Parlamento europeo per la proposta di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione"²²⁶.

L'incontro con On. Bartolo si è svolto il primo giorno della settimana di plenaria, in un clima di preparazione per la fitta agenda non solo di incontri ufficiali ma soprattutto di riunioni collaterali, sia pianificate dai gruppi parlamentari e dalle relative segreterie, che estemporanee, frutto di incontri informali, mai casuali ma volutamente informali, dai quali evidentemente dipende buona parte degli accordi che poi maturano sul piano dell'ufficialità. La necessità di programmare la gestione del tempo in un frangente come quello descritto, lascia poco spazio ai preamboli e allora l'On. Bartolo esordisce andando subito a quello che si è inteso essere il vero punto della questione: *“ Uno dei 49 punti emersi dalla società civile sul futuro dell'Europa riguarda la equa distribuzione dei migranti che arrivano e questo è quello che abbiamo chiesto sempre – anche nel corso della scorsa legislatura – quando è stata chiesta la riforma del ricollocamento all'interno della riforma del Regolamento di Dublino che è lo strumento che oggi governa il fenomeno migratorio e che impone il principio del Paese di primo ingresso*”²²⁷.

Sul tema della migrazione irregolare, infatti, la società civile che ha risposto all'appello delle istituzioni europee di contribuire alla condivisione di idee sul futuro dell'Europa, ha posto l'accento sulla necessità di adeguare il sistema Dublino, nell'ottica del superamento dei vincoli del Paese di primo approdo, di cui si è detto.

L'On. Bartolo, in proposito, rivendica il suo ruolo di relatore ombra per il gruppo dei socialdemocratici nell'ambito della riforma del Regolamento di Dublino III annunciata con il Nuovo Patto Migrazione e Asilo, su cui, appunto, non si è ancora trovato il consenso.

Alla richiesta di entrare nel merito delle proposte di riforma per delineare lo scenario più probabile in termini di potenziale accordo, la risposta diventa giocoforza

²²⁶ In corsivo, nel paragrafo, le citazioni letterali riprese dai discorsi degli Onorevoli, sulla base delle trascrizioni effettuate e da essi stessi validate ai fini del loro utilizzo per la ricerca, per le quali hanno fornito il loro esplicito consenso.

²²⁷ Il riferimento dell'On. Bartolo è ai 49 punti emersi a conclusione dell'iniziativa di partecipazione dei cittadini europei sui temi maggiormente sensibili, denominata “Conferenza sul futuro dell'Europa”. I punti sono stati adottati per consenso, proprio a conclusione dei lavori del Parlamento europeo il 9 maggio 2022 a Strasburgo. Per informazioni ed approfondimenti circa la genesi della Conferenza, il clima di consenso in cui è nata, le difficoltà di avvio dovute all'incedere della pandemia del 2019 e gli esiti dei lavori durati sostanzialmente due anni, si rimanda alla pagina ufficiale dedicata alla Conferenza sul sito dell'Unione europea, [Conferenza sul futuro dell'Europa | Commissione europea](#). Per un approfondimento circa l'apporto della società civile italiana, dal punto di vista istituzionale, è disponibile la “Relazione del Governo sul contributo italiano”, [futuroeuropa volume web.pdf \(politicheeuropee.gov.it\)](#).

più evasiva: *“Tra un po’ gli assistenti si incontreranno come parte tecnica per discutere come modificare il Patto nella parte che riguarda il principio del paese di primo ingresso e cercare di trovare dei compromessi per avere una distribuzione, non dico automatica, ma una equa distribuzione in base all’art. 80²²⁸ e cioè sulla solidarietà e la condivisione della responsabilità per fare in modo che queste persone che arrivano possano essere distribuite attraverso diversi meccanismi quali, per esempio, quello già previsto sul Patto, che è quello dei legami significativi. Noi abbiamo chiesto anche di ampliare, oltre i legami familiari previsti (padre, madre) per allargare il significato di famiglia e poi allargare in base ad altri tipi di legami come possono essere anche quelli che derivano da esperienze di studio. Insomma, legami particolari con il Paese che poi dovrebbe assumersi la responsabilità di valutare la domanda di asilo e quindi tutto questo è nella nostra intenzione ma chiediamo anche che, nel momento in cui non ci dovessero essere dei legami significativi con determinati Paesi dell’UE, queste persone siano collocate all’interno dei Paesi in cui c’è stata una minore pressione, considerando sempre alcuni requisiti di questi Paesi (come per esempio popolazione, non avere un tasso di disoccupazione superiore al 20%) perché ovviamente ci vuole un tessuto solido. Queste sono le nostre proposte. Certamente abbiamo delle difficoltà. Non siamo tutti d’accordo. Su alcuni principi siamo riusciti in qualche modo (anche se ancora dobbiamo valutare, dobbiamo vedere) per esempio l’eliminazione del principio del primo Paese di ingresso, c’è una certa maggioranza. Quindi il ricollocamento potrà avvenire in altri Paesi innanzitutto ampliando il concetto di famiglia e anche altri legami e poi facendo una redistribuzione verso quei Paesi, come per esempio Ungheria o i Paesi di Visegrad che sono quelli più resistenti all’accoglienza, facendo una distribuzione più equa”*.

Le parole dell’On. Bartolo sono pronunciate con toni enfatici per l’impegno svolto al fine di raggiungere un consenso almeno su un nucleo minimo di modifiche, essenziali per rendere il sistema comune di migrazione e asilo degno di un’Unione europea solidale, nella consapevolezza, comunque, di non poter sospingere il dialogo verso un radicale cambio di rotta in favore di politiche di accoglienza ed inclusione

²²⁸ Riferimento all’art. 80 del TFUE, ai sensi del quale “Le politiche dell’Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell’Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell’applicazione di tale principio”.

che, a suo dire, andrebbero indirizzate a tutte le persone in migrazione, includendo nel suo pensiero anche i migranti cosiddetti economici.

L'On. Bartolo, pertanto, ribadisce che la direzione più fruttuosa al momento appare quella di continuare sulla strada della modifica delle norme che vincolano il sistema di asilo al paletto del Paese di primo ingresso: *“Questo affligge in particolare i Paesi come l'Italia ed è quello che noi vogliamo cambiare. È quello che chiede la società civile fra i 49 punti e speriamo sia un incentivo a cambiare le cose”*. In un ragionamento di più ampio respiro, i profughi verso i quali è opportuno irrobustire il sistema di tutele sulla base della condivisione della responsabilità e l'attuazione del principio di solidarietà tra Paesi membri, diventano tutti i migranti. *“Il fenomeno della migrazione è un problema europeo e quindi come tale lo dobbiamo trattare. Tutti i Paesi devono assumersi la responsabilità, non solo quelli di primo ingresso, anche se la mia opinione personale, a parte i profughi che arrivano ora dall'Ucraina, quelli tradizionali, quelli che abbiamo sempre avuto – in considerazione del fatto che quell'invasione di cui hanno tanto parlato non c'è mai stata e non c'è²²⁹ - la mia opinione personale, ripeto, è che i migranti tutti sono una risorsa. Io non li condividerei con nessuno perché sono una risorsa, un'opportunità. Li terrei tutti ovviamente con una gestione che sia chiaramente diversa da quella compiuta fino adesso”*.

Parole che derivano dall'esperienza personale e professionale legata all'impegno precedente a quello politico che, com'è noto, lo ha visto protagonista da medico di Lampedusa. Un bagaglio pesante, in senso sia positivo (per l'esperienza umana e professionale maturata) che negativo (in ragione delle tristi vicende legate ai drammi dei migranti, naturalmente), che l'On. Bartolo sente il dovere di mettere a disposizione. In fondo è proprio per questo che ha accettato di buon grado di dedicare più di un'ora all'incontro, avvenuto all'inizio di una settimana di lavoro più che impegnativa, è per questo che non si risparmia per interagire con quante più persone è possibile, convinto che buona parte del suo lavoro debba consistere nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica, verso la quale sente il dovere morale di effettuare una sorta di operazione verità, a seguito delle distorsioni nella

²²⁹ L'On. Bartolo più volte ribadisce che la retorica sovranista ha distorto la realtà agli occhi di un'opinione pubblica cui è stato fatto credere che l'immigrazione conosciuta dall'Europa è sproporzionata rispetto la capacità di accoglienza dei Paesi e che pertanto la risposta securitaria avrebbe dovuto prevalere per scongiurare una destabilizzazione dell'intero sistema, a danno degli stessi cittadini dell'Unione.

comunicazione dei processi migratori che ne condiziona di fatto la sana gestione.

“Quando io parlo di queste cose anche mi arrabbio perché io le ho viste queste persone, vive e morte, le ho curate, le ho accarezzate, so di cosa parlo. Quando molti miei colleghi parlano non sanno nemmeno di cosa, li hanno visti solo in televisione e parlano, anche in Italia continuano ad essere ostili nei confronti di queste persone, per una manciata di voti. E la gente viene bombardata da una narrazione sbagliata. Quale invasione? Ora abbiamo avuto in due mesi 5 milioni di profughi ucraini e va tutto bene. Io fino al 2019 sono stato medico a Lampedusa e ho visitato 350.000 persone in 28 anni, un'enormità per un'isola come Lampedusa, per un solo medico, ma non certo per l'Europa. Poi c'è stata anche una gestione sbagliata, qualcuno ha voluto anche eliminare le buone pratiche per far emergere tutto come un problema. E ancora c'è chi bombarda l'opinione pubblica affermando che i migranti portano malattie. Non è vero, lo posso dire io che non ho mai visto una malattia infettiva grave. Le malattie di cui sono veramente vittime queste persone esistono, è vero, ma sono soprattutto malattie mentali perché sono persone distrutte psicologicamente. Ho dovuto disporre parecchi Trattamenti Sanitari Obbligatoriosi da medico, dovuti a malattie legate alle violenze, ai traumi subiti, per la cosiddetta malattia del gommone²³⁰, per l'eccessivo dimagrimento, fino alle torture ormonali di cui non parla nessuno. Io lo posso sottoscrivere come medico quello che dico. Era un obbligo mettere in quarantena una barca in caso di malattie e non ho mai avuto l'esigenza di farlo. Nessuno poteva scendere a terra se prima non saliva un medico che desse il nulla osta a scendere e io ho potuto sempre darlo”.

Riportando il discorso sul piano dei rapporti interni alle istituzioni, un passaggio interlocutorio ha riguardato la stessa incapacità dei colleghi dell'On. Bartolo, in primo luogo in seno alla stessa Commissione LIBE, di far avanzare un ragionamento costruttivo, tra esperti, a riparo dalla strumentalizzazione mediatica dei processi migratori: *“Si pongono sempre con un atteggiamento che è contrario alla migrazione ab origine. Una posizione intransigente che riguarda soprattutto i Paesi dell'Est. Anche la Polonia, che ora ha aperto le braccia”.*

Proprio il discorso sulla Polonia, e in particolare la posizione dello Stato membro prima e dopo l'apertura della crisi ucraina, conduce il ragionamento dell'On.

²³⁰ La “malattia del gommone” è stata battezzata così proprio dall'On. Bartolo che, da medico, ha riscontrato gravi lesioni alla cute ed ustioni gravi sul corpo dei migranti dovute al contatto con la miscela di carburante e acqua di mare cui essi sono esposti durante le difficili condizioni di viaggio sui gommoni.

Bartolo su alcuni punti già attenzionati nell'ambito della ricerca: *“La Polonia ha votato (abbiamo avuto unanimità) per la direttiva 55/2001. È la prima volta che accade dopo averlo chiesto più volte anche come Paese Italia, come in occasione della Siria e dell’Afghanistan, però non è mai stata applicata per mancanza di unanimità”*.

L'evento in questione, pertanto, assume un significato epocale e capire il sentore in cui è maturato di certo può aiutare anche a capire lo scenario atteso, nel medio-lungo periodo. Sul punto, le aspettative di un cambio di rotta nella direzione di una maggiore e più estesa tutela (non soltanto in favore degli sfollati ucraini) sono smorzate dal racconto, frutto dell'esperienza dell'On. Bartolo, il quale argomenta così: *“La Polonia non ha cambiato orientamento. Il Governo polacco è fermamente ancorato a posizioni intransigenti antimigrazione. Sicuramente, e su questo nessuno di noi nutre alcun dubbio, ha aperto le braccia ai profughi ucraini perché ha un secondo fine. Basti pensare che c'è il meccanismo di condizionalità che altrimenti blocca i fondi del recovery fund, e anche altri fondi²³¹. Il Governo polacco utilizza la retorica giocando attorno all'affermazione per cui, dato che oggi stanno accogliendo la maggior parte dei profughi provenienti dall'Ucraina, allora l'Unione europea è obbligata a trasferire loro i fondi richiesti. Noi in Parlamento ci siamo opposti a tutto questo perché il rispetto dello stato di diritto per noi è una linea rossa che non si può oltrepassare perché è alla base dell'Unione europea. Se noi barattiamo lo stato di diritto con queste cose, tradiamo la stessa idea di Europa. Quindi noi continuiamo a dire che bisogna bloccare i fondi attraverso questo meccanismo di condizionalità. Tra l'altro è stato proposto, sia dall'Ungheria che dalla Polonia, rispetto a questo provvedimento, un ricorso alla Corte di giustizia che invece ha ribadito che questo modo di procedere è corretto e di conseguenza noi stiamo andando avanti su questo²³². È stata già fatta una notifica all'Ungheria, ed i provvedimenti consequenziali non*

²³¹ L'On. Bartolo richiama a più riprese i valori dello stato di diritto cui è informata l'Unione europea. Qui il riferimento è, in particolare, alla Comunicazione della Commissione del 2 marzo 2022, recante “Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione”, che, tra le altre cose, sancisce il richiamo allo stato di diritto già in *incipit*, [c. 2022_1382_3 it act part1 v1.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1382/3/it/act/part1/v1.pdf).

²³² Rispetto al mese di maggio 2022, in cui si è svolta l'intervista, era ancora vivida la sentenza della Corte di Giustizia con cui sono stati respinti i ricorsi di Ungheria e Polonia proprio relativamente alla richiesta di annullamento del Regolamento UE, Euratom 2020/2092, citato alla nota precedente. Sentenze rese in sessione plenaria, il 16 febbraio 2022, a sostegno della concezione dello stato di diritto dell'Unione, prevalente in senso non gerarchico bensì originario. *“Sebbene non esista una gerarchia tra i valori dell'Unione, il rispetto dello Stato di diritto è essenziale per la tutela degli altri valori fondamentali su cui si fonda l'Unione, quali la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. Il rispetto dello Stato di diritto è intrinsecamente connesso al rispetto della democrazia e dei diritti fondamentali. L'uno non può esistere senza gli altri, e viceversa”*. Rif. Sentenza C-156/21 e Sentenza C-157/21.

tarderanno ad arrivare. È chiaro che l'iter è lunghissimo, durerà all'incirca un anno perché è previsto il «botta e risposta» ma, se l'Ungheria effettivamente non riesce ad adeguarsi per il pieno rispetto dello stato di diritto vorrà dire che verrà meno la base essenziale per stare in Europa (tra l'altro hanno firmato per entrare in Europa, hanno condiviso questi valori). Saremo determinati, e se ce ne saranno le condizioni, si procederà fino alla sanzione finale massima, che è quella dell'espulsione. Con questo non voglio dire che ciò sia augurabile, nessuno vorrebbe mai arrivare a questo ma è di certo un'opzione che al momento non ci sentiamo di poter escludere”.

Parlamento e Commissione europea, dunque, sembrano aver assunto una posizione di maggiore consapevolezza e determinazione rispetto alla necessità di ancorare le prospettive di riforma delle politiche sovranazionali, e la politica migratoria, prima di tutto, ai più alti valori, fondanti l'idea stessa di Unione. Una sinergia che però, come già sottolineato, non ha ancora prodotto risultati sul piano delle riforme attese. *“Noi speriamo di arrivare ad una conclusione positiva in merito alle nostre proposte di riforma del RAMM entro fine mandato, entro questa legislatura,²³³ ma naturalmente questo non dipende solo dal Parlamento”.*

Con l'acronimo RAMM si identifica la proposta di nuovo Regolamento sulla gestione dell'Asilo e della Migrazione²³⁴, presentata insieme al nuovo patto sulla migrazione e asilo il 23 settembre 2020 dall'attuale Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen.

Una proposta di riforma votata a larga maggioranza dal Parlamento *“e poi invece praticamente gettata nel cestino dal Consiglio che non ha mai espresso la sua posizione. Non si è mai arrivato ad un compromesso con il Consiglio, ai famosi triloghi”.*

La ragione della mancata attuazione delle riforme si ritiene, pertanto, individuata nelle resistenze del Consiglio, ergo degli Stati membri, sulla base delle considerazioni già sviluppate nel corpo della tesi in relazione alla indisponibilità alla cessione di quote di sovranità rispetto ad un tema, l'immigrazione, posto in deterministica correlazione con il tema della sicurezza nazionale.

Circa le possibili soluzioni, su cui si sta lavorando e presumibilmente alla portata, perlomeno nel lungo periodo, l'On. Bartolo focalizza il ragionamento sulla

²³³ La IX legislatura è iniziata ufficialmente il 2 luglio del 2019 e si concluderà, pertanto, a luglio 2024.

²³⁴ Rif. COM (2020) 610 final, 2020/0279(COD). Per riscontro, [EUR-Lex - 52020PC0610 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

procedura di approvazione delle riforme, mancate a causa della necessità di ottenere l'unanimità degli Stati membri. *“Con la conferenza sul futuro dell'Europa la società civile chiede (come chiedono anche i parlamentari) la soppressione del diritto di veto, del voto all'unanimità, che dovrebbe rimanere solo per alcune cose. Ma per fare questo dobbiamo capire anche come modificare i trattati. Sarebbe la cosa più opportuna. In democrazia si sa che è la maggioranza – anche se qualificata – ma pur sempre la maggioranza a decidere”*. Sul punto fa l'esempio di Cipro, un piccolo Paese di cui stigmatizza l'operato perché *“Cipro non è che vota contro ma neanche si presenta e blocca tutto, non va bene”* e della Danimarca, di cui stigmatizza la politica di respingimento dei migranti, ricordando le ultime misure con cui il Paese ha esternalizzato la stessa procedura di vaglio delle richieste di asilo, al fine di non consentire l'ingresso a nessun immigrato, neanche richiedente asilo, appunto. Esempi che evidentemente bisogna prendere in considerazione unitamente alle ben note e documentate condotte antimigrazione dei Paesi facenti parte del cosiddetto gruppo di Visegrad, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria, cui Bartolo aggiunge, comunque, Austria, Estonia, Danimarca, Bulgaria, Cipro e Grecia, i Paesi che hanno esplicitato le loro posizioni di intransigente chiusura, anche attraverso la costruzione di muri alle frontiere. In attesa di giungere al superamento del vincolo dell'unanimità, dice Bartolo, *“Cercheremo di arrivare come Parlamento almeno al trilatero e quindi al dialogo con il Consiglio con una proposta che sia la più ambiziosa possibile per poi magari ad arrivare ad un compromesso accettabile. Se arriviamo con una proposta debole già in partenza perché ci sono problemi con gli altri gruppi parlamentari (con Renew, con il PPE e ovviamente con gli altri, con gli ID, in particolare, perdiamo in partenza. E tutto questo è basato sui pregiudizi più che su una conoscenza profonda del fenomeno della migrazione. Se ci basiamo su studi importanti fatti da Università, da esperti, tutti dicono che la migrazione è un valore aggiunto per la comunità, è una ricchezza. Quindi si basano esclusivamente su pregiudizi fatti da una narrazione sbagliata”*.

L'attenzione rivolta al principio dell'unanimità riporta il discorso su quell'unanimità raggiunta improvvisamente, e per la prima volta, in seno al Consiglio d'Europa, per l'attuazione della Direttiva 55/2001 in favore degli sfollati ucraini. Sul punto, l'On. Bartolo riprende il suo sfogo contro la posizione della Polonia, ricordando anche le leggi antiaborto che il Paese ha varato, la politica omofoba e discriminatoria

nei confronti della comunità LGBTQI+, e la questione giustizia, naturalmente²³⁵. In un contesto carente delle minime tutele attese in conformità ai valori dello stato di diritto, richiamati dall'appartenenza all'Unione europea, è impensabile che l'accoglienza dei profughi ucraini possa rappresentare un segnale di discontinuità nella politica migratoria di quel Paese, e, di conseguenza, dell'intero fronte europeo rappresentato dai Paesi allineati sulle posizioni del governo di Varsavia: *“La Polonia non ha cambiato idea. Ciò si dimostra facilmente perché si è guardata bene, in questo frangente, dal creare un precedente chiedendo il ricollocamento dei profughi. Nonostante, cioè, l'afflusso massiccio di tantissimi sfollati (al momento stimiamo la presenza di circa 3 milioni di ucraini in Polonia e quindi c'è, di fatto, un grosso problema per l'accoglienza), malgrado ciò, dicevo, la Polonia non ha mai chiesto la loro redistribuzione e questo avviene per due motivi. Il primo motivo riguarda la consapevolezza che molte di queste persone se ne andranno automaticamente perché la direttiva in parola consente ai beneficiari di viaggiare liberamente, in ragione del loro status di rifugiati, concesso senza neanche fare domanda ma solo sulla base dei documenti che attestano che sono ucraini. Il governo polacco è conscio che queste persone andranno dai parenti in Francia, Germania, se ne andranno automaticamente. Il secondo motivo è di natura più strategica, la Polonia non vuole creare un precedente. Chiedere il ricollocamento automatico (che come Italia, invece, abbiamo chiesto più e più volte al fine di alleggerire il peso delle procedure di accoglienza), significherebbe, per la Polonia, adeguarsi e d accettare il sistema comune di asilo e migrazione, le sue regole, quelle che il governo polacco sistematicamente ha violato in tutti questi anni di pressione migratoria sulla rotta balcanica”*. In effetti, le Istituzioni europee hanno esplicitamente messo a disposizione della Polonia il supporto dell'agenzia Frontex, che la Polonia ha rifiutato²³⁶.

²³⁵ In riferimento al contenzioso tra Polonia ed Unione europea sorto in relazione alla supremazia del diritto dell'Unione sul diritto interno, negata dal Tribunale costituzionale polacco, riferimento alla sentenza No. K 3/21, [Trybunał Konstytucyjny: Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej \(trybunal.gov.pl\)](https://www.trybunal.gov.pl/pl/trybunal-konstytucyjny/ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej).

²³⁶ Nonostante la Comunicazione della Commissione, “Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina”, (2022/C 104 I/01), in cui “si raccomanda vivamente che gli Stati membri interessati si avvalgano del sostegno della guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) per tutte le attività svolte dalle guardie di frontiera alle frontiere. A tale riguardo, Frontex dovrebbe trattare in via prioritaria tutte le richieste degli Stati membri interessati ai servizi EUROSUR per la fusione dei dati, in particolare per garantire un monitoraggio regolare mediante un servizio di immagini su misura, comprese le immagini satellitari, che coprano le zone pre-frontaliere adiacenti dell'Ucraina al fine di valutare la situazione e forniscano un servizio su misura di sorveglianza aerea multifunzionale. La Commissione incoraggia inoltre vivamente gli Stati membri con una frontiera comune con l'Ucraina a richiedere il sostegno di Europol”.

L'acceso al ruolo di Frontex, proprio all'indomani delle dimissioni del Direttore esecutivo Fabrice Legeri, avvenute a mezzo comunicato stampa emesso il 29 aprile 2022, sollecita la richiesta di un commento che l'On. Bartolo rilascia come uno sfogo: *“Avevamo chiesto da tempo le dimissioni. C'è una relazione dell'OLAF²³⁷ che è ovviamente secretata ma ci dovranno dare delle spiegazioni perché noi, come Parlamento, abbiamo denunciato più volte il comportamento di Frontex in Grecia, ma anche nel resto del Mediterraneo e nell'Egeo. Loro hanno sempre negato di avere responsabilità sulla violazione dei diritti umani dei migranti ma le cose successe sono documentate”*. Il Parlamento, a seguito delle relazioni negative sull'operato di Frontex²³⁸ *“ha bloccato il disarico del budget di Frontex per il 2019, in attesa di ricevere una relazione completa circa le accuse mosse all'operato dell'Agenzia da parte dell'OLAF”*.

Parallelamente, comunque, lo stesso Parlamento ha rafforzato la dotazione dell'Agenzia Frontex, sia in termini di risorse umane che economiche: *“Anche noi abbiamo votato a favore per l'aumento fino al 2027 fino a 10.000 unità di personale, un'enormità. Praticamente la più grande agenzia europea addirittura con un budget che arriva quasi a 800 milioni di euro. È giusto per l'Europa dotarsi di una forte guardia di frontiera per controllare i nostri confini ma il controllo deve avvenire in primo luogo per quanto riguarda le armi, la droga, il terrorismo. Frontex si è invece accanita contro le persone che cercano migliori condizioni di vita. Anzi Frontex ha il compito di far rispettare i diritti umani ecco perché abbiamo più volte denunciato il comportamento di Frontex, più volte abbiamo chiesto l'audizione di Leggeri e quelle volte in cui è venuto non ha mai risposto, è stato sempre vago. Noi siamo dalla parte*

²³⁷ L'ufficio europeo per la lotta antifrode che, come riportato sulla pagina internet dedicata agli organi di cooperazione ed agenzie decentrate dell'Unione del nostro Ministero della Giustizia *“ha poteri di inchiesta amministrativa su tutto il territorio dell'Unione Europea ed i risultati delle sue indagini possono essere ammessi come prove nei procedimenti penali degli Stati Membri. Il dato è significativo perché per la prima volta un organo sovranazionale ha la possibilità di raccogliere elementi di prova ai quali l'ordinamento comunitario assicura poi una effettiva utilizzabilità nei singoli Stati”*, [Ministero della giustizia | Organi di cooperazione ed agenzie decentrate dell'Unione](#).

²³⁸ Oltre l'indagine a cura dell'OLAF, ancora secretata, sono note le note inchieste giornalistiche curate dal gruppo Lighthouse Reports, [Frontex in the Central Mediterranean - Lighthouse Reports](#), cui hanno collaborato alcune importanti testate giornalistiche internazionali come, tra le più importanti, The Guardian, [Once migrants on Mediterranean were saved by naval patrols. Now they have to watch as drones fly over | Migration | The Guardian](#); Le Monde, [Frontex, l'agence européenne de gardes-frontières, a maquillé des renvois illégaux de migrants en mer Egée \(lemonde.fr\)](#) e la testata tedesca Der Spiegel, [Frontex Involved in Illegal Pushbacks of Hundreds of Refugees - DER SPIEGEL](#). Si ricorda, inoltre, la relazione speciale della Corte dei Conti europea, già pubblicata ad agosto 2021 in cui *“La Corte ha concluso che il sostegno di Frontex agli Stati membri/ai paesi associati Schengen nella lotta contro l'immigrazione illegale e i reati transfrontalieri non è abbastanza efficace”*, [Relazione speciale: Frontex \(europa.eu\)](#).

di Frontex nel momento in cui Frontex fa il suo dovere in relazione a tutte le sue competenze e non per concentrarsi solo sul contrasto alla migrazione”.

Con l'esaurirsi del tempo a disposizione, c'è ancora almeno un aspetto, di interesse della tesi, che si vuole cogliere l'opportunità di approfondire ed è quello relativo alla valorizzazione e al potenziamento del capitale umano offerto dagli immigrati, in termini di accesso alla formazione nel contesto dei sistemi universitari europei. Non è facile approfondire questo punto in quanto non vi sono elementi emergenti che possano renderlo oggetto di analisi sulla base di atti parlamentari, ad esempio, e allora la domanda è diretta: “L'Unione europea ha sempre puntato l'attenzione sull'importanza della formazione, investe ingenti risorse per favorire il diritto allo studio dei propri cittadini, come mai nella vostra agenda politica non c'è traccia dell'importanza della formazione nei confronti dei migranti, anche come leva per favorire una migliore inclusione?”.

La risposta dell'On. Bartolo è tanto sincera quanto disarmante e lascia spazio ad un ultimo, lungo sfogo: *“Non ce n'è traccia per quello che dicevo prima, per i pregiudizi. Non c'è mai stata mai una norma, un patto che ne parlasse. Ma noi oggi siamo al punto che neanche quello che dice la Convenzione di Ginevra viene rispettato perché queste persone vengono respinte. Neanche le previsioni del regolamento di Dublino che comunque è un fallimento. Lo possiamo dire, se dopo 30 anni ancora parliamo di emergenza allora vuol dire che non ha funzionato. Lo dice la storia. Il principio di non respingimento viene continuamente violato”.*

Lo sfogo continua inarrestabile ma a parlare non sembra più l'europarlamentare ma il medico che non si riconosce in questa umanità, nelle scelte governative del suo Paese e dell'Unione cui appartiene: *“Gli accordi che sono stati presi con la Libia, che io ho detestato ovviamente, perché non sono accordi con la Libia ma con la guardia costiera libica che è responsabile del traffico degli esseri umani. Loro sono i trafficanti. Non possiamo dire ci sono i trafficanti e poi c'è la guardia costiera libica. No. Sono loro stessi che violano i diritti umani costantemente, in mare e nelle carceri dove vengono portate le persone. E lo sanno tutti, lo sa l'ONU, lo sa l'Europa, lo sanno tutti però ancora continuiamo a fare accordi. Anche con il memorandum, che l'Italia ha ancora una volta stipulato con la guardia costiera libica, ma anche l'Europa continua a dare fondi, anche i fondi fiduciari, che dovrebbero essere per far crescere quel paese e invece vengono utilizzati per bloccare queste persone. Dopo la riunione del Consiglio europeo si disse che la soluzione era la*

dimensione esterna. La dimensione interna se la dimenticano o la trattano come la trattiamo cioè con i respingimenti, con gli abusi, con le violenze e tutto quello che abbiamo visto. La dimensione esterna che sarebbe, secondo me, l'ideale ma è quasi un'utopia perché per come la intendo io dovrebbe essere che noi aiutiamo gli stati terzi, di origine o transito, a crescere in modo tale da dare a queste persone la possibilità di restare a casa loro senza bisogno di rischiare di morire oltretutto ma la dimensione esterna che intendono loro è invece è assoldare questi stati terzi o di origine per bloccare. Solo per quello vengono utilizzati i fondi e poi per rubare, forse, ma sicuramente sì perché se noi abbiamo dato quasi 600 milioni di euro alla Bosnia Erzegovina dove hanno creato un centro (Lipa) che sarà costato 2 o 3 milioni di euro, tutto il resto dei soldi che fine ha fatto? Sicuramente i soldi non sono andati a buon fine. La stessa cosa abbiamo fatto con la Turchia. Abbiamo dato 6 miliardi, adesso gliene daremo altri ma per fare cosa? Se noi invece questi soldi li avessimo spesi per integrare queste persone ne avremmo spesi molti di meno e avremmo risolto il problema. Fino a quando l'Europa decide di affrontare il fenomeno della migrazione con il contrasto, con i rimpatri, con le violenze, con il rifiuto, con tutto quello che abbiamo fatto fino adesso praticamente non arriveremo da nessuna parte e ci ritroveremo qua tra 30 anni a parlare ancora di problema della migrazione. Non è questo quello che dobbiamo fare. A parte il fatto che il fenomeno della migrazione non si può risolvere facendo un muro o con il filo spinato. Questa gente non si ferma davanti a niente perché l'unica cosa che ha da perdere è la vita. Quindi è inutile scoraggiare queste persone così visto quello che succede nei loro paesi di origine o pensiamo nelle carceri in Libia. Queste persone sono costrette, non hanno alternativa. Certo non sono nemici, non sono untori, non sono delinquenti e, certo, tra loro ci può essere qualche delinquente ma noi abbiamo gli strumenti per individuarli, c'è un'intelligence capace per questo”.

Il tentativo di strappare un'ultima considerazione sui corridoi umanitari, come buona pratica su cui far leva per una revisione della politica di asilo e migrazione, non conduce all'enfasi sperata. L'On. Bartolo sottolinea gli stessi aspetti discriminatori di una politica europea che cerca di creare condizioni favorevoli per l'ingresso di target selezionati di migranti, quelli più istruiti, più ricchi, meno problematici²³⁹. Il

²³⁹ Il riferimento è alla disciplina di cui alla cosiddetta “Carta blu”. Rif. “Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 settembre 2021 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere

messaggio finale è lapidario *“Li dobbiamo fare arrivare, tenere, regolarizzare, trattare bene e non sfruttare, con dignità e non in schiavitù”*.

Nel prosieguo dell’esperienza svolta presso il Parlamento europeo, si è concretizzata l’opportunità di affrontare le medesime questioni insieme all’On. Laura Ferrara, eurodeputata esponente del Movimento 5stelle, che al Parlamento europeo siede tra i banchi dei cosiddetti “non iscritti”, non appartenenti, cioè, ad alcun gruppo politico organizzato. Proprio seduta tra quei banchi, l’On. Ferrara risponde direttamente ai messaggi utili a definire modalità e tempistica dell’incontro, senza intermediari, senza il sostegno dell’operato degli assistenti che, invece, nel caso dell’incontro con l’On. Bartolo, era risultato imprescindibile. Ma stavolta sono proprio gli assistenti ad esplorare per primi le intenzioni di ricerca e ad affiancare l’Onorevole nel corso dell’incontro, per sostenerne la memoria nei passaggi più tecnici, per offrire ulteriore disponibilità di approfondimento, qualora necessario.

L’On. Ferrara mostra comunque la volontà di entrare direttamente nel merito della riforma della politica comune di migrazione e asilo: *“Lo considero (il riferimento è al Nuovo Patto Asilo e Migrazione) un’operazione di maquillage. È cambiata la terminologia adottata ma la sostanza è molto simile a quella che avevamo in precedenza. Dopo l’Agenda europea sulla migrazione del 2015, la Commissione presentò nel 2016 il primo pacchetto di proposte legislative di riforma del sistema europeo comune di asilo. In quel periodo i governi degli Stati membri non erano molto compatti ed allineati sulle politiche migratorie. C’era molta refrattarietà nell’applicare i principi di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità da parte di diversi Paesi. Ciò veniva manifestato in alcuni casi esplicitamente, in altri casi con una certa ipocrisia. Abbiamo evidenziato questa situazione a più riprese. Tante volte si è puntato il dito nei confronti dei Paesi dell’Est Europa, in particolare verso quei governi che poi avevano di fatto bloccato i lavori per la riforma del sistema comune europeo di asilo, ma c’erano anche diversi altri Paesi che puntavano ad ottenere degli obiettivi confacenti agli interessi strategici nazionali e che andavano a discapito di altri Paesi, soprattutto quelli di primo ingresso come l’Italia. Pensavano ed agivano più in termini nazionali che termini europei e comunitari. A parole si dimostravano estremamente favorevoli alla riforma, favorevoli all’accoglienza e a condividere responsabilità”*.

lavori altamente specializzati (COM(2016)0378 – C8-0213/2016 – 2016/0176(COD)”, [Testi approvati - Direttiva "Carta blu UE" ***I - Mercoledì 15 settembre 2021 \(europa.eu\)](#).

L'On. Ferrara sostiene le sue argomentazioni rimarcando il proprio impegno diretto, in qualità di *shadow rapporteur* sulle questioni in parola: *“Nel primo pacchetto, seguito passo dopo passo, ero relatrice ombra praticamente su tutti i file e relatrice al Parlamento europeo per la proposta di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell’Unione. In quella circostanza il Parlamento europeo, anche se con una grandissima fatica, in particolare sul «regolamento procedure» è riuscito ad avere una posizione su tutti i file. I lavori su alcuni di questi sono proseguiti più speditamente e mi riferisco alla direttiva accoglienza, al regolamento qualifiche. Anche nella negoziazione tra i gruppi politici presenti in Parlamento si erano strappate delle posizioni di apertura, più europeiste, che hanno creato difficoltà nel prosieguo delle negoziazioni su altri file più complessi, tra i quali Dublino e «regolamento procedure».*

Non è un caso se il riferimento è ad un regolamento procedure che poi, in realtà, non è mai stato approvato come regolamento bensì, come già esplicitato, come semplice Direttiva, non vincolante quindi.

Il metodo cui si è giunti a tale compromesso al ribasso, spiga l'On. Ferrara, si è rivelato essere piuttosto uno stratagemma: *“Le diverse posizioni politiche per raggiungere un compromesso iniziale su alcuni file pesarono su altri file che avevano un’importanza fondamentale per l’intero Sistema Europeo Comune di Asilo. Alcuni gruppi politici, più di area di destra, quindi più conservatori, più nazionalisti, più sovranisti, si erano dimostrati più aperti rispetto ad alcuni file. Quando invece siamo arrivati a lavorare sulla modifica del regolamento di Dublino e del «regolamento procedure» hanno fatto pesare quelle che possiamo definire concessioni iniziali su altri file e la loro posizione divenne più rigida. Ricordo che i lavori sul «regolamento procedure» avanzarono con molta difficoltà. Quando si aveva l’impressione di essere giunti alla fine, di essere ormai all’ultimo shadow meeting (ovvero l’ultimo incontro tra relatore e relatori ombra sui lavori riguardante il file trattato) tutto veniva messo nuovamente in discussione. A volte ciò accadeva per un singolo termine e allora si andava a ricercare l’interpretazione autentica di quel termine e di come veniva inteso in un Paese piuttosto che in un altro. In alcuni casi veniva coinvolto il Servizio giuridico del Parlamento. Ma il Servizio giuridico chiaramente non poteva dirimere questioni che erano politiche. Ci si appellava ad aspetti giuridici, terminologici ma poi di fatto erano nodi politici. Insomma, ripeto, è stato un percorso lungo e faticoso”.*

Trovato il compromesso sulle procedure di frontiere annullando l'obbligatorietà regolamentare in favore della discrezionalità dei singoli Stati membri di uniformarsi, in maniera facoltativa, alle previsioni comuni, si spiega il fallimento della riforma del regolamento di Dublino, che tale è.

Su questo regolamento, inoltre, l'On. Ferrara ci tiene a difendere la posizione del proprio gruppo politico: *“Il Regolamento Dublino è stato molto problematico. Come movimento 5stelle alla fine votammo contro e fummo additati come quelli che votavano sempre in difformità. La nostra posizione non sempre fu capita. C'era invece in Italia un fronte compatto nel dire che eravamo di fronte ad una svolta epocale, ad un passo importante perché si aboliva il principio del Paese di primo ingresso. Di fatto, come ho cercato più volte di chiarire, venivano previsti dei filtri che appesantivano la procedura, con oneri eccessivi ricadenti sugli Stati membri di primo arrivo. Veniva così vanificato il principio del ricollocamento. I principali filtri erano rappresentati dalla «prima facie examination»²⁴⁰ e dalle verifiche sulla sicurezza”*.

L'attenzione è sempre rivolta all'aggravio di procedure in capo agli Stati di primo ingresso, che, come ribadisce l'On. Ferrara, con la previsione di uno screening preliminare non si allevia e, al contrario, comporta potenziali aggravii e insidie di diversa natura: *“Nei Paesi di primo ingresso sarebbe avvenuta una sorta di scrematura per individuare migranti economici e soggetti ritenuti pericolosi. Lo Stato di primo ingresso doveva effettuare una prima valutazione sulle chance di ottenimento della protezione internazionale per ogni singolo richiedente asilo. In questo quadro sorgeva una serie di problematiche legate alla registrazione dei migranti, alle tempistiche, condizioni di accoglienza, alle modalità di svolgimento dei colloqui, raccolta e valutazione di dati ed informazioni in caso di persecuzioni per motivi religiosi, di orientamento sessuale, ricorsi che implicavano altre questioni sulla possibilità per il migrante di restare sul territorio europeo o rientrare successivamente, procedure accelerate e rimpatri. Come potete comprendere dagli aspetti menzionati, gli oneri ricadenti sul paese di primo ingresso erano notevoli, sia per la «prima facie examination», sia per filtro sulla sicurezza, sia in caso di rimpatrio a causa delle difficoltà e i numeri bassissimi che conosciamo di esito positivo delle procedure di*

²⁴⁰ Il riferimento è alla proposta di riforma del sistema comune di asilo che risale al 2019, poi sostituita, nel 2020, dalla previsione di *screening* pre -ingresso previsto dalla proposta di riforma della Commissione di cui al Nuovo Patto Migrazione e Asilo, che comprende “l'identificazione, controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte digitali e la registrazione nella banca dati Eurodac”. Rif. COM/2020/609 final, punto 2.1.

rimpatrio”. Se, però, leggiamo la previsione di uno screening pre-ingresso alla luce del potenziamento degli accordi per l’esternalizzazione delle frontiere, lo scenario appare più comprensibile e la lettura peggiorativa dello *status quo* andrebbe fatta, piuttosto, in relazione all’affievolimento delle tutele nei confronti dei migranti, bloccati in Paesi terzi con scarse possibilità di esercitare i propri diritti.

Il fulcro della discussione resta, comunque, sempre lo Stato, anche in relazione al racconto relativo alle proposte di riforma dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO): *“Il quadro si chiudeva con la modifica dell’Agenzia EASO. Da un lato si voleva potenziare l’Agenzia EASO per dare una mano agli Stati membri maggiormente in difficoltà in caso di afflussi massicci sul rispetto delle tempistiche e condizioni di accoglienza. Dall’altro lato c’era il rischio che questo aiuto potesse trasformarsi in una sorta di commissariamento nel momento in cui lo Stato membro non fosse stato in grado di adempiere ai suoi oneri. Lo scenario che andava delineandosi appariva più a giovamento di quei Paesi che erano più concentrati sui movimenti secondari. La Francia, la Germania, l’Austria, la Svezia che pur non essendo Paesi di primo ingresso si sono ritrovati con numeri ben più alti rispetto ai nostri proprio per i movimenti secondari. Questi Paesi avevano tutto l’interesse affinché prima dei ricollocamenti avvenissero filtri a carico del Paese di primo ingresso per stabilire chi potesse essere considerato veramente un richiedente asilo”*.

Il quadro che emerge è quello di una doppia corsia seguita dalla politica europea: da un lato la ricerca di consenso attorno agli interessi degli Stati, in relazione al loro peso nell’Unione e alle rispettive politiche migratorie, tarate rispetto le prioritarie esigenze interne; dall’altro l’esigenza di propagandare una ricerca di consenso attorno al principio di solidarietà di cui all’art. 80 del TFUE: *“Abbiamo denunciato a più riprese certe ipocrisie sul modo in cui venivano interpretati i principi dell’art. 80 TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità. Ricordo quando la relatrice svedese Cecilia Wikström diceva che per superare lo stallo che si era creato anche in seno al Parlamento europeo (come si era creato in Consiglio, si era creato allo stesso modo in Parlamento perché ogni partito politico fa riferimento comunque al proprio Governo ed era una questione che, oltre alle visioni politiche, partitiche, toccava interessi nazionali) bisognava trovare un compromesso che consentisse di dire al Parlamento di dire che comunque si era raggiunto l’obiettivo di smontare l’attuale impostazione del regolamento di Dublino. Ma il modus operandi diretto ad aggirare il principio di ingresso lo ritroviamo nel*

pacchetto che ha presentato Ursula von der Leyen con il Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo. Sostanzialmente cambia poco. Nella proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione l'impianto di Dublino rimane. Il principio del Paese di primo ingresso resta su loro stessa ammissione, perché ammettono di voler puntare su qualcosa di realizzabile. Se già in partenza le proposte risultano un compromesso tra le visioni contrastanti dei diversi Stati, figuriamoci cosa può diventare dopo i negoziati. Quindi resta il principio del Paese di primo ingresso, viene introdotta la procedura di frontiera come procedura obbligatoria. Viene regolamentata ancora meglio quella che era la prima facie examination, con la procedura di screening pre-ingresso. che rischia di incidere eccessivamente sull'ordinamento giuridico nazionale e sulle tutele giurisdizionali che devono essere assicurate in base ai principi costituzionali, del diritto internazionale e del diritto europeo”.

Ed ecco che sia arriva al nodo dell'esternalizzazione delle frontiere, a quello che l'On. Ferrara definisce “*finzione di un non ingresso nel territorio europeo perché durante gli accertamenti previsti per lo screening le persone controllate non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro, realizzando così una sorta di fictio juris, in base alla quale si presume che lo straniero, pur fisicamente presente nel territorio nazionale, non sarebbe considerato tale sino al completamento degli accertamenti. In tal senso, si pone il problema della qualifica giuridica del trattenimento nei centri deputati allo screening per la durata dello stesso come detenzione o meno. Più in generale, con tale sistema, l'accesso al territorio di uno Stato verrebbe svuotato del suo significato più tipico, ovvero di accesso ad un ordinamento e a un sistema di diritti, e di conseguenza a un sistema giurisdizionale per il rispetto di quei diritti*”²⁴¹.

²⁴¹ Le parole dell'On. Ferrara ricalcano quanto contenuto anche nella Risoluzione della 14ª Commissione Permanente del Senato della Repubblica italiana (Politiche dell'Unione europea) approvata nella seduta del 19 gennaio 2021, in merito alle proposte di riforma dei regolamenti sulla gestione dell'asilo e della migrazione di cui alle Comunicazioni COM(2020) 610); COM(2020) 611), che abroga la direttiva 2013/32/UE e stabilisce una procedura comune di protezione internazionale; e ancora COM(2020) 612, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne; COM (2020) 613, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e COM (2020) 614, sull'istituzione dell'EURODAC, la banca dati che consente, tra le altre cose, il confronto delle impronte digitali dei migranti nei diversi Stati dell'Unione. Cfr. p. 5 della Risoluzione, [Doc. XVIII-bis, n. 6 \(senato.it\)](#).

È la stessa interlocutrice che stigmatizza come, in sede istituzionale, “*Non si è detto è una violazione dei diritti umani. Non si è parlato di tutte le norme internazionali, del principio di non refoulement, del diritto di asilo*”.

Anche in questo caso, allora, è d’obbligo provare ad indagare le impressioni circa la novità rappresentata dall’attuazione della direttiva 55/2001 in favore degli sfollati ucraini ma anche in questo caso, la risposta lascia poco margine per ampie aspettative positive: “*Adesso sembra che si sia trovata la compattezza degli Stati membri rispetto alla questione ucraina, una novità positiva che spero non sia circoscritta all’oggi ma che mi fa pensare che possa esserlo. È chiaro che bisogna essere ottimisti e guardare al futuro con speranza e che quindi si riesca a trarre insegnamento da questa esperienza che stiamo vivendo. Speriamo di poter andare avanti con un rinnovato senso europeo e con un progetto. I presupposti ci sono però prendo l’esempio della Polonia. La Polonia ora sta facendo tantissimo per l’accoglienza dei rifugiati ucraini. È il Paese che ne accoglie il numero più alto, anche per ragioni di prossimità geografica. Anche perché, discutendo con diverse organizzazioni, sappiamo che molti ucraini costretti a scappare comunque cercano di restare più vicini possibile al loro Paese nella speranza di poter rientrare il prima possibile a casa. Però sempre al confine Polonia-Bielorussia ci sono stati episodi di bambini e donne di altre nazionalità, che sono stati lasciati a morire, abbandonati, rifiutati. Quindi se vogliamo dire che oggi è cambiato tutto e ci siamo resi conto che siamo di fronte davvero a delle politiche europee di accoglienza, che c’è una nuova presa di coscienza da parte dei Paesi che prima erano più refrattari obiettivamente non possiamo dirlo. Penso invece che si possa affermare che è per motivi geopolitici che determinati Paesi prima più riluttanti adesso stiano decidendo di accogliere. Finito questo particolare momento storico si capirà meglio cosa succederà e come ci si regolerà anche in vista dell’applicazione del meccanismo di condizionalità*”.

L’On. Ferrara, in questo caso, accenna solamente alle competenze del Consiglio e si limita a ribadire che sanno di essere ancora molto lontani dalla possibilità che possa partire un trilogico per l’attuazione di una vera riforma: “*Attualmente i meeting sono più che altro incentrati sulla situazione ucraina. Su come dare risposte tempestive alle esigenze dei profughi. Anche sul fatto che per la prima volta è stata attuata la temporary directive però per quanto riguarda il pacchetto asilo ci sono poche novità nei lavori della Commissione LIBE. Anche perché si aspetta anche il Consiglio. Il Parlamento esprime una propria posizione ma poi si cerca di*

far partire il trilogio in modo tale che Consiglio e Parlamento arrivino già in prima lettura ad un testo condiviso. Ma ancora siamo molto lontani anche da questo”.

L’ultimo commento, sollecitato sul tema dell’importanza della formazione, assume il tenore di una condivisione di idee piuttosto che di un elemento da poter considerare nell’agenda politica perché gli investimenti in formazione vengono visti come *“aspetti che riguardano principalmente l’integrazione e l’inclusione. Su questo la Commissione europea ha presentato nel 2020 il Piano d’azione per l’integrazione e l’inclusione 2021-2027”.*

Come si metterà in evidenza a seguire nella tesi, in realtà gli investimenti in formazione che riguardano i migranti sono importanti anche e soprattutto per la possibilità di avere riconosciuta in Europa la formazione già acquisita nei Paesi di origine. Sul punto l’On. Ferrara ha ascoltato gli spunti di ricerca sui quali si è riservata un ultimo commento: *“Il tema della formazione per i migranti in effetti è molto interessante. La settimana scorsa ad esempio la Commissione ha presentato una proposta sulla migrazione legale volta ad accogliere talenti, ma non solo perché una delle critiche che si muovevano alla blu card era che si puntasse troppo agli high skilled favorendo la fuga dei cervelli dai Paesi di origine. Questa proposta dovrebbe ampliare il target e partire con un progetto pilota che riguarda proprio i rifugiati ucraini ma poi dovrebbe essere istituzionalizzata per tutti i Paesi terzi. La proposta incide soprattutto sui permessi di soggiorno e poi sperimenta una piattaforma tipo incrocio domanda-offerta di lavoro valida per tutti gli Stati membri. Anche l’esperienza dei corridoi umanitari non è mai stata istituzionalizzata. Su quello ne abbiamo parlato tanto però viene visto purtroppo come un incentivo agli arrivi”.*

Ciò che rimane dopo l’esperienza di confronto di cui si è data evidenza è la sensazione che per riformare nel vero senso della parola il sistema europeo di migrazione e asilo serva ribaltare il paradigma di riferimento e cominciare a guardare agli arrivi come ad un’opportunità, non un problema. E se questo non è certo lo scenario già maturo o che possiamo attenderci nel medio-lungo periodo è però di certo la direzione che è stata imboccata di fronte al bivio rappresentato dalla situazione in Ucraina, una direzione che sarebbe colpevole ripercorrere, d’ora in poi, in senso inverso.

CAPITOLO III

Tutela dei diritti in favore dei migranti nell'attuale contesto di crisi globale

Sin qui la tesi ha indagato il diritto di richiedere asilo in relazione alle prerogative sovrane e sovranazionali di riconoscerlo o escluderlo, con la prevalente tendenza, sul piano sostanziale, a cercare di escluderlo nei maggiori casi possibili in ragione di quella visione negativa e problematizzata dell'immigrazione di cui si è dato conto e che si vuole stigmatizzare. Per ribaltare il paradigma securitario secondo gli auspici già accennati al termine del precedente capitolo, la tesi indaga adesso i margini di tutela dei diritti fondamentali, e dei diritti sociali tra questi, in favore dei migranti rifugiati e richiedenti asilo. Il ragionamento, cioè, si mantiene aderente al profilo soggettivo dei migranti presi in considerazione e progredisce nella direzione dell'effettiva tutela dei diritti loro spettanti, oltre quello relativo alla richiesta d'asilo. Nonostante il discorso escluda, pertanto, gli immigrati stabilmente residenti nel territorio dello Stato, per affrontare tale approfondimento si ritiene opportuno innanzitutto esplorare il concetto di cittadinanza, nella prospettiva del suo superamento. Il concetto di cittadinanza, come già evidenziato trattando di confini, è oggi carico di significati grazie alle molteplici chiavi interpretative suggerite dagli altrettanto molteplici approcci disciplinari. La tesi privilegia ancora l'accezione giuridica, non per il tradizionale interesse precipuo ad indagare i criteri che ne regolano l'acquisizione, ma per guardare allo *status* come condizione discriminante o meno nell'accesso ai diritti, in particolare quelli di natura sociale.

L'obiettivo è, però, anche quello di sostenere il respiro multidisciplinare della tematica attingendo, in particolare, alla filosofia politica ed alle interconnessioni tra accezione giuridica e politico-sociale, per poter indagare lo stato dell'arte e le prospettive di allargamento del riconoscimento ed esercizio dei diritti, oltre ogni *status*. Il ragionamento guarda pertanto anche agli studi che pongono i problemi di esclusione al centro delle questioni sulla cittadinanza²⁴².

In questo senso, il discorso sulla cittadinanza conduce al rapporto tra differenza ed uguaglianza, tra princìpi condivisi e diritti universalistici. Un argomento di ricerca che, per dare conto degli effettivi margini di tutela dei diritti in favore dei migranti,

²⁴² Riferimento dedicato *in primis* all'opera di Hanna Arendt che, ne *Le origini del Totalitarismo*, trattando di Imperialismo, si occupa dei "popoli senza Stato" e "senza diritti" (nel contesto dell'Europa a cavallo delle due grandi guerre) ricordandoci le condizioni cui dovrebbe tendere l'azione pubblica al fine di garantire la stessa sopravvivenza dell'uomo in quanto tale. Rif. Cap. 2.2 L'Imperialismo, in H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, traduzione di A. Guadagnin, Einaudi, Torino 2004.

rifugiati e richiedenti asilo, viene contestualizzato con riferimento all'ordinamento italiano e, dunque, *in primis*, alle garanzie di tutela che discendono dalla nostra Costituzione. A riguardo, la ricerca si è potuta arricchire di un punto di vista privilegiato, quello di Gaetano Silvestri, Presidente emerito della Corte costituzionale²⁴³.

3.1 La cittadinanza dei non cittadini, potere sovrano e sovranazionale di escludere (e di tutelare?)

La centralità del discorso sulla cittadinanza si giustifica di per sé, in considerazione del carico di interpretazioni che se ne danno ed effetti che ciascuna di queste, di conseguenza, produce. Dobbiamo ad Aristotele l'assunto per cui dalla definizione di cittadinanza che si predilige discende la stessa distribuzione dei poteri all'interno del regime politico che l'ha indotta, delimitando sia giuridicamente che sociologicamente la condizione umana²⁴⁴. Nel trattare di cittadinanza in un ragionamento funzionale al riconoscimento dei diritti sociali in capo ai migranti, che resta obiettivo esplicito del lavoro, ci si rifarà alle più recenti tesi costituzionaliste²⁴⁵

²⁴³ Rispetto al vasto *curriculum* di Gaetano Silvestri, ci si limita ad indicare la funzione per la quale la sua disponibilità al confronto rispetto al contenuto del presente capitolo della tesi è oltremodo significativa del valore aggiunto dato dalle sue riflessioni, registrate con il suo consenso. Le osservazioni di Silvestri vengono riportate nel testo, in corsivo, in relazione agli spunti di riflessione di volta in volta condivisi, e per i quali ogni ringraziamento non è sufficiente a dar conto del sentimento di gratitudine provato.

²⁴⁴ Lunghi dal poter affrontare con la dovuta competenza l'approfondimento del pensiero di Aristotele, sia concesso il riferimento alla teoria della cittadinanza esposta dal filosofo greco soprattutto nel terzo libro della 'Politica'. Estremamente interessanti ed utili, ai fini della tesi stessa, le argomentazioni trattate da Patricia Mindus in diversi saggi di approfondimento circa la teoria della cittadinanza elaborata da Aristotele. In particolare, l'autrice mette in evidenza come "*per poter dire chi deve essere inteso come cittadino in un determinato ordinamento è spesso necessario prendere in considerazione anche alcune delle normative che regolano la migrazione. Del resto, ciò non sorprenderà dal momento che ammettiamo che non di rado migrare è il primo passo per diventare cittadini*". Questo passo, che restituisce la grande attualità del pensiero aristotelico sul tema, è tratto da P. Mindus, *Chi deve essere cittadino? La teoria della cittadinanza nella Politica di Aristotele*, in «Teoria politica», Nuova serie Annali, 8/2018, pp. 127-137, online dal 26 maggio 2020, [Chi deve essere cittadino? La teoria della cittadinanza nella Politica di Aristotele \(openedition.org\)](https://www.openedition.org). Sviluppando ulteriormente il pensiero relativo alla cittadinanza con riferimento alle persone migranti, Patricia Mindus offre inoltre personali spunti di riflessione, presi ancora in considerazione nel prossimo paragrafo.

²⁴⁵ Sia consentito partire dai riferimenti più prossimi alla scuola messinese e così il ragionamento sviluppato in questo capitolo attinge, soprattutto, ai contributi dei professori Giovanni Moschella, Antonio Ruggeri e Gaetano Silvestri. Delle rispettive copiose produzioni, i testi presi in particolar modo qui a riferimento: G. Moschella, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. Gambino, G. D'Ignazio, Giuffrè, Milano 2010, p. 481 ss.; G. Moschella, L. Buscema, *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016; e G. Moschella, *Immigrazione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali*, in G. Moschella, L. Buscema, *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016; A. Ruggeri, *I*

che si riferiscono ad uno *status* definito dai diritti civili²⁴⁶ mentre non si farà riferimento alle teorie più risalenti, impostate sullo stretto binomio cittadinanza-appartenenza allo Stato. La tesi, cioè, assume come proprio l'alveo disciplinare che riconosce l'idea stessa di Costituzione, così come di sovranità, secondo quanto già indagato ed espresso nel primo capitolo e, almeno in considerazione dei mutamenti e degli equilibri sovranazionali imposti dal processo di unificazione europea, anche nel secondo capitolo.

Al pari del ripensamento delle stesse categorie statuali, il costituzionalismo che si assume a riferimento non può che essere, dunque, quello che ha contribuito a ridefinire lo stesso modello costituzionale, ora aperto ed orientato ad un rinnovamento in senso espansivo circa le opportunità di estensione delle tutele in un moto dinamico, tanto quanto le istanze sociali da cui è informato e che a sua volta regola. In questo senso, ci si richiama a quel fronte dottrinario che già dalla seconda metà del secolo scorso suggeriva il superamento del concetto di cittadinanza *“quale status inteso come strumento di ‘esclusione’ e di ‘separazione all’interno dell’organizzazione sociale’; piuttosto, la cittadinanza viene percepita quale criterio di selezione dei diritti, per individuare quelli più rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare gli eventuali deficit di democrazia”*²⁴⁷.

Rispetto all'evoluzione del concetto di cittadinanza rilevano le osservazioni condivise grazie alla disponibilità di Silvestri che sul punto riassume così il suo pensiero: *“Tutte le volte in cui la Costituzione italiana, anche il trattato di Lisbona, ma soprattutto la Costituzione italiana, fa riferimento ai cittadini, ormai si tende a superare la nozione ristretta e formale di cittadino come figlio di padre o di madre*

diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, p. 25 ss.; G. Silvestri, *L'individuazione dei diritti della persona*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 27 ottobre 2018.

²⁴⁶ Cfr. J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, traduzione italiana di L. Ceppa, Einaudi, Torino 1992, p. 112: *“Nel linguaggio dei giuristi, i termini ‘cittadinanza politica’, ‘citoyenneté’ e ‘citizenship’, hanno per lungo tempo significato soltanto ‘appartenenza statale’ ovvero nazionalità. Solo di recente questo concetto viene allargato nel senso di designare uno ‘status di cittadino’ definito dai diritti civili”*. E per un'analisi circa l'importanza dell'affermazione di un nuovo paradigma giuridico sulla cittadinanza dal punto di vista più strettamente costituzionalistico: S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in «Federalismi.it», 5/2008, [Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo - stato - dottrina - \(federalismi.it\)](http://www.federalismi.it).

²⁴⁷ In R. Caridà, *La cittadinanza*, in AA.VV., *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino 2010, p. 143, passo che riprende quanto più diffusamente argomentato sul punto in S. Rodotà, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, seconda edizione, Laterza, Roma-Bari 1999. Riferimenti ed approfondimenti in G. Moschella, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, op. cit., p. 482.

cittadina ma si tende ad indentificare il cittadino con l'essere umano. Tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge ed hanno pari dignità sociale. Ovviamente non ci si riferisce soltanto a coloro i quali hanno lo status formale di cittadini ma ci si riferisce a tutti gli esseri umani che naturalmente per motivi di loro stanzialità, anche temporanea, si trovino sotto l'impero di un certo ordinamento giuridico, che può essere nazionale o sovra nazionale, o addirittura internazionale. Quindi parlare di diritto allo studio, di diritto alla salute, di diritto alla casa, significa parlare di un diritto fondamentale che spetta, secondo il mio punto di vista, ad ogni essere umano in quanto tale e che gli viene attribuito e garantito dai singoli ordinamenti giuridici a seconda dei movimenti di questa persona. Quindi al concetto di cittadino – che fu un concetto importante perché segnò la fine dell'ancien régime – e da suddito si passò a cittadino, ora da cittadino si è passati, o meglio si tende a passare, dato che il processo è faticoso, pieno di contraddizioni, ecc. al concetto di persona. Suddito – cittadino – persona. Se seguiamo questa evoluzione e ne traiamo tutte le conseguenze abbiamo la chiave di lettura per capire quando possiamo attribuire ad un singolo individuo certi diritti o certi altri diritti”.

In questo processo di rinnovamento della teoria costituzionalistica contemporanea, teso all'estensione delle tutele alla persona indipendentemente dallo status, possiamo individuare come tappa intermedia quella scaturita proprio dal processo di unificazione europea attraverso l'istituzione della cittadinanza comunitaria.

Tra cittadino e straniero, la comparsa della categoria del “cittadino comunitario” si dice rivesta pertanto natura di *terzo genus*, non contemplato e non facilmente conciliabile con i principi di cui al dettato costituzionale, stando ad una lettura stringente e statica in forza della quale si dovrebbe assumere appunto una drastica contrapposizione tra cittadini e stranieri. Un passaggio di Antonio Ruggeri sul punto sintetizza la questione con forza espressiva: “*l'invenzione della cittadinanza dell'Unione, col regime suo proprio tanto secondo diritto sovra-nazionale quanto alla luce delle norme interne che vi hanno dato svolgimento, ha alterato la quiete di un modello risultante da principi fondamentali della Carta*”²⁴⁸.

Ragioni di natura storica suggeriscono che il periodo di stesura della nostra Costituzione, in cui l'Italia si caratterizzava per essere unicamente Paese di

²⁴⁸ Dall'opera già citata, A. Ruggeri, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, p. 135.

emigrazione²⁴⁹, abbia inciso sulla mancanza di un'esplicita specificazione dei rapporti tra diritti e doveri degli stranieri in relazione agli altri principi costituzionali, fatta eccezione per le previsioni di cui all'art.10. È giusto, in ogni caso, ricordare sempre la portata dell'art. 2 della nostra Carta fondamentale, coeva alla Dichiarazione universale dei diritti umani. Porre qui in relazione questi imponenti riferimenti permette quasi di vivificare quel contesto così aperto in cui emerge la portata del valore della dignità umana quale origine e fine della più vasta capacità di tutela da riconoscere ad ogni essere umano, a prescindere dai legami di territorialità e cittadinanza. In quel contesto, anche il pensiero di Thomas Humphrey Marshall²⁵⁰, da cui prendono le mosse tutte le analisi successive sul tema e che oggi è sotto vari profili rilanciato, “*era quello di offrire, attraverso tale categoria (la cittadinanza, appunto), una base teorica ai diritti sociali*”²⁵¹.

In questo senso l'autore connota la cittadinanza a partire dai diritti dai quali essa stessa assumerebbe forma e sostanza. Lo *status* giuridico cui fa riferimento Marshall nella sua definizione di cittadinanza è già improntato, almeno questa è l'interpretazione che la tesi presume valida, ad uno spirito dinamico che non può che essere orientato verso una sempre maggiore inclusione ed estensione: “*La cittadinanza è uno status che viene conferito a coloro che sono membri a pieno diritto di una comunità. Tutti quelli che posseggono questo status sono uguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale status. Non c'è nessun principio universale che determini il contenuto di questi diritti e doveri, ma le società nelle quali la cittadinanza è un'istituzione in via di sviluppo presentano l'immagine di una cittadinanza ideale rispetto a cui si possono misurare le conquiste ottenute e verso cui le aspirazioni possono indirizzarsi. La spinta in avanti lungo il sentiero così tracciato è una spinta verso un maggior grado di uguaglianza, un arricchimento del materiale di cui è fatto lo status e un aumento del numero delle persone a cui è conferito questo status*”.

²⁴⁹ Sul punto cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1997, pp. 108 e 136. Da notare comunque che, se di omissione si può parlare, tale deve essere allora a maggior ragione considerata quella relativa sia alla Carta Costituzionale francese del 1948 che alla Costituzione tedesca del 1949, potendo già al tempo considerare Francia e Germania come Paesi di immigrazione intraeuropea. Per un riscontro circa la presenza straniera in Italia, ai tempi della Costituente, L. Einaudi, *Le politiche dell'Immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 40 ss.

²⁵⁰ T.H. Marshall, *Citizenship and social class*, in Marshall T.H., *Class, Citizenship, and Social Development*, the University of Chicago Press, Chicago 1964.

²⁵¹ L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Editori Laterza, Roma-Bari 2002, p. 23.

Senza entrare nel merito delle implicazioni che richiederebbe l'analisi del concetto di cittadinanza come appartenenza, pare utile ribadire la chiave di lettura che, tra i contributi più recenti, si ritrova, con particolare efficacia, in Enrica Rigo²⁵², che scrive: *“La ‘spinta in avanti’ verso un ‘maggior grado di uguaglianza’, di cui ci parla la definizione marshalliana della cittadinanza, trova il suo congegno di propulsione, nonché il suo esito, proprio nei diritti. Marshall (1950, p. 14) è ben attento a specificare che la cittadinanza di cui vuole tracciare la storia è quella ‘nazionale’. Egli non esita, tuttavia, a parlare di una ‘forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità’ (p. 10). L’uguaglianza nei diritti è, appunto, una forma della cittadinanza che non è in principio riservata agli attuali cittadini ma a cui si accede attraverso i diritti. Ancora una volta, il posto delle migrazioni è, quindi, quello di chi chiede di essere ammesso alla “comunità dei diritti”²⁵³.*

È, ancora, ampiamente nota la tripartizione che Marshall propone tra cittadinanza civile, politica e sociale, delineando quest'ultima come il diritto relativo all'educazione, al benessere ed alla sicurezza sociale, secondo livelli di tutela corrispondenti agli standard della comunità politica di riferimento. Nel riconoscimento dei diritti legati alla cittadinanza sociale vi sarebbe, dunque, una tensione verso l'uguaglianza che ci propone una *“image of ideal citizenship”* come traguardo verso cui si orientano le aspettative sociali; non andrebbe dunque intesa come assetto imm modificabile legato a specifici e statici *status*²⁵⁴.

²⁵² E. Rigo, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma 2007.

²⁵³ *Op. cit.*, p. 36.

²⁵⁴ È chiaro che il ragionamento sviluppato nel corpo del presente lavoro si sforza di rimanere aderente al discorso giuridico e comporta oltretutto una colpevole decontestualizzazione dei richiami alle opere citate, che vuol essere funzionale alla linearità della disamina proposta e non certo segno di irrilevanza. Per un approfondimento sul pensiero di Marshall nell'attuale scienza politica, si rimanda al saggio di D. Zolo, *“La strategia della cittadinanza”*, in particolare il paragrafo 2. *“Thomas H. Marshall: cittadinanza ed eguaglianza sociale”* in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, op. cit.* E ancora, M. Picchio, *I dilemmi della cittadinanza. La “lezione” di T. H. Marshall alla prova della contemporaneità*, in *«Rivista InOltre»*, vol. 12, Jaca Book, Maggio 2009. Tra le monografie che pongono maggiore enfasi agli aspetti più prettamente sociologici del concetto di cittadinanza come appartenenza alla comunità di riferimento (indipendentemente o anche potremmo dire oltre il legame giuridico), si segnala, tra gli altri, il contributo di E. Gargiulo, *L'inclusione esclusiva: sociologia della cittadinanza sociale*, Franco Angeli, Milano 2008, soprattutto per l'impostazione metodologica che l'autore definisce *“Storico - sistemica”* in luogo di quella *“Stato - centrica”*, normalmente privilegiata. In un passaggio del testo citato (rif. p. 9), il cuore del ragionamento sviluppato da Gargiulo: *“La storia del capitalismo è caratterizzata da grandiose opportunità di emancipazione individuale ma, al contempo, da drammatici fenomeni di diseguaglianze ed esclusione. Il sistema capitalistico necessita, per ragioni economiche, di uno strumento politico e giuridico in grado di separare nettamente gli individui in categorie distinte: cittadini e non cittadini, inclusi ed esclusi. La cittadinanza riveste*

In questo senso, la critica all'impostazione marshalliana operata, ad esempio, da Luigi Ferrajoli, potrebbe essere forse reinterpretata non come una censura quanto piuttosto un'ulteriore specificazione e dinamica evoluzione nel senso della più ampia estensione dei diritti stessi, in relazione all'altrettanto più ampio e dinamico concetto di cittadinanza che ad essi si lega. Limitandosi ad una contestualizzazione entro lo scenario politico-sociale dell'attuale Europa allargata, pare, infatti, che i limiti del modello nazionale di riferimento in qualche modo saltino proprio in virtù dell'allargamento sovranazionale del tradizionale concetto di cittadinanza territoriale. Lo stesso Ferrajoli sottolinea, infatti, che “*sarebbe oggi un ben triste fallimento dei nostri modelli di democrazia, e con essi dei cosiddetti valori dell'Occidente, se il nostro universalismo normativo fosse rinnegato nel momento stesso in cui viene messo alla prova*”²⁵⁵ riferendosi, è chiaro, proprio alla contingenza delle migrazioni del nostro secolo.

Proseguendo il ragionamento, questo progredisce anche attraverso un'ulteriore critica al pensiero marshalliano svolta da parte di Giddens²⁵⁶, il quale, criticando appunto la visione di Marshall come astrattamente deterministica, invita a pensare l'acquisizione dei diritti di cittadinanza come frutto di continue conquiste sul piano delle lotte politiche e, di conseguenza, i diritti sociali (introdotti dal *Welfare State*) proprio come frutto di tensioni sempre presenti piuttosto che del loro tanto graduale quanto naturale esaurimento. Senza alcuna pretesa di esaustività, si ritiene opportuno introdurre qui anche il punto di vista di chi si pone in una posizione ulteriormente critica rispetto entrambe le precedenti (di Marshall e di Giddens)²⁵⁷, traendo da queste ulteriori istanze elementi ancora funzionali al ragionamento sotteso al riconoscimento dei diritti sociali in capo agli individui.

L'angolo di visuale, in questo caso, punta l'attenzione sulle nuove forme di cittadinanza, oltre la logica del rapporto tra classi e modello di sviluppo capitalistico

proprio questo ruolo (...) contribuisce a mantenere e legittimare – tanto sul piano simbolico – culturale quanto su quello materiale – un sistema di privilegi su scala mondiale”.

²⁵⁵ Citazione da L. Ferrajoli, *Una definizione del concetto di diritti fondamentali*, articolo online, [I diritti fondamentali \(ristretti.it\)](http://I_diritti_fondamentali_ristretti.it).

²⁵⁶ Tra i molteplici suoi scritti: A. Giddens, *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory. Contemporary Social Theory*, Palgrave, London 1982, pp. 164 - 180 e, più recentemente A. Giddens, *Cogliere L'occasione. Le Sfide Di Un Mondo Che Cambia*, Carocci, Roma 2000, in cui, nell'ambito del suo ragionamento sulla politica della “terza via”, pone l'accento sull'accesso all'istruzione come principale investimento pubblico “*per promuovere tanto l'efficienza economica quanto la coesione civile*”.

²⁵⁷ Il riferimento è, in particolare, a David Held di cui, in particolare, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press and Stanford University Press, 1995, e, più di recente, *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Polity Press, United Kingdom 2010.

che ovviamente fanno da sfondo alle teorie classiche citate. Possiamo, pertanto, tenere in conto le tesi degli autori che tendono ad escludere i diritti sociali dall'alveo dei diritti di cittadinanza, anzi potremmo dire dall'alveo dei diritti in sé, considerandoli più come “*conditional opportunities*”²⁵⁸. Eppure, anche secondo questo filone che ha esplorato il tema della cittadinanza alla luce delle sfide sociali legate alla globalizzazione, il ragionamento sui diritti individuali non può più essere compiuto facendo prevalere la logica dello Stato-Nazione, dovendo ripensare l'attribuzione dei diritti all'interno delle molteplici aree di interferenza nazionali ed internazionali, governative e non governative.

Danilo Zolo²⁵⁹, tra gli autori italiani più accreditati sul tema, scrive: “*è la stessa nozione marshalliana di cittadinanza che viene sfidata in radice dalla richiesta di un numero crescente di soggetti non appartenenti alle maggioranze autoctone occidentali di diventare cittadini pleno iure dei paesi dove vivono e lavorano. Si tratta di una sfida radicale perché la stessa dialettica di cittadino e straniero viene alterata dall'imponenza dei fenomeni migratori e dalla loro oggettiva incontrollabilità e irreversibilità. Ed è una sfida dirompente perché tende a far esplodere sia gli elementi della costituzione prepolitica della cittadinanza, sia i processi sociologici di formazione delle identità collettive, sia infine le stesse strutture dello Stato di diritto. A queste strutture viene rivolta la pressante richiesta di un riconoscimento multi-etnico non solo dei diritti individuali dei cittadini immigrati, ma delle stesse identità etniche di minoranze caratterizzate da una notevole distanza culturale rispetto alle cittadinanze ospitanti*”. Ma sia concesso l'ulteriore riferimento a Luigi Ferrajoli che, nel ragionare sulla distanza tra le impostazioni proposte, parla de “*il nesso costituito, sul piano teorico, tra i diritti e la nozione di 'cittadinanza', che dei primi designa, secondo gli usi sociologici, non già la dimensione normativa ma la loro concreta garanzia di godimento*”. E, circa le posizioni di Barbalet e Zolo, spiega che “*l'esistenza di diritti viene in questo caso negata in forza di una definizione implicita che li identifica con una data tecnica di garanzia idonea a soddisfarli la cui assenza, anziché essere registrata come una lacuna che l'ordinamento ha il dovere giuridico*

²⁵⁸ In riferimento particolare all'opera di J. M. Barbalet, *Citizenship, Milton Keynes*, Open University Press, 1988, trad. it. *Cittadinanza*, Liviana Editrice, Padova 1992.

²⁵⁹ D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, op. cit., p. 42.

di riempire, viene supposta inevitabile e scambiata per assenza dei diritti medesimi”²⁶⁰.

Marshall scrive, è opportuno ricordarlo, ai tempi della forsennata industrializzazione dei Paesi più ricchi e guarda, pertanto, alla trasformazione dei processi produttivi come contesto per dare forma all’origine della cittadinanza²⁶¹. Analogamente oggi possiamo cercare di guardare ai diritti di cittadinanza alla luce dell’altrettanto forsennata globalizzazione ed in particolare, per ciò che ci interessa, alla consistenza dei flussi migratori che ne sono per certi versi conseguenza e alle condizioni di vivibilità nel mondo all’indomani della pandemia che lo ha investito e dalla quale non solo non è più lo stesso ma non è ancora chiaro ciò che diventerà e, oltretutto, per quanto tempo durerà lo stesso assetto in divenire.

Nell’ultimo anno questo scenario è ulteriormente aggravato dalla crisi internazionale dovuta al conflitto bellico tra Federazione russa ed Ucraina che sta dilagando sul piano politico, economico e di conseguenza sociale. Ne consegue la necessità di promuovere politiche che, prendendo come punto di partenza i diritti di cittadinanza e ripensando alle forme di cittadinanza nelle moderne società interculturali, pongano il riconoscimento dei diritti oltre il concetto di cittadinanza vincolato all’appartenenza allo Stato-Nazione, in ragione delle nuove frontiere della democrazia²⁶².

²⁶⁰ L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo Danilo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, op. cit., p. 277. Lo stesso Ferrajoli anche più di recente, ribadisce la fallacia delle concezioni volte ad appiattare i diritti sulle garanzie. Rif. in L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 66-68.

²⁶¹ Per approfondimenti sul punto, G. Zincone, *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in «Il Mulino Rivisteweb», fasc. 1, aprile 2000. Della stessa autrice molto interessante anche la ricostruzione di ciò che definisce “modello statalista” e “modello societario di cittadinanza” cui corrispondono le versioni “stabilizzatrice” ed “emancipatrice”. Un ragionamento che aiuta a rendere la complessità dei controversi processi genetici della cittadinanza ma anche della stessa individuazione dei diritti di cittadinanza soprattutto in relazione alla loro estensione. In G. Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Il Mulino, Bologna 1992.

²⁶² Approccio teorico e riferimento dedicato a E. Balibar, *Le frontiere della democrazia*, Manifestolibri, traduzione di A. Catone, Roma 1993. In particolare all’idea di dover perseguire una vera e propria “politica dei diritti umani” come esercizio di democrazia: “una politica dei diritti dell’uomo si porta ai limiti della democrazia, e porta la democrazia ai suoi limiti, nella misura in cui essa non può mai accontentarsi né di garantire giuridicamente dei diritti civili e civici, per quanto importanti possano essere questi obiettivi; ma essa deve necessariamente, per raggiungerli in un momento storico dato, estendere i diritti dell’uomo e, finalmente, inventarli in quanto diritti del cittadino” (Cfr. op. cit., p. 206). Il discorso sulla cittadinanza è centrale nell’opera di Balibar che perviene alla teoria di una “Cittadinanza basata sulla residenza” come unica via per non alimentare un pericoloso regime di esclusione del tutto simile all’*apartheid*. Balibar, infatti, pone sovente l’accento sulla necessità di riconoscere agli immigrati (in Francia, nella sua analisi di contesto) il “*droit de cité*” come antidoto all’idea di cittadinanza basata “su un vasto sistema di esclusione sociale che si struttura attraverso i processi di normalizzazione e attraverso i processi della socializzazione coatta delle differenze antropologiche”. Cfr in proposito, E. Balibar, *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere, lo Stato, il Popolo*, traduzione a cura di A. Simone, Manifestolibri, Roma 2004. Sebbene non direttamente riferita ai

3.2 La tutela costituzionale dei diritti sociali in favore dei migranti

Se, come abbiamo visto, il piano teorico del discorso sulla cittadinanza ci restituisce una cornice favorevole in cui considerare una piena tutela dei diritti fondamentali e dei diritti sociali tra questi, anche in favore dei non cittadini, il ragionamento va ora più propriamente ricondotto sul piano della legislazione, cui è demandata la disciplina pratica dei diritti in parola. E, relativamente alle politiche migratorie, il discorso è complicato dalla eterogeneità dei molteplici *status* che possiamo ricomprendere nella macrocategoria dei non cittadini, dai rifugiati ai cosiddetti immigrati irregolari.

La tesi, in questo senso, adotta una semplificazione che pare possa essere funzionale al ragionamento complessivo interessandosi, cioè, dei migranti, tutti nella qualità di potenziali richiedenti asilo, senza che ciò appaia come una forzatura all'interno dell'argomentazione proposta. Nella buona sostanza, il discorso sul riconoscimento dei diritti in capo alla persona ne costituisce la matrice ed il *focus* sul principio di non *refoulement* ne ha incoraggiato la valenza.

L'insieme della teoria sui diritti sociali²⁶³ enfatizza la problematicità di non poter prescindere dal porre il loro riconoscimento in relazione diretta con le

migranti richiedenti asilo ma agli immigrati stabilmente residenti nel territorio dello Stato, si ricorda in tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2015 resa a seguito di procedimento d'ufficio della Corte di Cassazione (oltre l'interesse privato che nel frattempo era cessato in virtù proprio dell'acquisizione della cittadinanza da parte del soggetto per cui il caso era stato sollevato) con riferimento all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 "Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64", ai sensi del quale i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia erano esclusi dalla possibilità di partecipare al bando di selezione per il servizio civile. La Corte sancisce l'incostituzionalità di detto articolo argomentando che "*L'ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene*" per cui "*L'esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole. Inoltre, sotto un diverso profilo, l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza*". Rif. alla sentenza in parola, considerato in diritto 4.1. Per riscontro e approfondimenti, *ex multis*, S. Penasa, *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in «Rivista AIC», n. 3/2015, [Microsoft Word - 3_2015_Penasa.doc \(rivistaaic.it\)](#).

²⁶³ Tra i contributi maggiormente presi a riferimento per lo svolgimento delle considerazioni proposte, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, V Edizione, Giappichelli, Torino 2022; A. Ruggeri, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in «Rivista AIC», Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/2018, 9 luglio 2018; F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino 2018; A. Morelli, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, Testo dell'intervento al Convegno annuale del Gruppo di Pisa su "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, in «Gruppo di Pisa», fasc. 03/2012, www.gruppodipisa.it; dello stesso autore, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, "intervento al Seminario italo-argentino su «I diritti sociali

limitazioni dovute al rigore imposto dalle cicliche crisi economiche, i cui effetti perduranti non concedono, in ogni caso, margini di incoraggiamento. Con ciò non si vuole certo negare il nesso che lega l'erogazione delle prestazioni che derivano dal riconoscimento dei diritti sociali alla disponibilità delle risorse economiche necessarie al loro soddisfacimento. È pur vero, però, che il vincolo esistente sul piano economico sembra agire da ostacolo anche su livelli diversi, che andrebbero, pertanto, coltivati a prescindere dalla contingente disponibilità economica tesa alla prestazione di servizi.

Ecco, dunque, che il sistema delle tutele risulta, nella maggior parte dei casi, inefficace e inefficiente, anche in presenza di risorse economiche sufficienti, in quanto non adeguatamente supportato dal complesso di procedure e pratiche giuridico-amministrative, utili al loro effettivo esercizio. Ciò costituisce un problema proprio in ragione del fatto che i diritti sociali sono finanziariamente condizionati e *“sono diritti il cui godimento dipende dall'esistenza di un'organizzazione necessaria e idonea all'erogazione della prestazione oggetto dei diritti stessi”*²⁶⁴. L'inefficienza dell'amministrazione sottesa all'esercizio dei diritti sociali incide, pertanto, sull'effettiva realizzazione dei diritti in parola. Se tale organizzazione, infatti, è lacunosa o se, ad esempio, non si investe adeguatamente nella formazione degli operatori o se non si sviluppano buone pratiche, i diritti stessi soffrono la compressione dell'effettiva tutela, pur in presenza di condizioni di esercizio economicamente sostenibili.

Nel ragionamento che riguarda lo specifico riconoscimento dei diritti in favore dei migranti, inoltre, bisogna tenere in considerazione anche la strumentalizzazione di quella parte della politica che alimenta la retorica dell'antagonismo tra beneficiari delle prestazioni, italiani *versus* stranieri, dimenticando che i diritti sociali *“sono diritti che vanno attuati senza discriminazioni, ossia rispettando il principio di eguaglianza (che, ad esempio, non tollera discriminazioni secondo l'etnia o la razza), ma in quanto*

nello Stato contemporaneo. Costituzione, legislazione, amministrazione, politiche di bilancio», Università di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, 2 febbraio 2018”, in «Forum costituzionale», 2018, [morelli.pdf \(forumcostituzionale.it\)](http://morelli.pdf(forumcostituzionale.it)); e in Cavasino E., Scala G., Verde G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani, 8-9 giugno 2012, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, pp. 441-450; T. Casadei, *I diritti sociali: un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze 2012; G. Moschella, *The declining phase of social rights in a time of crisis*, in A.A. V.V., *Moving from the crisis to sustainability*, Franco Angeli, Milano 2011; A. Spadaro, *Diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale” europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in «Rivista AIC», n. 4, 2011; G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 43 e 85 ss.

²⁶⁴ F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2012, p. 647.

*sono volti a rimuovere situazioni di ineguaglianza sostanziale esigono spesso trattamenti differenziati*²⁶⁵.

Gli interventi del legislatore, invece, non riguardano alcuno di tali aspetti e appaiono più specificatamente orientati alla lotta alla clandestinità ed al progressivo inasprimento delle norme contro la cosiddetta immigrazione irregolare. L'impressione è che tale impianto legislativo abbia condizionato, sul piano pratico, l'effettiva capacità di tutela dei diritti pur riconosciuti – a livello teorico si ribadisce – anche ai non cittadini sprovvisti di regolare permesso di soggiorno.

Sul piano generale, valga ricordare la sentenza della Corte costituzionale n. 25 del 1966, utile a sancire che *“L'eguaglianza, infatti, è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obbiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate*²⁶⁶.

L'anno dopo la Corte sostiene il ragionamento con la sentenza n. 120 del 1967, chiarificatrice di come la condizione giuridica dello straniero è, sulla base degli approfondimenti già richiamati, costituzionalmente ancorata al principio di eguaglianza, cui pone in stretta correlazione l'art.10 nel considerare il caso in esame. Per escludere la violazione del principio di eguaglianza posto alla base del giudizio, che è in sé irrilevante ai nostri fini, la Corte ricorda che il principio di eguaglianza è *“garantito anche allo straniero dall'art. 3 della Costituzione italiana in connessione, come si è detto, con l'art. 2 della Costituzione stessa e con le norme di diritto internazionale*²⁶⁷.

Con la sentenza n. 54 del 1979, poi, la Corte ribadisce la necessità di superare una lettura formale del testo fondamentale, ribadendo che *“il testuale riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti, che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo*²⁶⁸.

²⁶⁵ G. Corso, *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Romatrepress, Roma 2019, p. 285.

²⁶⁶ Rif. al punto 1 del considerato in diritto di cui alla sentenza n. 25 del 1966.

²⁶⁷ Rif. al punto 2 del considerato in diritto di cui alla sentenza n. 120 del 1967. Per un approfondimento circa il dibattito scaturito dalla sentenza in relazione al concetto definitorio di “diritti fondamentali dell'uomo”, cui si riferisce, si vedano, ad esempio, M. Losana, «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in «Rivista AIC», n. 1/2016, p. 7 ss.; A. Giorgis, M. Losana, E. Grosso, *Diritti uguali per tutti?: gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano 2017.

²⁶⁸ Rif. al punto 6 del considerato in diritto della sentenza n. 54 del 1979.

Certo, vi è da considerare che sul piano dell'effettivo esercizio dei diritti, il riferimento deve essere alle persone che stabiliscono un legame duraturo con il territorio in cui si stabiliscono.

*“Cioè se una persona viene in Italia con l'intenzione di restarci due o tre mesi, parlare di diritto allo studio è praticamente abbastanza inutile. Altro è chi viene in Italia perché ha intenzione di restarci per cui non è più un concetto formale ma è un concetto sostanziale”*²⁶⁹.

Questo esempio di Silvestri serve, in particolare, per approfondire il legame tra forma e sostanza del diritto, richiama il concetto di cittadinanza già esplorato e fornisce le coordinate per interpretare la problematicità del rapporto tra la compatibilità degli interventi normativi con la salvaguardia dei diritti: *“È quello che io sempre ribadisco come, prendendolo da un filosofo del diritto della nostra scuola di Messina, poco conosciuto, Rodolfo De Stefano: il passaggio, in epoca contemporanea, dal fondamento di autorità al fondamento di valore. La cittadinanza, in senso tradizionale, come status formale della persona, è legata al principio di autorità perché è l'autorità che conferisce la cittadinanza. Io sono cittadino italiano in quanto una legge italiana, posta dal Parlamento italiano, mi attribuisce, o quantomeno detta le condizioni alle quali io devo ubbidire per potermi considerare cittadino italiano. Se, invece, dal fondamento di autorità passiamo al fondamento di valore o assiologico, che dir si voglia, allora noi abbiamo una concezione più sostanzialistica. La forma diventa uno strumento della sostanza, non è fine a sé stessa. La forma non scompare, non potrebbe esistere diritto senza la forma ma è quello che serve per raggiungere le finalità poste nei principi fondamentali. Principi e diritti fondamentali. Se, per raggiungere questi obiettivi, si vuole avere una prospettiva di stabilità, allora bisogna usare delle procedure formali, devo usare atti formali, strumenti formali. In questo senso la forma va bene e in questo senso l'autorità va bene, non certo come è stato nell'insegnamento della dottrina giuridica tradizionale, fine a sé stessa”*²⁷⁰. In questo dialogo privilegiato, un altro esempio serve a ragionare sulla necessità di non dogmatizzare il fondamento di autorità, e l'esempio è dato *“dal principio che noi vediamo scritto anche nei muri dei tribunali «dura lex sed lex»”* che, spiega Silvestri, vale fino a un certo

²⁶⁹ Considerazione svolta da Gaetano Silvestri nel dialogo sugli argomenti oggetto del presente capitolo in cui anche le ulteriori riflessioni vengono riportate a seguire in relazione al fluire del ragionamento.

²⁷⁰ Sull'importanza di oggettivizzare lo stesso concetto di sovranità, superando l'idea dello Stato - Soggetto e passando dal fondamento di autorità a quello di valore, si segnala ancora il saggio di Silvestri, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, op. cit., p. 60.

punto, nel senso che non va interpretato in senso dogmatico e assoluto, “*perché se, ad esempio, una legge o parte di questa non è conforme alla Costituzione, può essere eliminata, per cui ovviamente in Assemblea costituente alcuni erano scandalizzati. Ma come, ci si chiedeva, si può ammettere la ribellione alla legge? Sì. È la deformalizzazione, cioè, è il declino del principio di autorità in favore di un affermarsi di categorie assiologiche che sono più basate sulla sostanza che sulla forma*”.

Questa lezione, letta in relazione ai processi migratori, mette in luce la preminenza delle barriere formali sulla sostanza, data dalle effettive esigenze cui, pertanto, la legislazione in vigore non risponde adeguatamente: “*ciò che viene contrapposto alle richieste, alle esigenze, agli interessi dei migranti, di coloro che non hanno la cittadinanza, che approdano nel nostro Paese, come negli altri Paesi europei ed extraeuropei, è la barriera formale data dallo status*”. Una barriera incomprensibile di fronte a chiunque essere umano, bisognoso di cibo, cure, istruzione, bisognoso di diritti, “*una barriera che si tende ora a superare, in linea teorica, in pratica meno. Si tratta, cioè, di aggiornare, o meglio di allineare sempre di più la prassi quotidiana con la teoria. Le vergogne che si vedono nell’isola di Lampedusa o in altri posti simili non c’entrano con i principi, c’entrano con il fatto che c’è uno Stato, dei Governi, che non traggono sul piano dell’azione pratica tutte le conseguenze che dovrebbero trarre dai principi che reggono l’ordinamento, sia italiano che europeo*”.

Ecco che emerge la problematicità del rapporto tra la compatibilità di tali interventi normativi con la salvaguardia dei diritti, che la ricerca indaga adesso partendo dal caso italiano, comunque letto all’interno del contesto europeo di riferimento, come descritto nel secondo capitolo.

Proprio i processi migratori sembrano, infatti, più di tutti tra i «fenomeni sociali», disvelare la resistenza e persistenza degli ordinamenti giuridici all’idea paradigmatica di «Stato» legata alla sua dimensione territoriale e alla sua difesa. Possiamo ancora dire che la determinazione degli Stati a regolare, limitandolo, l’accesso dei migranti entro i propri confini, lede il principio di pari dignità degli individui.

Che gli Stati siano titolari della facoltà di limitare l’accesso dei migranti entro i propri confini, come si è detto, è esso stesso principio che non si intende mettere in discussione. Ciò che è discutibile, in relazione al ragionamento emerso dal lavoro di ricerca, è l’incapacità di rispondere all’urto dei flussi migratori facendo leva sugli

strumenti che il costituzionalismo stesso offre, e che consentirebbero di ammortizzarne gli effetti.

La conseguenza è che tale urto sembra generare rotture sempre più difficilmente sanabili in cui, a far da cuscinetto, sono per lo più buone pratiche isolate, ideate e realizzate attraverso illuminate collaborazioni pubblico-privato sociale, destinate a rimanere, in quanto tali, esperienze slegate da una logica sistemica.

Le modalità di esercizio della facoltà sovrana del controllo delle frontiere sono discutibili, inoltre, nella misura in cui sono improntate ad una logica repressiva, con la conseguenza di inibire l'esercizio del più inviolabile dei diritti, quello alla vita, reso precario, ad esempio, dall'affievolimento delle tutele dinanzi al mancato riconoscimento del principio di non *refoulement*. *“Le prerogative che lo stato esercita in via esclusiva (ed escludente), infatti, non possono derogare al principio per cui la sovranità non è, e non può essere, fine a sé stessa, ma identifica una situazione di potere che deve essere assiologicamente orientata al fine superiore della piena realizzazione dei diritti costituzionalmente riconosciuti”*²⁷¹.

In proposito, emerge la rilevanza del principio personalista²⁷², che Silvestri riassume ricordandone la portata convenzionale e restituendolo alla teoria del diritto, oltre la visione teologica che pure lo origina: *“Il principio personalistico è un principio convenzionale, cioè che noi assumiamo convenzionalmente. Non dobbiamo mai dimenticare che le verità eterne appartengono alla teologia, per chi è credente, per chi non è credente non esistono. Noi giuristi ci muoviamo, modestamente, su un campo più basso rispetto a quello della teologia, e stabiliamo che tutti gli esseri umani sono uguali. La persona è un valore in sé ed è espresso, secondo me, in due grandi sistemi di pensiero. Il primo è quello che fa riferimento alla religione cristiana, che dice che l'uomo è fatto a somiglianza di Dio. Tutti gli uomini, ogni persona, è fatta a immagine e somiglianza di Dio e quindi io devo essere rispettoso verso l'altra persona e riconoscere all'altra persona tutti i diritti che ho io stesso, perché io e lui siamo*

²⁷¹ Cit. dall'introduzione del volume di O. Spataro, *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Giappichelli, Torino 2020, p. XIII.

²⁷² Secondo le direttrici di approfondimento offerte, in particolare, da Gaetano Silvestri in G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009; e da Antonio Ruggeri di cui si ricorda A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti», XVII, Studi dell'anno 2013, Torino 2014, p. 189 ss. Tra gli ulteriori contributi presi a riferimento, si veda, inoltre, A. Morelli, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in «ConsultaOnLine», n. II/2019, p. 359 ss.; C. Camardi, *Diritti fondamentali e “status” della persona*, in «Rivista critica diritto privato», 1/2015, p. 7 ss. e, per approfondimenti secondo ulteriori direttrici di pensiero, i contributi in AIC (a cura di), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli 2010.

entrambi fatti a immagine e somiglianza di Dio, e questo è il pensiero cristiano. Ma c'è anche il pensiero laico, kantiano. Ci riferiamo alla dottrina di Kant secondo la quale non dobbiamo considerare mai l'altro come mezzo, ma sempre come fine. Nel momento in cui io considero il mio prossimo come fine, dico la stessa cosa che si dice nella dottrina cristiana ma lo dico in termini filosofico laici, in ogni caso è un principio convenzionale²⁷³.

Da qui, muovendo dal richiamo al principio personalista, il ragionamento conduce alle tesi della massima espansione delle libertà, perché, ricorda Silvestri: *“Se ogni persona è fine a sé stessa, ogni persona è portatrice di un bagaglio di diritti che gli provengono dall'essere persona, anche secondo quel principio che io ho tentato di inserire pure in qualche sentenza della Corte: il principio della massima espansione dei diritti. Il conio di questa espressione si deve ad un grande giurista costituzionalista, Paolo Barile, il quale parlava dell'esistenza, negli ordinamenti costituzionali moderni, di un principio di massima espansione dei diritti”²⁷⁴.* E la sentenza pilota in cui Gaetano Silvestri inserisce, orientando la dottrina, il principio in parola è la sentenza n.83 del 2013, sul noto affare ILVA²⁷⁵: *“Tutti i diritti fondamentali*

²⁷³ Richiamo al celebre imperativo kantiano *“agisci in modo da trattare l'umanità, sia nella tua persona sia in quella di ogni altro, sempre anche come fine e mai semplicemente come mezzo”*, riferimento alla *Fondazione della metafisica dei costumi*, che qui si cita nell'edizione italiana a cura di F. Gonnelli, Laterza, Roma-Bari 1997, pp. XVIII, p. 91 ss.

²⁷⁴ Sono note le tesi di Gaetano Silvestri a sostegno della teoria della massima estensione dei diritti che non determina, come sostengono i costituzionalisti di idea opposta, la possibilità che un diritto possa andare a discapito di un altro in quanto la sua massima espansione avviene comunque *“dopo che abbiamo stabilito un equilibrio, un temperamento. Non ci possono essere diritti tiranni”*. La bibliografia di Silvestri è ricca di approfondimenti alla tesi proposta. Tra i contributi più recenti che riprendono anche il pensiero di Paolo Barile, G. Silvestri, *L'individuazione dei diritti della persona*, saggio tratto dalla relazione svolta al XXXII Convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale “Prof. G.D. Pisapia”, intitolato “Diritti della persona e nuove sfide del processo penale”, tenutosi a Salerno dal 25 al 27 ottobre 2018, il cui testo è disponibile *online* in «Diritto penale Contemporaneo», Archivio 2010-2019, [DPC | L'individuazione dei diritti della persona \(dirittopenaleuomo.org\)](https://www.dirittopenaleuomo.org/); G. Silvestri, *Paolo Barile costituzionalista*, in S. Merlini (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista. Atti del Convegno per il centenario della nascita di Paolo Barile*, Firenze University Press, Firenze 2019. Si fa, inoltre, riferimento al contributo antecedente di Gaetano Silvestri, illuminante rispetto al plusvalore della dignità espressa come *“cuore del principio personalista, che, assieme a quello egualitario, sorregge il grande edificio del costituzionalismo contemporaneo”*, G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, intervento al convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in «archivio.rivistaaic.it», [Associazione Italiana dei Costituzionalisti \(associazionedeicostituzionalisti.it\)](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/). Inoltre, tra gli scritti pubblicati in onore di Silvestri, si veda il contributo di Giacomo d'Amico che offre una disamina della giurisprudenza costituzionale in argomento, G. D'Amico, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, p. 712 ss. E ancora dalla scuola messinese, più di recente, A. Randazzo, *Il “metaprincipio” della massimizzazione della tutela dei diritti*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 2/2020, p. 649 ss. Più in generale, sulla tensione tra diritti e principi, M. D'Amico, *I diritti contesi*, Franco Angeli, Milano 2018.

²⁷⁵ Sentenza oggetto di ampio dibattito, ad esempio, in seno al Convegno svoltosi alla Scuola Superiore Sant'Anna il 15 marzo 2013 su “Il caso ILVA: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della

tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale²⁷⁶”.

salute e salvaguardia del lavoro. Il diritto ci offre soluzioni?”, organizzato dall'Istituto Dirpolis, i cui atti sono stati pubblicati sulla Rivista «Federalismi.it», [Atti del Convegno 'Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?' \(15/03/2013\) - stato - dottrina - \(federalismi.it\)](#), di cui si segnalano, per l'aderenza all'argomentazione proposta, la relazione di Elena Vivaldi, *Il caso ILVA: la “tensione” tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, e il contributo conclusivo di Paolo Carrozza, intitolato “Conclusioni (molto provvisorie...)”. In argomento, in senso critico rispetto alle conclusioni di cui alla sentenza in parola, e in relazione agli aspetti presi in considerazione per la tesi, L. Geninatti Satè, *Caso ILVA: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)*, «Forumcostituzionale.it», 16 maggio 2013. Critiche che, a distanza di un decennio dalla redazione della sentenza in argomento, Silvestri liquida ribadendo la valenza della massima espansione delle libertà: “Qualcuno ha criticato questa impostazione teorica, ipotizzando che se il diritto si espande massimamente esso vada a scapito degli altri diritti. Non è affatto così perché il diritto si espande dopo aver stabilito un equilibrio, un temperamento. Non ci possono essere diritti tiranni”.

²⁷⁶ Sent. n. 85/2013, §9 del Considerato in diritto.

Il considerato della sentenza in parola richiama esplicitamente il ricorso ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza, su cui il dialogo con Gaetano Silvestri offre uno spunto di approfondimento che, nel sintetizzare il quadro teorico di riferimento, spiega come intellegere utilmente gli interventi giurisprudenziali. In argomento, Silvestri scrisse che *“Da qualche tempo trova sempre maggiore ascolto la tendenza teorica a far riferimento al criterio di proporzionalità, da preferire a quello di ragionevolezza, sulla scia della giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco e delle Corti europee²⁷⁷”*. Una considerazione che, nel dialogo sulla tesi, egli riprende per spiegarne così, nella pratica, la critica e l’infondatezza: *“Nella giurisprudenza europea, e nella giurisprudenza tedesca, in particolare, che poi è sempre quella che nella nostra cultura giuridica traina il ragionamento, si fa riferimento prevalentemente al principio di proporzionalità e non a quello di ragionevolezza mentre il principio di ragionevolezza è più ricavabile dalla giurisprudenza americana. La ragionevolezza noi l’abbiamo imparata dalla Corte suprema americana, la proporzionalità è invece di origine tedesca. Questa distinzione la cogliamo pure sul piano culturale, perché mentre un certo tipo di cultura giuridica tedesca si ispira al razionalismo, e quindi vorrebbe delle categorie precise, la cultura giuridica americana, anglosassone, si ispira all’empirismo e quindi ha delle categorie giuridiche molto elastiche, come quelle della ragionevolezza, appunto. Sennonché, questa contrapposizione, io sostengo, è una falsa contrapposizione perché sarebbe giusta la sostituzione della proporzionalità alla ragionevolezza se noi avessimo a che fare con numeri perché una proporzione, ci hanno insegnato alle scuole medie, è un rapporto fra numeri. Ma noi non abbiamo a che fare con numeri quindi come facciamo a sapere se due entità sono fra loro proporzionate? Se una deroga al principio di eguaglianza giustificata da una particolare esigenza è proporzionata o sproporzionata? Guarda caso lo facciamo adoperando il criterio di ragionevolezza. Se invece di avere a che fare con concetti come questi, che si esprimono in un linguaggio non formalizzato, e non ovviamente in numeri, abbiamo a che fare con ragionamenti, i ragionamenti sono valutati sul filo della ragionevolezza che significa plausibilità²⁷⁸. Che significa capacità di convincere. Cioè, è ragionevole ciò che io posso usare per convincere un’altra persona che ovviamente condivide con me i*

²⁷⁷ *Op. cit.*, *L’individuazione dei diritti della persona*, p. 9.

²⁷⁸ Da plausibile agg. [dal lat. *plausibilis*, der. di *plaudere*, part. pass. *plausus*]. – 1. letter. Degno di plauso, di approvazione, meritevole d’essere apprezzato. 2. Che è accettabile dal punto di vista logico, che appare ragionevole e convincente. Rif. definizione del termine dato dalla Treccani.

principi fondamentali. Se io parlo con un nazista evidentemente non abbiamo comunicazione, ma se parlo con una persona che ha i miei stessi principi fondamentali, allora per convincerlo di una mia tesi faccio uso degli argomenti e potrò giustificare, per esempio, una deroga al principio di eguaglianza sulla base di ragionamenti che valgano a convincerlo, che siano cioè ragionevoli, non razionali perché la razionalità ubbidisce alla ragione astratta. È razionale un teorema di geometria ma un ragionamento giuridico può essere plausibile o non plausibile, non è mai vero o falso. A meno che non andiamo nella falsità plateale dell'invenzione pura e semplice ma questo è fuori dal discorso scientifico”.

Il punto di vista del Presidente emerito della Corte costituzionale trova riscontro, tra gli altri, anche in Marta Cartabia la quale spiega che *“la Corte costituzionale italiana non opera alcuna distinzione tra principio di ragionevolezza e principio di proporzionalità, i quali sono spesso usati in modo del tutto fungibile l'uno rispetto all'altro”*²⁷⁹. L'operato della Corte, continua Silvestri, *“è sempre orientato a dare una risposta di giustizia. La Corte si ritrae soltanto se veramente si trova di fronte a scelte politiche che non può fare, ma deve trovare sempre tutti i modi per dare una risposta di giustizia”*. Questo è un passaggio di particolare rilievo, che racchiude il più vasto pensiero «del rendere giustizia costituzionale», *“fornendo al giudice a quo, su sua richiesta, ciò che a questo manca per dare una risposta adeguata (alla Costituzione) alle parti che attendono la sua decisione. La funzione della Corte non è quindi quella di operare un confronto astratto e accademico tra due norme, ma quella di risolvere un problema concreto di costituzionalità, vale a dire introdurre nell'ordinamento una nuova disciplina di una fattispecie o per ablazione radicale di una norma esistente – e conseguente espansione di altre norme del contesto – o per ablazione parziale e sua trasformazione da come è a come deve essere, secondo una valutazione di macrolegalità”*²⁸⁰.

Vengono così respinte le critiche di quella parte di dottrina che egli chiama “neo-formalista”, per quella tendenza a voler riaffermare le vecchie e squadrate

²⁷⁹ M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*. Intervento presentato a: “Incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese”, Roma 2013, p.9. Intervento a convegno disponibile online, [RI_Cartabia_Roma2013.pdf \(cortecostituzionale.it\)](#).

²⁸⁰ G. Silvestri, *Del rendere giustizia costituzionale*, in «Questione Giustizia», La Corte Costituzionale nel XXI secolo, fasc. 4/2020, p. 29. Tesi riproposte anche di recente in occasione di un seminario accademico proprio insieme a Marta Cartabia. Rif. A. Saitta, G. Sorrenti (a cura di), *Questioni aperte sui diritti in Europa. Incontro con Marta Cartabia e Gaetano Silvestri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022, p. 93.

categorie di riferimento, “addirittura fino a parlare di interpretazione vera, cui non credeva nemmeno Kelsen”, chiosa Silvestri²⁸¹.

In questo senso, guardando alla Costituzione come alla più autorevole fonte, prioritaria e sovraordinata alle “vicende politiche che si esprimono nella legge”²⁸², si riconosce il contributo della Corte costituzionale alla configurazione del sistema. Del resto, continua Silvestri, “quando si applica la legge è necessario interpretarla e quando la si interpreta è alla luce dei principi fondamentali. Con riferimento a Bobbio, dobbiamo ricordare che l’interprete, nel momento in cui interpreta la legge, la completa”²⁸³.

La portata di tale ragionamento è di particolare rilievo in tema di politica migratoria che, per la carenza di una disciplina che possa dirsi organica rispetto ai complessi profili che la compongono, deve intendersi saldamente ancorata ai principi costituzionali che, come si è inteso richiamare, guardano alla tutela delle persone nel senso della maggiore tutela possibile. Tenendo presente che “La Corte dà vita a scelte di valore, in larga misura (quanto non per intero) espressive di discrezionalità politica, ancorché le stesse debbano pur sempre conformarsi a ragionevolezza”²⁸⁴, pensiamo, ad esempio, al giudizio di incostituzionalità reso dalla Corte con sentenza n. 432 del 2 dicembre 2005 nei confronti dell’art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall’art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), ai sensi del quale gli stranieri erano esclusi dalla fruizione gratuita dei servizi di trasporto pubblico. Dichiarazione di incostituzionalità affrontata dalla Corte soprattutto sul piano dei diritti fondamentali dei non cittadini, resa nel rispetto del principio di uguaglianza di cui all’art. 3.

²⁸¹ Il riferimento è, in particolare, agli scritti di Massimo Luciani, che parla, criticandolo, di un «costituzionalismo irenico», così come al «nichilismo giuridico» di Natalino Irti. Del primo, rif. già in M. Luciani, *L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in «Rivista Diritto Costituzionale», 1996, p. 124 ss., e poi rif. diretto a M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 2/2006, pp. 1643-1668. Del secondo, rif. all’opera monografica N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Laterza, Roma-Bari 2015.

²⁸² G. Zagrebelsky, *La virtù del dubbio*, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 84.

²⁸³ “Il giurista (...) in quanto interprete delle leggi, costruisce la scienza del diritto”, citazione tratta da N. Bobbio, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in «Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile», n. 2, giugno 1950, p. 355.

²⁸⁴ A. Ruggeri, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza, relazione al Convegno su “I rapporti civilistici nell’interpretazione della Corte costituzionale”*, Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile, Capri, 18 -20 aprile 2006, in «Costituzionalismo.it», fasc. 2/2006, p.11, nota 28, [Interpretazione costituzionale e ragionevolezza | Costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

Una legge, quella della regione Lombardia, frutto dell'espressione più becera di una politica discriminatoria tesa a porre in contrapposizione italiani e stranieri nella fruizione dei diritti sociali. E, se si prende in considerazione lo scenario inverato a seguito della pandemia da COVID 19 che di fatto ha accelerato e fatto emergere con maggiore pregnanza il bisogno collettivo di uno Stato capace di rispondere a domande politiche collettive, il risultato della giurisprudenza appena richiamata assume un ruolo anticipatorio nel riaffermare la necessità di rendere effettivo l'esercizio di quei diritti fondamentali che mai dovrebbero essere messi in discussione, limitandone la tutela in ragione dello *status* di appartenenza.

Si ricorda, inoltre, il ruolo esercitato dalla Corte nel riaffermare il principio di uguaglianza anche in riscontro al giudizio di incostituzionalità reso nei confronti del famigerato decreto n. 113 del 2018 nella parte in cui preclude l'iscrizione anagrafica nei confronti dei richiedenti asilo e, ancora, la ben nota sentenza n. 249 del 2010 (redattore Gaetano Silvestri), che argomenta la questione di illegittimità costituzionale dell'aggravante della clandestinità per i reati commessi dagli stranieri sprovvisti di regolare permesso di soggiorno²⁸⁵.

Richiamo a norme indicative della struttura giuridica su cui poggia la disciplina italiana in materia, che, come condiviso nelle battute finali del prezioso dialogo con Gaetano Silvestri, *“risulta frutto di amministrazione, programmazione, organizzazione, più che di vera legislazione”*.

3.2.1 La disciplina italiana sull'immigrazione. *Excursus* circa i principali interventi normativi letti con riguardo alla tutela dei diritti sociali in favore dei migranti

L'affermazione di Gaetano Silvestri con cui si è chiuso il precedente paragrafo suggerisce di dare conto dei principali interventi normativi che hanno caratterizzato la storia della disciplina italiana sull'immigrazione, al fine di mettere in evidenza alcune peculiarità che si possono ormai definire strutturali. Ragionare sulle caratteristiche strutturali della nostra legislazione non significa però che venga riconosciuta la natura strutturale dei processi migratori, al contrario, il ragionamento dimostra che il nostro

²⁸⁵ I riferimenti alle sentenze n. 186/2000, di cui già qualche cenno alla nota 56, e n. 249 del 2010 (unitamente alla sentenza n. 250 del 2010), verranno ripresi a seguire, per ulteriori margini di approfondimento svolti in relazione ai provvedimenti legislativi di volta in volta presi in considerazione.

sistema normativo è (esso) strutturalmente inadeguato a regolare l'accesso dei migranti entro i nostri confini.

Tuttavia, il carattere strutturale delle migrazioni è stato comprovato da tempo. *“La storia è storia di migrazioni. (...) le motivazioni delle migrazioni sono cambiate nel corso dei secoli, diventate negli ultimi anni soprattutto economiche, ma mantenendo sempre d'attualità quelle prodotte dalle guerre e dalle devastazioni causate dall'uomo e dalla natura”*²⁸⁶. Ciononostante, la risposta giuridica per il governo delle migrazioni risulta sempre improntata ad una logica emergenziale in cui si registrano interventi contingenti e pertanto inadeguati a farvi fronte in maniera adeguata.

Limitandoci all'angolo di visuale ristretto all'esperienza nazionale a nulla servirebbe giustificare la recente (ma ormai neanche troppo) connotazione del nostro Paese come meta migratoria, essendo tradizionalmente l'Italia paese di emigrazione.

Quando l'Europa occidentale, alla fine della Seconda guerra mondiale, comincia a configurarsi come stabile meta di un tipo di immigrazione quasi prettamente economica, le misure varate a livello sovranazionale guardano, come si è già avuto modo di esplicitare nel secondo capitolo, alla libera circolazione delle persone come corollario di quella libera circolazione delle merci posta alla base del prioritario obiettivo di crescita (e di sviluppo).

L'Italia dell'epoca sperimenta ancora un modello misto, in cui comincia a diventare Paese di immigrazione ma deve gestire larghe sacche di emigrazione, soprattutto dalle regioni del Mezzogiorno²⁸⁷. Nei primi interventi è chiara, pertanto, l'intenzione di voler garantire un sistema di tutele agli emigranti italiani e ai loro figli,

²⁸⁶ Così, S. Allievi, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Laterza, Roma-Bari 2018, p.3. Citazione scelta per l'efficacia data dalla contemporaneità degli eventi se ci si limita anche solo a considerare che la stesura delle presenti riflessioni avviene nel preciso momento storico in cui, ad otto anni di distanza tra le prime tensioni tra Russia e Ucraina sfociate nel fronte bellico del Donbass, si assiste all'invasione militare russa per il ripristino del controllo sull'intera Repubblica ex sovietica. In un periodo storico che, come se non bastasse, vede il mondo ancora alla prova a causa della pandemia da Coronavirus SARS COV 19. Tra i contributi più attuali e rilevanti circa il carattere strutturale del fenomeno migratorio nella storia dell'umanità, anche P. Manning, T. Trimmer, *Migration in World History*, terza edizione, Routledge, Londra 2020. Con particolare riferimento alle migrazioni della storia legate ai fenomeni naturali, V. Calzolaio, *Ecoprofughi. Migrazioni forzate di ieri, di oggi, di domani*, Nda Press, Rimini 2010. In generale, le emigrazioni della storia passata rivestirono un ruolo che possiamo definire regolatore: si cercavano condizioni di vita economicamente migliori e si emigrava per non rimanere assoggettati a condizionamenti politici. Potremmo dire che nel modello hirshmaniano era una scelta di *exit*, tra *voice* e *loyalty*. Rif. all'opera di A.O. Hirshmann, *Lealtà, defezione, protesta*, 1970, riedita nel 2017 da Il Mulino. E, per le società di accoglienza, ciò consentiva di avvalersi dell'apporto di manodopera tale da contribuire alla crescita economica.

²⁸⁷ Per un approfondimento sul tema, L. Chiara, F. Frisone, *Immigrazione ed emigrazione in Italia: profili storici*, in G. Moschella, L. Buscema (a cura di), *op. cit., Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, pp. 41-65.

ma cominciano ad essere introdotte le prime restrizioni per gli emigranti stranieri. Se l'esiguità dei flussi migratori in entrata giustifica un minimo intervento normativo fino agli anni '70 del secolo scorso, possiamo ormai ben stigmatizzare la realtà di un impianto normativo sempre caratterizzato da una gestione amministrativa del fenomeno, regolata da interventi contingenti ed emergenziali quali le sanatorie, cui il nostro Paese fa sempre più frequentemente ricorso.

In proposito, nella sua "Storia dell'immigrazione straniera in Italia", Colucci definisce il ricorso alle periodiche sanatorie come "*il principale strumento di politica migratoria e di legalizzazione della presenza straniera in Italia*"²⁸⁸. E questo è tuttora tanto più vero se guardiamo anche a come gli ultimi decreti flussi, varati dal nostro Governo, siano stati essi stessi strumento di sanatoria, di regolarizzazione di lavoratori immigrati già presenti in Italia e addirittura, com'è noto, costretti dalle procedure amministrative del caso a ricorrere alla pantomima del rientro in patria al fine di simulare un nuovo ingresso per poter accedere ai benefici di legge.

Il nostro mercato del lavoro, a partire dall'epoca presa in considerazione, ha da sempre registrato una massiccia componente di immigrati dediti, in particolare, ai servizi domestici e di cura, cui ben presto si aggiunsero larghe fasce di popolazione immigrata «reclutata» per il settore agricolo²⁸⁹. Il boom economico degli anni '50 aveva accelerato il formarsi di una struttura societaria più votata al consumismo e internamente cominciava a diventare strutturale anche il processo di mobilità dal sud al nord industrializzato. In questa fase, il dibattito pubblico sui flussi migratori in entrata comincia a diventare tema di politica economica, politica estera e politiche

²⁸⁸ M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Carocci, Roma 2018, p. 143. Inoltre, per un approfondimento sulle diverse sanatorie cui si fa riferimento nel testo, si segnala il contributo di W. Chiaromonte, M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020, pp. 1-32.

²⁸⁹ Circa le condizioni di lavoro, e di sfruttamento, siano accettati, perlomeno come doveroso richiamo, i riferimenti ad alcuni contributi, oltre l'opera già citata di Colucci, selezionati per ampiezza di trattazione, sia in senso temporale che per gli approfondimenti del caso: M. Ambrosini, *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», I, 2017, p. 569 ss.; E. Rigo (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015; D. Perrotta, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, Meridiana, Molfetta (BA) 2014, pp. 193-220; E. Pugliese (a cura di), *Immigrazione e diritti violati. I lavoratori immigrati nell'agricoltura del Mezzogiorno*, Ediesse, Roma 2013. Tra i contributi più recenti e di taglio più spiccatamente giuslavoristico sul tema, W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna 2020; M. McBritton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari 2017. Per una ricostruzione, anche statistica, dei flussi migratori che hanno interessato l'Italia fino alle ondate di inizio secolo, L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari-Roma 2007.

sociali. Emerge nella sua complessità e nel bisogno di contemperazione di interessi diversi, sebbene non necessariamente confliggenti.

L'*imprinting* della gestione amministrativa della politica migratoria ha, dunque, radici consustanziali al nostro impianto normativo in materia. Tra il 1979 ed il 1982, nel nostro Paese sono state sanate le posizioni di circa 5.000 lavoratori stranieri sulla base di circolari del Ministero del Lavoro²⁹⁰. Circolari dedicate al lavoro domestico discendenti del primo vero atto di disciplina della materia migratoria che si fa risalire sempre ad una circolare ministeriale, la n. 51 del 1963, emanata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale che disponeva la necessità di un'autorizzazione al lavoro per ottenere il permesso di soggiorno. Disciplinava poi anche la c.d. "preferenza nazionale" che, abrogata negli anni '90, viene poi reintrodotta dalla Legge Bossi-Fini. Circolare che, per prima, introduce un sistema di deroghe per cui il raggio della norma poteva compiersi qualora lo straniero indicasse di essere presente in Italia per altri motivi e poi di rimanere per lavoro. Evidentemente, di fatto, ciò serviva a regolarizzare le posizioni degli immigrati già presenti irregolarmente, considerando già da allora improbabile la veridicità di accordi di lavoro stipulati a distanza, tra parti tra di loro sconosciute. Un meccanismo perverso, giunto fino ai nostri giorni praticamente immutato nel suo impianto generale²⁹¹.

Nel contesto generale, intanto, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) emana la Convenzione n. 143 del 24 giugno 1975 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti²⁹². Nel frattempo, nel contesto italiano, è la Corte costituzionale a sollecitare il nostro legislatore al varo di una disciplina organica sulla condizione giuridica degli

²⁹⁰ Rif. Circolari del Ministero del lavoro n. 8026 del 21 maggio 1979; n. 140/90/79 del 17 dicembre 1979; e n. 141/19/80 del 18 marzo 1980. Approfondimenti in S. Bontempelli, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. Consorti, *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, Pisa 2009, pp. 115-136; William Chiaromonte, Madia D'Onglia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: Genesi, Finalità, Limiti*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020.

²⁹¹ Come scritto da Asher Colombo e Giuseppe Sciortino, riferendosi alla circolare del 1963 e alle successive citate nel testo, "Dalla prima metà degli anni '60, una Circolare del Ministero del Lavoro riconosce la possibilità di autorizzare al lavoro – e quindi al potenziale rilascio di un permesso di soggiorno – gli stranieri già residenti nel paese, in deroga alle altre disposizioni, purché questi abbiano fatto ingresso nel paese prima di una certa data. Tale data, tuttavia, verrà spostata in avanti circolare dopo circolare, sino ad essere fissata per l'ultima volta al 31 Dicembre del 1981. Per oltre un decennio, l'Italia ha quindi praticamente vissuto una situazione di sanatoria permanente". Rif. A. Colombo e G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 52-53.

²⁹² Che l'Italia ratifica con Legge 10 aprile 1981, n. 158. La Convenzione OIL del 1975 segue e rettifica nella direzione della parità di trattamento la precedente Convenzione OIL n. 97 del 1949, che consentiva la differenziazione tra lavoratori stranieri e nazionali (art. 6, lett.a). In argomento, S. Tozzoli, *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino 2005, p. 67 ss.

stranieri, nella misura in cui ritiene “*di dover affermare che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore, che tenga conto della esigenza di consacrare in compiute ed organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l’ingresso ed il soggiorno degli stranieri in Italia*”²⁹³.

Nonostante ciò, il primo intervento legislativo si ha con la legge 943/1986, nota come Legge Foschi, che segue il recepimento degli accordi di Schengen. In estrema sintesi, la ricordiamo per aver introdotto i casi di ricongiungimento familiare, per aver fatto espresso richiamo alle tutele in termini di assistenza sanitaria, diritto all’istruzione e all’abitazione.

Sotto il profilo della disciplina dell’immigrazione regolare per motivi di lavoro, però, la legge Foschi introduce un meccanismo contorto sulla base del quale gli imprenditori avrebbero dovuto attingere manodopera straniera da liste numeriche, previa verifica degli uffici competenti che non vi fossero italiani disponibili a svolgere le mansioni richieste. Anche la legge Foschi viene accompagnata da una massiccia sanatoria, varata dal governo Craxi (‘86-87), che porta alla regolarizzazione di 118.700 posizioni²⁹⁴.

Per l’Italia sono anni in cui l’economia cresce e contestualmente si registrano maggiori ingressi di persone provenienti da Paesi terzi, verso i quali cominciano a montare sentimenti di intolleranza. È proprio dopo un serrato periodo di confronto (scontro) politico, dai toni inaspriti, in particolare, dopo l’omicidio del bracciante agricolo Jerry Esslan Masslo²⁹⁵, che nel 1990 viene varata la legge Martelli²⁹⁶. La legge introduce diverse tipologie di permessi di soggiorno, “per motivi di turismo,

²⁹³ Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 1977.

²⁹⁴ Per le quantificazioni citate nel testo fino all’anno 2012 si fa riferimento alle elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Inps, Mef, Dipartimento delle Finanze, pubblicati da Il Sole24Ore il 12 febbraio 2020. Per un approfondimento anche teorico rispetto ai provvedimenti relativi alle sanatorie citate, in cui la stima dei dati, seppur non del tutto coincidente, è in linea con l’ordine di grandezza ufficialmente dichiarato dall’Inps, si veda M. Carfagna, *I sommersi e i sanati. La regolarizzazione degli immigrati in Italia*, in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna 2002, pp. 53-87.

²⁹⁵ Per approfondimenti, R. Bianchi, *Piazza Senegal, Firenze 1990. Uno sciopero della fame tra storia e memoria*, in «Italia contemporanea», n. 288/2019, pp. 209-235.

²⁹⁶ Legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo. La legge Martelli, tra le altre cose, recepisce l’abolizione della riserva geografica di cui alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Per un approfondimento circa la condizione giuridica degli stranieri in Italia, prima dell’abolizione della riserva geografica, e dunque fino a quando soltanto gli immigrati da altri Paesi europei erano titolati a chiedere asilo, si rimanda a N. Petrovic, *Rifugiati, Profughi e sfollati. Breve storia del diritto d’asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano 2013.

studio, lavoro subordinato o lavoro autonomo, cura, familiari e di culto” (art.2); introduce per la prima volta la previsione dell’emanazione dei cosiddetti “decreti flussi”, volti a stabilire quote massime di ingresso di immigrati extracomunitari, menzionando esplicitamente a tal riguardo il riconoscimento del diritto allo studio, insieme a quello alla casa (art.3), sebbene non vi sia ancora alcuna traccia di misure volte all’inclusione dei migranti²⁹⁷.

Della legge Martelli interessa ricordare, inoltre, la previsione del ricorso al giudice amministrativo per l’impugnativa dei casi di diniego del permesso di soggiorno (art. 5), la previsione della costituzione di centri di prima accoglienza (art.3) oltre che l’introduzione dell’istituto dell’espulsione (art. 4 ss.). Contestuale alla legge, è la sanatoria emanata dal governo Andreotti, che consente la regolarizzazione di 217.626 posizioni.

Da segnalare, inoltre, il giudizio di inammissibilità sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento alle cause di espulsione di cui alla legge Martelli e al successivo decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, noto come decreto Conso. L’interesse lo si rivolge sia al *deliberato* in sé, che al contenuto stesso della sentenza, cui si deve una particolareggiata disamina della condizione giuridica dello straniero alla luce della disciplina nazionale.

Il riferimento è alle questioni eccepite dal Tribunale di Bergamo ed esitate dalla Corte costituzionale con sentenza n. 62 del 1994 in cui l’espulsione, intesa anche come strumento alternativo alla detenzione, viene "*giustificata essenzialmente dall’interesse pubblico di ridurre l’enorme affollamento carcerario*"²⁹⁸.

²⁹⁷ Per un approfondimento sulla storia dei «decreti flussi», a partire già dalla mancata attuazione di tale previsione ai tempi della legge Martelli, si rimanda a S. Bontempelli, *Il governo dell’immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. Consorti (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, op. cit., pp. 122-123.

²⁹⁸ Passaggio di cui al punto 5 del considerato della sentenza *de qua*. Disamina in parola, al punto 4, nella misura in cui rileva che «quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo, qual’è nel caso la libertà personale, il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero, va tuttavia precisato che inerisce al controllo di costituzionalità sotto il profilo della disparità di trattamento considerare le posizioni messe a confronto, non già in astratto, bensì in relazione alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata. E, poiché quest’ultima attiene all’espulsione di una persona dallo Stato italiano, è in relazione all’applicabilità di tale misura che va valutata la comparabilità o meno delle situazioni rispetto alle quali i giudici a quibus sospettano la violazione del principio costituzionale di parità di trattamento. Valutata sulla base dei criteri ora enunciati, la posizione dello straniero si rivela del tutto peculiare e non comparabile, per l’aspetto considerato, con quella del cittadino, poiché l’espulsione è una misura riferibile unicamente allo straniero e in nessun caso estensibile al cittadino. A quest’ultimo, infatti, la Costituzione ha riservato, in relazione alle possibilità di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, una posizione assolutamente opposta, connotata da un generale status libertatis (art. 16, secondo comma, della Costituzione). In particolare, come questa Corte ha precisato in una precedente sentenza (v. sent. n. 244 del 1974), l’essere il cittadino parte essenziale del popolo o,

Giova ricordare che il contesto dell'epoca, dei primi anni '90, presentava elementi di particolare rilevanza per lo scenario migratorio internazionale, di cui basti ricordare la fine del regime di Enver Hoxha, in Albania, e l'inizio del conflitto che porta al disfacimento dell'ex Jugoslavia. Eventi che hanno determinato un esodo massiccio di persone, un esodo che ha prevalentemente interessato l'Italia per evidenti ragioni di prossimità geografica, se non altro.

In questo quadro, viene emanata la legge n. 91 del 1992 sulla cittadinanza, che riflette il contesto che si è cercato brevemente di ricostruire, prevedendo, dunque, semplificazioni per i discendenti degli emigranti italiani ma restrizioni per gli stranieri immigrati in Italia²⁹⁹.

La virata verso misure ancora più securitarie si ha, poi, con il già citato decreto Conso, poi convertito in legge 12 agosto 1993, n. 296, cui si deve l'introduzione di nuove ipotesi di reato in capo agli stranieri e la modifica della disciplina dell'espulsione, fino all'emanazione del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451 che viene convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, la cosiddetta legge Puglia. Qui il riferimento non è al nome del relatore ma ovviamente alla regione in quel periodo più esposta ai flussi in entrata dall'Albania. Legge che dispone l'impiego dell'esercito lungo la frontiera pugliese ed istituisce i primi Centri temporanei per l'identificazione

più precisamente, il "rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato" comporta in capo allo stesso il "diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo" e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo. Al contrario, la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può "entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato". In realtà, la diversa posizione dello straniero, caratterizzata dall'assoggettamento, in via di principio, a discipline legislative e amministrative, che possono comportare, in casi predeterminati, anche l'espulsione dallo Stato, ha una ragione nel rilievo, sottolineato dall'Avvocatura erariale, secondo il quale la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. E tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli (v. sentt. nn. 144 del 1970 e 104 del 1969)».

²⁹⁹ Per approfondimento, tra i contributi coevi all'emanazione della legge, E. Grosso, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in «Giurisprudenza Italiana», vol. IV/1992, p. 320 e ss; S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Giuffrè, Milano 1996. Più di recente Alessio Rauti mette in luce come la legge in parola abbia comportato addirittura un arretramento sul fronte dell'inclusione degli stranieri immigrati in Italia rispetto alla precedente disciplina di cui alla legge 13 giugno 1912 n. 555, offrendo approfondimenti a sostegno dell'assunto per cui la legge del '92 "è frutto di una miopia politica e, dunque, non è pensata per affrontare le sfide ordinarie dell'immigrazione". Rif. A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentazione politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, p. 127 ss.

degli immigrati³⁰⁰. Nel '95-'96 la legge è accompagnata dalla sanatoria del governo Dini che porta alla regolarizzazione di 244.492 posizioni.

Sebbene ormai si possa, dunque, parlare delle massicce sanatorie come dello strumento principale con cui il nostro Paese ha inteso gestire la regolarizzazione dei lavoratori immigrati, bisogna tenere presente la stessa insufficienza delle misure in questione in relazione al reale fabbisogno del mercato del lavoro interno. Le stime della presenza di lavoratori stranieri irregolari in Italia, in quegli anni, si attestavano, infatti, nell'ordine delle 500.000 persone³⁰¹.

A tre anni di distanza, al culmine di un dibattito sempre aperto e sempre più pregnante nell'agenda politica italiana³⁰², giunge la principale tra le tappe fondamentali che hanno segnato il divenire della disciplina sull'immigrazione nel nostro Paese, con il varo della Legge Turco-Napolitano, poi confluita nel Testo Unico sull'immigrazione³⁰³ che, con il successivo Regolamento di attuazione³⁰⁴, di fatto costituisce l'attuale sistema di riferimento per la normativa di settore. Per le finalità della tesi, se ne rammenta l'art. 3, comma 4, cui si deve l'introduzione del sistema del

³⁰⁰ Per ragioni di linearità di esposizione rispetto al nucleo centrale della tesi, si tralascia l'approfondimento circa i fatti riferiti al contesto. Per dare conto del clima sociale, animato dal montare di un diffuso senso di insicurezza, si fa appello alla memoria collettiva richiamando il caso della nave mercantile Vlora, indicativo, per certi versi, anche della condotta italiana volta al respingimento dei migranti in mare. Per una ricostruzione "istituzionale" degli eventi, si rimanda al Resoconto del Senato della Repubblica italiana datato 13 agosto 1991, [Docs Printing \(senato.it\)](#). Per un approfondimento a carattere più generale, riferito anche all'analisi dei processi migratori dell'epoca letti alla luce dell'informazione mediatica, si veda F. Caffo, *Corsi e ricorsi della politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», Vol. 84, n. 4, 336, ottobre-dicembre 2017, pp. 513-530. In merito allo specifico riferimento alla previsione dei primi "Centri di identificazione",

³⁰¹ Rif. a stime dell'Istituto Nazionale di statistica (ISTAT). Per l'intervallo degli anni in esame, si veda, in particolare, ISTAT, *La presenza straniera in Italia negli anni '90*, in «Informazioni», n. 61/1998, https://ebiblio.istat.it/digibib/PresenzastranieraPUV0364350_La_presenza_straniera_in_Italia_negli_anni90.pdf.

³⁰² Anche per fornire quelle risposte di adeguato controllo dei processi migratori richiesto dall'Europa per l'applicazione degli accordi di Schengen, cui si rimanda alle considerazioni svolte al capitolo II.

³⁰³ Riferimento alla Legge 6 marzo 1998, n. 40, "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" e al Testo Unico 25 luglio 1998, n. 286 (successivamente nel testo anche indicato con abbreviazione T.U.), recante "disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Tra i contributi di approfondimento, anche in relazione alle successive modifiche e integrazioni dovute, in particolare, all'adeguamento delle norme al diritto dell'Unione Europea, M.G. Garofalo, M. McBritton, *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», I, 2000, p. 483 ss; B. Nascimbene, *Il diritto degli stranieri. Le norme nazionali nel quadro delle norme di diritto internazionale e comunitario*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova 2004, p. XXXI-LIII; P. Morozzo della Rocca, *Le maggiori novità della riforma del testo unico sull'immigrazione: il diritto dell'immigrazione e i malintesi obblighi dell'integrazione*, in P. L. Consorti, *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa University Press, Pisa 2009.

³⁰⁴ Regolamento di attuazione emanato a distanza di un anno dal T.U., con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, intitolato "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".

decreto flussi, così come nella vigente attuazione. Anche contestualmente a questo intervento legislativo, viene emanata una vasta sanatoria: è il governo Prodi ('98-'99) a sanare la posizione di 217.124 lavoratori immigrati. Una sanatoria sempre e comunque insufficiente a soddisfare la domanda in un periodo, tra l'altro, in cui in Italia si comincia anche a parlare di calo demografico.

Nonostante ciò, e nonostante le intenzioni sbandierate dalla politica, di voler incidere strutturalmente sul miglioramento delle pratiche di inclusione dei migranti, la Turco-Napolitano contempla la lotta all'immigrazione clandestina quale unico strumento di governo dell'immigrazione e, per taluno di detti aspetti, non è stata per questo immune da rilevanti interventi della Consulta.

In particolare, con l'introduzione del «trattenimento» nei Centri di prima accoglienza (art. 13) ai fini dell'espulsione (art. 13), si è creata una condizione di vera e propria «detenzione amministrativa»³⁰⁵. Nei venti, massimo trenta giorni indicati come lasso di tempo utile per l'esperimento della procedura, vigeva, infatti, "l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal Centro", lasciando oltretutto margini di pericolosa interpretazione rispetto alle misure azionabili dal Questore per il rispetto di tale divieto.

Insieme alle limitazioni alla libera circolazione delle persone, quindi, emergevano profili di violazione della libertà personale tali da poter cagionare "*mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale*". Così la nota sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2001, di cui non appaia ultroneo riportarne il celebre passaggio, monito ad un legislatore evidentemente ancora poco convinto, che "*per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti*

³⁰⁵ Riscontri e approfondimenti in P. Bonetti, *I provvedimenti di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato di fronte alla libertà personale e alla libertà di circolazione e soggiorno*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Giappichelli, Torino 2001, p. 99. In relazione ai profili di intervento del questore nelle fasi di respingimento alla frontiera, a partire dal giudizio di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale reso dalla sentenza della Consulta n. 275 del 2017, P. Bonetti, *Il respingimento differito disposto dal questore dopo la sentenza n. 275/2017 della Corte costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1/2018.

*che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”*³⁰⁶.

Tra l’altro, l’orientamento della Corte non muta anche quando, con la successiva sentenza n. 252 del 2001, rigetta la questione di legittimità posta in relazione all’art. 19, comma 2 del T.U., per la mancata previsione del divieto di espulsione dello straniero eventualmente sottoposto a cure essenziali. Rigetto che trova fondamento nel riconoscimento del diritto alla salute come diritto fondamentale, suscettibile di massima tutela anche nei confronti degli stranieri irregolarmente soggiornanti, e dunque garantito dall’interpretazione della disposizione in conformità alla Costituzione.

La sentenza in parola aiuta anche a definire la condizione giuridica in cui si trovano i migranti all’atto della richiesta di protezione internazionale e fino alla sua definizione. Quello che è stato definito “asilo provvisorio”³⁰⁷, che limita all’esercizio di taluni diritti la sfera giuridica del migrante, diritti che il nostro legislatore riferisce alla stessa procedura amministrativa volta al riconoscimento dello *status*, e ai diritti primari alla salute e istruzione³⁰⁸.

Sentenze della Consulta che giungono in un periodo molto particolare e, anche per questo, risuonano come estremamente incidenti nel dibattito pubblico. Nella semplificazione dello scenario di riferimento, infatti, basti citare il 2001, anno dell’attacco alle torri gemelle di New York, per sentire il peso degli eventi, della sempre più evidente radicalizzazione del terrorismo, soprattutto di matrice islamica,

³⁰⁶ Rif. al considerando n. 4 della sentenza in parola, nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 13, commi 4, 5 e 6, e dell’articolo 14, commi 4 e 5, del T.U. Immigrazione. A commento della sentenza, in particolare, V. Angiolini, *L’accompagnamento coattivo alla frontiera e la tutela della libertà personale: con la sent. n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ai giudici comuni di proseguire*, in «Diritto Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2001, p. 67 ss. Per un autorevole riscontro, comprensivo di una completa disamina della giurisprudenza della Consulta in materia, P. Carrozza, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 57 ss. In particolare, lo scritto citato, fornisce ulteriori riferimenti per ciò che attiene, ad esempio, alle sentenze della Corte costituzionale in materia di aggravamento delle sanzioni penali (sentenze n. 22 del 2007, la già citata n. 249 del 2010 e la successiva 250 del 2010, di cui mette anche in luce il ricorso della Corte all’argomento comparatistico) e in materia di ordinamento carcerario (sentenza n. 78 del 2007).

³⁰⁷ Sul punto, in particolare, P. Bonetti, *Profili generali e costituzionali del diritto d’asilo nell’ordinamento italiano*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli Stranieri, op. cit.*, p. 1136 ss.

³⁰⁸ Rif. Art. 21 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’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”. Il successivo articolo, inoltre, disciplina la facoltà di esercitare un’attività lavorativa “trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda, se il procedimento di esame della domanda non è concluso ed il ritardo non può essere attribuito al richiedente”.

cui l'Europa non sarà immune e che comporta il dilagare di sentimenti di paura e insicurezza, e sempre più di intolleranza, in un crescendo che sembra non riuscire ad arrestarsi, fino ai nostri giorni.

In questo clima, l'Italia arriva al varo della legge Bossi-Fini del 2002³⁰⁹ che, in particolare, inasprisce le previsioni di cui al Testo Unico in materia di espulsioni. Si tratta della legge che segna più di ogni altra il nostro ordinamento in senso securitario, «demonizzando» la figura dell'immigrato.

Accanto al respingimento e all'espulsione, per i casi di attraversamento irregolare della frontiera si aggiunge il reato di ingresso illegale³¹⁰ (di cui oggi all'art. 10bis del T.U. Immigrazione). Con riguardo alla disciplina della possibilità di ingresso per motivi di lavoro, introduce la previsione di un cosiddetto “contratto di soggiorno”, che comporta la necessità di dover dimostrare di avere già un contratto di lavoro per poter immigrare regolarmente³¹¹. Paradossalmente però, è proprio la Bossi-Fini a passare alla storia come la più vasta sanatoria finora compiuta, con la regolarizzazione,

³⁰⁹ Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo”. Una legge che discende “*Da una visione dell'immigrazione come minaccia, un male dal quale difendersi o, comunque, da minimizzare se proprio si deve subire. Dall'equazione immigrazione uguale illegalità uguale crimine*”, M. Livi Bacci, *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, in «il Mulino», fasc. 5/2002, p. 903.

³¹⁰ Si ricorda, in proposito, l'“Appello di giuristi contro l'introduzione dei reati di ingresso e soggiorno illegale dei migranti”, reso noto il 25 giugno 2009, [Appello di giuristi contro l'introduzione dei reati di ingresso e soggiorno illegale dei migranti - Giuristi democratici](#).

³¹¹ Nel complesso delle analisi disponibili circa l'efficacia e l'impatto della legge Bossi-Fini, si invita a confrontare una pubblicazione intitolata “La riforma del Testo Unico sull'Immigrazione”, a cura del Ministero dell'Interno, Ufficio stampa e comunicazione, non datata (ma presumibilmente del 2005, in quanto riferita a dati consolidati del 2004) e non più disponibile, come riportato nell'ultima di copertina, sul sito del Ministero, perlomeno sulla base delle ricerche effettuate direttamente. Detta pubblicazione è ancora rinvenibile al seguente [link: Layout 1 \(ristretti.it\)](#). Nella pubblicazione indicata, vengono riassunte in tre punti le cause del fallimento (così lo chiama lo stesso Ministero) della legge in questione: “1. *Il contratto di soggiorno si è tradotto – come testimoniato ogni anno dalle file di immigrati alle Poste – in periodiche regolarizzazioni e ha finito per favorire quell'immigrazione illegale che si proponeva di contrastare. Questo perché il modo in cui regola l'assunzione all'estero non è realistico per il personale non qualificato: nessuna famiglia assume una baby-sitter senza averla prima almeno conosciuta.* 2. *Il meccanismo delle espulsioni, sulla carta molto severo, si è rivelato di fatto inefficace, soprattutto in relazione ai problemi di identificazione.* 3. *Il permesso di soggiorno rigidamente legato alla durata del contratto di lavoro, in presenza di un gran numero di contratti a termine di breve o brevissima durata, produce inefficienze sia per l'immigrato che per il datore di lavoro e favorisce il passaggio alla clandestinità degli immigrati che perdono il lavoro*”. Per una disamina delle sentenze della Corte costituzionale in relazione alla legge Bossi-Fini, si rimanda a XIV Legislatura - Dossier di documentazione del Centro Studi della Camera dei deputati, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione - DL 241/2004 - A.C. 5369, Serie Decreti-legge, n. 161, 25/10/2004. Riferimenti specifici rinvenibili alla scheda di lettura intitolata “Le sentenze della Corte costituzionale sulla legge Bossi-Fini”. [Link online](#) disponibile al momento della presente stesura: [Camera dei deputati Dossier D04241](#). In argomento anche A. Caputo, *La condizione giuridica dei migranti dopo la legge Bossi-Fini*, in «Questione giustizia», fasc. 5/2002, p. 964 ss.

durante il governo Berlusconi 2002-2003, di 646.829 posizioni attraverso due canali distinti, uno dei quali espressamente dedicato a colf e badanti.

Si trattava del II governo Berlusconi che, a distanza di qualche anno, nel 2009, al suo IV governo, vara un'ulteriore sanatoria di cui beneficeranno 295.112 lavoratori immigrati. È l'anno della legge n. 94 recante "Disposizioni in materia di pubblica sicurezza", nota per aver introdotto il reato penale di clandestinità (*rectius*, "reato di ingresso e soggiorno irregolare nel territorio dello Stato"), sulla scia del precedente "pacchetto sicurezza" varato da Maroni e convertito con legge n. 125³¹².

Del resto, come già indagato ponendo in relazione il concetto di sovranità e i processi migratori, la Corte costituzionale ha più volte affermato il principio della sovranità statale in ordine alla facoltà di limitare l'accesso degli stranieri entro il proprio territorio. La già richiamata sentenza n. 250 del 2010, resa sulla base della questione di legittimità sollevata proprio in relazione al reato di clandestinità in parola, ci ricorda che "*È incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l'immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio*"³¹³. E, come già reso con sentenza n. 306 del 2008³¹⁴, "*Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia (da ultimo, sentenza n. 148 del 2008). È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate*

³¹² Le modifiche apportate dal pacchetto sicurezza del 2009 all'art. 14, comma 5-quater del T.U. vengono dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 359 del 2010, nella parte in cui non prevedeva la discriminante del giustificato motivo in relazione all'ottemperanza a un secondo ordine di espulsione. Previsione, invece, che resta salva al comma 5-ter, che tiene conto de "i limiti e le difficoltà dovuti alla possibilità pratiche dei singoli soggetti".

³¹³ Rif. al punto 6.3 del considerato in diritto della sentenza in parola su cui si rimanda ai contributi di approfondimento già citati.

³¹⁴ Sentenza avente ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del T.U. immigrazione, come modificato dall'art. 9 della legge Bossi-Fini, in relazione all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, concernente la fruizione dell'indennità di accompagnamento, allo straniero, stabilmente e regolarmente presente nel territorio nazionale, ma privo della carta di soggiorno. Dall'analisi svolta, rileva come proprio il riconoscimento del diritto alla salute abbia rappresentato il tema più rilevante su cui la Corte ha svolto le argomentazioni utili ad inquadrare l'insieme della tutela dei diritti da riconoscere agli immigrati, oltre ogni *status*. Prendendo a prestito quanto scritto da Alberto Randazzo in un contributo del 2013, "*Nel quadro così delineato si sono inserite le sentt. Nn. 269 e 299 del 2010 e 61 del 2011 che sembrano essere state occasioni preziose che la Consulta ha voluto cogliere per affermare (anzi, riaffermare) la protezione dei diritti fondamentali degli stranieri*". La precisazione circa il "riaffermare" la tutela dei diritti in parola è compiuta dall'autore con riferimento alla sentenza n. 40 del 2011, con cui la Corte si era già espressa in tema di diritto di accesso ai servizi sociali. Rif. A. Randazzo, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale "dimezzato"?*, in «Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria», n. 14/15-2009/10, 2013, p. 229.

prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”.

Sono sentenze che all'interno del vivace dibattito politico sulla gestione dell'immigrazione rivestono un ruolo sempre più rilevante, in un periodo storico, tra l'altro, che fa registrare una tra le crisi finanziarie più pesanti in assoluto, con gravi ripercussioni su tutti i comparti dell'economia e con le immaginabili conseguenze soprattutto all'interno di un mercato del lavoro fragile, caratterizzato da larghe sacche di irregolarità e precariato, come quello italiano³¹⁵.

Si consideri, inoltre, che nonostante l'allargamento UE a Romania e Bulgaria, compiuto nel 2007, comporti l'abbassamento delle statistiche circa la stima della presenza di lavoratori extracomunitari irregolari (come già accaduto nel 2004 con l'ingresso della Romania) gli analisti segnalano comunque l'insufficienza delle misure di regolarizzazione rispetto al fabbisogno reale³¹⁶ e nel 2012 il governo Monti emana il decreto legislativo n. 109 in "Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare" cui segue, naturalmente, una sanatoria in favore di 134.576 persone.

I numeri delle regolarizzazioni dei primi anni del secolo sono evidentemente molto più contenuti rispetto alle precedenti sanatorie e, più delle precedenti, del tutto distanti dall'effettivo fabbisogno del mercato del lavoro (cui questo breve *excursus* si riferisce, senza contare, quindi, la realtà di quegli stranieri irregolari, non lavoratori). Uno scenario che, guardando a quanto direttamente vissuto nella contemporaneità cui si è giunti, viene aggravato dalla consistenza dei flussi in entrata dovuti, in particolar modo, alle crisi internazionali già identificate come principali cause di migrazione di

³¹⁵ Tra le fonti disponibili per una conferma delle considerazioni svolte, suffragata da dati, si veda, ad esempio, il rapporto del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che dà anche conto dell'apporto della manodopera straniera al nostro mercato del lavoro, CNEL, *Rapporto sul ruolo e le prospettive del CNEL Executive summary Rapporto sul mercato del lavoro 2008-2009*, gennaio 2010 [CNEL_Rapporto-Mercato-del-lavoro_2008_2009.pdf](http://www.cnel.it/Portals/0/CNEL_Rapporto-Mercato-del-lavoro_2008_2009.pdf) ([astrid-online.it](http://www.cnel.it)).

³¹⁶ Rif. ISMU, *Dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*, Milano 2007, p. 33. Utili riscontri anche nelle analisi svolte dal Centro Studi Immigrazione (Cestim) che proprio nel 2007 pubblica il "1° Rapporto sugli immigrati in Italia", http://www.cestim.it/sezioni/dati_statistici/italia/2007-Ministero-Interno-Primo-Rapporto.pdf.

massa (dalle primavere arabe, alle crisi siriana e afgana, ora a quella ucraina, solo per citare quelle più preminenti dall'ottica eurocentrica)³¹⁷.

Come già evidenziato in termini di gestione dell'immigrazione, il nostro Paese risponde con un ulteriore inasprimento delle previsioni per chi tenta di attraversare irregolarmente le frontiere, via terra e soprattutto via mare.

Il riferimento è ai famigerati decreti Salvini³¹⁸, già passati alla storia, tra le altre cose, per l'abolizione della protezione umanitaria³¹⁹, una misura che ha

³¹⁷ Per un approfondimento, dal punto di vista della politica europea a fronte dei flussi causati dagli eventi in parola, B. Nascimbene, A. Di Pascale, *The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, in «European Journal of Migration and Law», Vol. 13, n. 3, 2011, p. 341 ss.

³¹⁸ Sia consentito il poco formale riferimento al Ministro dell'Interno cui si devono, come già riportato al paragrafo 2.1 della tesi, prima il decreto-legge n. 113, del 4 ottobre 2018, (meglio conosciuto, appunto, come primo “decreto Salvini” o “decreto sicurezza”), poi convertito in legge n. 132, del 1° dicembre 2018, recante “disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate” e poi il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica” (noto come “secondo decreto Salvini” o “decreto sicurezza bis”). Tra i molteplici contributi di analisi e approfondimento dei provvedimenti in parola, si segnalano quelli presi a riferimento in quanto di stretto interesse soprattutto in relazione ai profili di legittimità costituzionale, giunti dinanzi alla Consulta: G. Moschella, *La legislazione sull'immigrazione e le prospettive della tutela dei diritti fondamentali: l'ordinamento europeo e l'esperienza italiana*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 3/2019, 15 luglio 2019, pp. 473-490; A. Morelli, *La “ribellione” dei sindaci contro il “decreto sicurezza”: la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in «ConsultaOnline», 1/2019; A. Algostino, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in «Costituzionalismo.it», 2/2018, p. 167 ss; e, tra i contributi che, anche con riferimento alla stretta securitaria di cui ai decreti Salvini, muovono dalla giurisprudenza sovranazionale ancora attinente al principio di *non refoulement* in mare, con particolare riferimento alle sentenze nelle cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17 della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, del 14 maggio 2019, D. Loprieno, *“Reo” ma rifugiato e, dunque, inespellibile. Nota a sentenza, Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 14 maggio 2019, nelle cause riunite C-391/16, C-77/17 e C-78/17, (M/Ministerstvo vnitra, X e X/Commissaire)*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2019, pp. 226-243; A. Ruggeri, *Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 3/2021, p. 393 ss.

³¹⁹ E, seppur in assenza di istanze di verifica della legittimità costituzionale, sia consentito rimarcare almeno un ulteriore aspetto della normativa in parola che, di fatto, comporta l'affievolimento del sistema delle tutele dei richiedenti asilo. Il riferimento è, innanzitutto, al decreto 4 ottobre 2019 “Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25”. Con l'introduzione della «famigerata» lista relativa ai cosiddetti “Paesi di origine sicuri” viene, infatti, del tutto sconfessato l'impianto costituzionale teso a riconoscere in capo al richiedente asilo un diritto soggettivo inalienabile, quello, appunto, di richiedere asilo e di avere garantita una procedura di riconoscimento della richiesta di protezione internazionale sulla base di una procedura individuale, e scrupolosa, suscettibile di sfociare nel riconoscimento della massima tutela data dallo *status* di rifugiato e, pertanto, resa in conformità alle tutele massime accordate per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. L'aver ancorato la valutazione di una richiesta di protezione internazionale, non alla situazione individuale, bensì ad una valutazione generale e discrezionale, non può che essere denunciata come a discapito dell'esercizio del diritto di richiedere asilo. Tra le altre cose, si pensi all'attendibilità di una lista di Paesi il cui contesto, come denuncia la realtà dei fatti, è soggetto a mutamenti, anche repentini. Un esempio ci è stato offerto proprio dall'Ucraina, per la quale è intervenuto il decreto del 9 marzo 2022 a sospendere la sua previsione nell'elenco in parola. Ma questa è un'annotazione che prescinde il

profondamento inciso sul sistema di accoglienza e asilo del nostro Paese³²⁰ e su cui la Corte costituzionale è stata chiamata in causa da diverse regioni, rendendo la sentenza n. 194 del 2019³²¹.

La sentenza n. 194 del 2019 impatta sulle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del primo decreto Salvini, prioritariamente in relazione all'abolizione della protezione umanitaria sul cui istituto la Corte offre una ricostruzione normativa³²², ricordando che *“lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, specificazione della medesima voce «protezione internazionale», sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali: il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione; la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno. Viceversa, la protezione umanitaria è rimessa in larga misura alla*

computo dei numeri di giorni, dall'inizio del conflitto fino all'entrata in vigore del decreto, perché potrebbe essere anche indicativa della modalità con cui è stata valutata la situazione della stessa Ucraina, già dilaniata dai conflitti nel Donbass, ben prima dello scoppio dell'attuale conflitto e pur giudicata “Paese sicuro”. E, ancora, su un ulteriore aspetto la dottrina si è espressa criticamente nei confronti degli interventi di cui ai Decreti Salvini, per ciò che attiene, in particolare, alle procedure accelerate alla frontiera, solo in parte modificate dal successivo decreto-legge n. 130 del 2020, che le ha escluse per i minori stranieri non accompagnati e le persone affette da vulnerabilità. Sul punto, nonostante le modifiche cui si accennava, appaiono ancora preminenti le considerazioni svolte da Gaetano Silvestri, rispetto alle limitazioni all'audizione individuale del richiedente, nei casi di ricorso per l'eventuale diniego della protezione che preoccupano *“Pur nutrendo la massima fiducia nella retta coscienza, etica e giuridica, dei giudici, non posso allontanare la preoccupazione che, anche a causa del grande carico di lavoro, le disposizioni prima citate producano l'effetto di propiziare decisioni seriali, burocratizzate e disumanizzate”*. Rif. G. Silvestri, intervento tenuto al corso della Scuola superiore della magistratura “Il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva dei richiedenti protezione internazionale”, Catania, 12-14 settembre 2018, [Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale - Asgi](#). Per una disamina delle limitazioni in parola e altri approfondimenti, sia consentito rimandare all'articolo di S. Fachile, A. Masina, L. Leo, *Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo*, in «Questione Giustizia», 11 marzo 2019, [Le nuove procedure accelerate: lo svilimento del diritto di asilo \(questionegiustizia.it\)](#).

³²⁰ Come dimostrano le molteplici indagini offerte al patrimonio di conoscenza comune. Tra i contributi che hanno valutato l'impatto dei decreti Salvini sul sistema di accoglienza, si veda, ad esempio, il rapporto di Amnesty international, Amnesty International Italia, *I sommersi dell'accoglienza*. Le conseguenze del decreto-legge 113/2018 sul sistema di accoglienza italiano, 2020, <https://immigrazione.it/docs/2020/amnesty-i-sommersi-dellaccoglienza.pdf>.

³²¹ Sulla sentenza, A. Rauti, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza (e le incertezze) della sentenza n. 194 del 2019*, in «Forum di quaderni Costituzionali», 1/2020, pp. 338-363. Tra i contributi di approfondimento più in generale dedicati all'istituto della protezione umanitaria, a partire dalla sua abolizione, si rimanda al più recente G. Travaglini, *La protezione umanitaria tra passato e futuro*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2022, p. 97 ss. Per approfondimenti sulla parte di dottrina dedicata a mettere in evidenza i margini di reviviscenza del cosiddetto «asilo costituzionale», come istituto di maggior tutela cui potersi riferire “grazie” all'abolizione della protezione umanitaria, M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2019, p. 37 ss. Tra i contributi che ponevano in evidenza la valenza della protezione internazionale proprio come piena attuazione dell'asilo costituzionale, M. Acierio, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in «Questione giustizia», 2/2018, pp. 99-107 e, nella stessa Rivista, P. Morozzo della Rocca, *Protezione umanitaria una e trina*, pp. 108-116.

³²² Si veda il punto 7.3 del considerato in diritto della sentenza in parola, introdotto dal considerato riportato, a seguire, nel testo (punto 7.2).

discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura. Col decreto-legge in esame, il legislatore nazionale è intervenuto solo sull'istituto della protezione umanitaria, senza incidere su quella dovuta in base a obblighi europei e internazionali". Al di là del giudicato, che attiene evidentemente alla concorrenza legislativa nel rapporto Stato-regioni, la sentenza offre la "ricostruzione della disciplina normativa del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo". Il considerato n. 8.2 ricorda, in particolare, che la legislazione italiana è stata varata sotto la pressione di "afflussi massicci di cittadini stranieri" che "prima delle modifiche apportate dal cosiddetto decreto sicurezza (...) era imperniata, in forza delle previsioni del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'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), su un sistema articolato in più fasi e finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo".

Dando conto dei provvedimenti che hanno modificato il sistema di accoglienza, suddividendolo in una fase di prima e in una fase di seconda accoglienza, si arriva alla disamina delle modifiche di cui al decreto Salvini in parola. "In linea generale, può affermarsi che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di riservare i progetti di integrazione e inclusione sociale, attivati nell'ambito della cosiddetta seconda fase del sistema di accoglienza territoriale previsto dall'articolo 1-sexies del d.l. n. 416 del 1989, come convertito e successivamente modificato, esclusivamente ai soggetti già titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati nonché ai titolari di specifici permessi di soggiorno individuati dal cosiddetto decreto sicurezza, che hanno sostituito, come si è visto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari".

L'*excursus* dà conto, inoltre, delle modifiche al sistema di protezione (da SPRAR a SIPROIMI, cioè "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati") per cui "viene eliminata, sempre rispetto ai richiedenti asilo, la distinzione tra la fase di prima accoglienza assicurata nelle strutture governative e la fase di seconda accoglienza nelle strutture gestite dagli enti locali, alle quali ultime i richiedenti protezione internazionale non hanno più accesso". E, tra le altre cose, sottolinea come sia stata novellata la facoltà di partecipare ad attività di utilità sociale, ora riservata non più ai «richiedenti

protezione internazionale» ma solo ai «titolari di protezione internazionale» (rif. sostituzione dell'espressione ai commi 1 e 3 dell'art. 22-bis del d.lgs. n. 142 del 2015).

E ancora, vi è il richiamo agli articoli del decreto sicurezza che hanno comportato la maggiore destabilizzazione del sistema di accoglienza in relazione alla perdita pressoché immediata del diritto all'accoglienza per quei migranti già in attesa di riconoscimento dello *status*, costretti a lasciare i centri di seconda accoglienza senza prospettive di ricollocazione. Ai sensi del decreto, “Nel caso dei richiedenti asilo (comma 5) si prevede che essi rimangano nel sistema ex SPRAR fino alla scadenza del progetto di accoglienza in corso già finanziato. Viene ribadita la continuità dell'accoglienza per i neomaggiorenni richiedenti asilo (comma 5-bis) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. Infine, quanto ai titolari di protezione umanitaria (comma 6), si prevede che essi restino all'interno dell'ex SPRAR fino alla scadenza del periodo previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del sistema medesimo e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza”. Con le modifiche intervenute con il decreto-legge n. 130 del 2020, al sistema SIPROIMI, viene ripristinata la previsione di garantire percorsi di integrazione anche ai richiedenti asilo, in strutture denominate SAI “Sistema Accoglienza Integrazione”, mitigando, così, la destabilizzazione procurata con la stretta degli interventi precedenti³²³.

Sulla base di queste disposizioni muta drasticamente l'intero impianto organizzativo alla base del sistema di accoglienza, con ricadute pratiche sull'esercizio dei diritti che l'indagine intende riprendere, nell'ultimo capitolo, in relazione all'effettivo esercizio del diritto allo studio in favore dei migranti richiedenti asilo, la cui posizione sarebbe stata resa ancora più precaria se non fosse intervenuta la sentenza n. 186 del 2020³²⁴.

³²³ Per riscontro e la possibilità di approfondire il sistema SAI, anche attraverso i dati ministeriali relativi ai beneficiari, si rimanda al Rapporto annuale SAI, di cui al momento sono state rese disponibili delle anticipazioni rispetto ai dati 2022, in [Rapporto annuale SAI 2022, le anticipazioni \(integrazionemigranti.gov.it\)](https://www.integrazionemigranti.gov.it).

³²⁴ Rif. sentenza n. 186 del 2020 nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'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), come introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (primo decreto Salvini), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Senza entrare nel merito della portata generale della sentenza in parola³²⁵, se ne riporta un passaggio che, nell'ampiezza delle considerazioni della Consulta, spesso comprensibilmente sfugge di fronte al nucleo centrale della questione relativa all'iscrizione anagrafica dei migranti irregolari e che, invece, dà il senso di come la gestione ordinaria, amministrativa, pratica, procedurale, travalichi l'importanza della singola esigenza ordinaria, pratica, procedurale quando questa attiene al riconoscimento di un diritto nei confronti di una persona che è alla ricerca di un suo posto nel mondo: *“Per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio, di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità, la prospettata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa «pari dignità sociale»”*.

A questo proposito viene in mente una riflessione di Ferrajoli che, con riferimento alle politiche italiane in argomento, getta l'ombra del razzismo di Stato sia a livello legislativo che a livello amministrativo osservando che *“le leggi e le prassi espresse da queste politiche – dalla criminalizzazione della stessa condizione di immigrato irregolare alle centinaia di ordinanze e circolari persecutorie, fino ai centri di permanenza per i rimpatri – compongono un cumulo di illegalità istituzionali che mina alla radice i fondamenti della nostra democrazia. Il loro scopo è mettere fuori legge l'immigrazione, condannarla alla clandestinità e perciò privare i clandestini di ogni diritto ed esporli ad ogni forma di oppressione e sfruttamento”*³²⁶.

Né, invero, si registra un sostanziale cambiamento di rotta con i provvedimenti che successivamente hanno, solo in parte, modificato l'impianto descritto. Il

³²⁵ Tra i molteplici commenti e approfondimenti relativi alla sentenza in parola, A. Rauti, *Il diario degli errori. Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo*, in «Quaderni costituzionali», n. 4/2020, pp. 830-832; S. Rossi, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 26, 23 settembre 2020, pp. 143-165; N. Canzian, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2021, pp. 50-73.

³²⁶ L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, op. cit., p. 206. Inoltre, sulle ordinanze comunali contro i migranti, lo stesso autore nel testo suggerisce: A. Lorenzetti, *Discriminazioni razziali ed etniche nelle ordinanze dei Sindaci e negli ordinamenti municipali*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma 2011, pp. 205-218; R. Cammarata, *Indigeno a chi? Diritti e discriminazioni allo specchio*, Giappichelli, Torino 2012, cap. 6, pp. 153-171. Sulle vessazioni di carattere amministrativo, sull'“infra -diritto amministrativo” come lo ha titolato Iside Gjergji, si veda, I. Gjergji, *La socializzazione dell'arbitrio: alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori in Italia*, in P. Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano 2016, pp. 439-466. Più propriamente sul “razzismo di Stato”, a partire dagli esempi concreti riportati dall'autrice, C. Bartoli, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Laterza, Roma-Bari 2012.

riferimento è al “decreto Lamorgese”, il decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130, recante “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare”, convertito con modifiche nella legge 18 dicembre 2020, n. 173.

Di certo, le misure di ripristino del riferimento agli “obblighi costituzionali e internazionali” (art. 1, c.1, lett.a) rispetto alle ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno, come dichiarato dalla stessa Ministra, *“accolgono le indicazioni sui precedenti decreti formulate a suo tempo dalla Presidenza della Repubblica e tengono conto delle recenti sentenze della Corte costituzionale. Il provvedimento rimodula i delicati meccanismi dell’accoglienza e dell’integrazione, coniugando le garanzie per i richiedenti asilo e gli immigrati anche con un maggiore rigore contro i reati di devastazione nei centri di permanenza per i rimpatri. Il tutto con un’attenzione doverosa rivolta al rispetto degli obblighi internazionali assunti dal nostro Paese”*³²⁷.

Per quanto di più stretto interesse, ciò si è tradotto, in particolare, nella modifica all’art. 19 del T.U., che nella sua attuale formulazione ricorda chiaramente l’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo³²⁸ e introduce la possibilità, per il Questore, di rilasciare un permesso di soggiorno per protezione speciale³²⁹ che, pur non

³²⁷ Si veda il comunicato stampa del Ministero dell’Interno del 18 dicembre 2020, riferito, oltre alle sentenze della Corte costituzionale di cui si è dato conto nel testo, al messaggio del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, consultabile in decreto immigrazione e sicurezza: Mattarella emana e scrive a Conte, messaggio *online*, [Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte \(quirinale.it\)](#); Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri, messaggio *online*, [Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei Ministri \(quirinale.it\)](#).

³²⁸ In particolare, l’eco della CEDU si apprezza ai primi due commi dell’art. 19 del T.U., come novellato dal provvedimento in questione: “1. In nessun caso può disporsi l’espulsione o il 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.1.1. Non sono ammessi il respingimento o l’espulsione o l’extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell’esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l’espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l’allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell’interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell’esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d’origine”.

³²⁹ Per immediato riscontro: “1.2. Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1., la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale”.

ripristinando l'antecedente dicitura della "protezione umanitaria" ne riprende la valenza³³⁰.

Almeno due considerazioni, allo stato attuale, non consentono di quantificare, però, la portata di tale valenza, in termini sia qualitativi che quantitativi: da un lato, l'istituto della protezione umanitaria, prima della sua abrogazione, aveva carattere derogatorio. La sua formulazione negativa subordinava, cioè, il permesso per motivi umanitari all'insussistenza dei requisiti per l'ottenimento di altre forme di protezione internazionale e apriva, così, alla possibilità di farne ricorso praticamente senza sostanziali limitazioni, nel pieno accoglimento dei principi dell'asilo costituzionale. D'altro lato, la casistica circa il rilascio dei permessi per protezione speciale non è ancora sufficientemente corposa per poter avanzare dei parallelismi³³¹. Bisogna ricordare, inoltre, che l'introduzione del provvedimento in parola è avvenuta nel pieno dell'emergenza sanitaria per la pandemia da COVID 19 e ciò ha comportato ulteriori restrizioni, incidendo anche sul sistema di accoglienza e asilo, a danno dei migranti³³².

³³⁰ Per i dovuti approfondimenti, un contributo che mette in luce sia l'ampliamento della casistica utile al rilascio del permesso per protezione speciale che i limiti posti alla facoltà di rilasciarlo, e in particolare sulla formulazione ambigua che riguarda la tutela della salute pubblica, si rimanda a E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 1, 2021. Per un approfondimento generale, P. Bonetti, *Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il d.l. n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri*, in Fondazione Migrantes, *Il diritto di asilo*, Report 2021; di Bonetti si veda anche un contributo che mette in evidenza le contraddizioni della normativa sull'immigrazione, anche a livello europeo e, rispetto alla legge 18 dicembre 2020, n. 173, si sofferma sulle modifiche apportate al sistema di determinazione delle quote di ingresso per lavoro (che ora è attivabile anche più volte l'anno, in base al bisogno, e per quote più consistenti), rif. P. Bonetti, *L'attuale sistema italiano del diritto degli stranieri e la sua insostenibilità costituzionale. Proposte di riforma per governare l'immigrazione*, in M. Bonini, S. La Porta (a cura di), *Quale governo per la migrazione?* Atti del seminario di studi interdisciplinari 20 novembre 2020 Università degli Studi di Milano Bicocca, Giappichelli, Torino 2022, p. 25.

³³¹ Ultimi dati rinvenuti, Fondazione Migrantes, *Il diritto d'asilo*. Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande, [Il diritto d'asilo. Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande – Fondazione Migrantes](#).

³³² Sulla limitazione della mobilità internazionale con riguardo alla sospensione delle previsioni Schengen si rimanda ai riferimenti di cui alla nota 184, cui si aggiungono, con particolare riguardo al periodo della pandemia: C. Favilli, *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in «Questione Giustizia», 1/2020, p. 142 ss.; il rapporto ONU, *Policy Brief: COVID-19 and People on the move*, giugno 2020, scaricabile al seguente [link: https://data.unhcr.org/en/documents/download/76793](https://data.unhcr.org/en/documents/download/76793); e il rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ILO, *Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic*, 2020, [wcms_743268.pdf \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/wcms_743268.pdf). In relazione all'impatto delle restrizioni per COVID alla mobilità, che hanno inciso sulla condizione dei migranti e, in particolare, degli stranieri lavoratori irregolari presenti in Italia, M. Omizzolo, *Bracciantato e caporalato in Italia al tempo del Covid-19*, in MEDU, *VII Rapporto. La Pandemia a Rosarno*, 2020, p. 43 e ss.; il rapporto, completo di riferimenti ai dati regionali, NAGA-SIMM, *Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale*, 2019, [23-10-19 DEF MAILWord LEGIS. SANIT \(simmweb.it\)](#); W. Chiaromonte, *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, in ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, luglio 2020, [9452b894-793e-4a57-a62f-c8db09f8e41b.pdf \(adimblog.com\)](#). Per le statistiche riguardo sia il calo dei flussi migratori a causa delle restrizioni della mobilità a causa della pandemia che gli effetti di tale calo sul mercato del lavoro italiano, riscontri nel XXX Rapporto Immigrazione Caritas -Migrantes, *Verso un noi sempre più grande*, 2021, [Sintesi-XXX-Rapporto-Immigrazione.pdf \(migrantes.it\)](#); dati forniti e

In concomitanza con l’emanazione della legge in questione, un’evidenza degli effetti della pandemia sulla condizione della presenza irregolare degli stranieri in Italia si è avuta proprio in relazione alla necessità di attivare, come ormai tradizione vuole – potremmo dire – una sanatoria. In questo caso, la sanatoria disposta con il decreto-legge n. 34 del 2020 (cosiddetto “decreto Rilancio”), convertito in legge n. 77 del 17 luglio 2020, si discosta dall’impianto caratteristico dei provvedimenti ad essa antecedenti, ma non ottiene maggior successo, con 207.642 regolarizzazioni, in totale.

Senza entrare nel merito del meccanismo di funzionamento della sanatoria stessa³³³, si ricorda che questa, innanzitutto, è stata rivolta sia ai lavoratori irregolari italiani che a quelli stranieri e, per questi ultimi, ha previsto anche un secondo binario per il rilascio di permessi di soggiorno temporanei per i lavoratori con permesso di soggiorno scaduto. Rispetto ai settori produttivi, il provvedimento è stato limitato a quelli in cui la presenza di manodopera straniera si è dimostrata più rilevante e carente soprattutto a seguito delle limitazioni imposte dalla pandemia, vale a dire il settore agricolo (che però ha fatto registrare la percentuale più bassa di regolarizzazioni)³³⁴, e quello dell’assistenza alle persone e del lavoro domestico (in cui, curiosamente, sono emersi i contratti di lavoro sottoscritti da una maggioranza di uomini rispetto alla quota femminile, che rappresenta, invece, la fetta più larga di manodopera impiegata in questo ambito)³³⁵.

analizzati anche dall’ISTAT, *Report Cittadini non comunitari in Italia, anni 2020-2021, Nell’anno della pandemia crollano gli ingressi di cittadini non comunitari*, 22 ottobre 2021, [Cittadini non comunitari in italia | anni 2020-2021 \(istat.it\)](https://www.istat.it/it/cittadini-non-comunitari-in-italia-anni-2020-2021).

³³³ Tra i contributi presi a riferimento per approfondire le brevi considerazioni svolte nel testo, si rimanda a: E. Gonnelli, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all’emergenza sanitaria da Covid-19*, in «Labour & Law Issues», vol. 7, n. 1/2021, [13183-Articolo-47702-1-10-20210627.pdf](https://www.lawlab.it/Articolo-47702-1-10-20210627.pdf); con particolare riguardo alla posizione dei richiedenti asilo rispetto le previsioni di cui al provvedimento di sanatoria, N. Zorzella, *Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità*, in «Critica del diritto», 2020, <https://rivistacriticadeldiritto.it/?p=1458>; sulle statistiche della regolarizzazione, il rapporto dell’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, M. Villa, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, 31 gennaio 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>; M. Paggi, *La sanatoria ai tempi del Coronavirus*, in «Questione Giustizia», 28 maggio 2020, [La sanatoria ai tempi del coronavirus \(questioneigiustizia.it\)](https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-sanatoria-ai-tempi-del-coronavirus); anche con approfondimenti su tutte le sanatorie prese in considerazione nel testo, W. Chiaromonte, M. D’Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», fasc. 3/2020, p. 1 ss; da un punto di vista critico circa i profili di inclusione, E. Santoro, *Danzando sui gusci d’uovo. Indicazioni per rendere più inclusive le procedure previste dall’art.103 d.l. 34/2020*, in «L’altro diritto», 2020, [danzando-gusci-uovo.pdf \(unifi.it\)](https://www.altrordiritto.it/danzando-gusci-uovo.pdf).

³³⁴ Tra i diversi riscontri disponibili, G. Galli, G. Musso, F. Tucci, *Emergenza del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto Rilancio è stata efficace?*, in «Osservatorio Conti Pubblici Italiani», 3 aprile 2021, [Emersione del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto Rilancio è stata efficace? | Università Cattolica del Sacro Cuore \(unicatt.it\)](https://www.unicatt.it/osservatorio-conti-pubblici-italiani/emersione-del-lavoro-irregolare-in-italia-la-sanatoria-del-decreto-rilancio-e-stata-efficace/).

³³⁵ I dati riportati dall’Osservatorio Domina, dicono che “Il 64% degli stranieri che ha fatto domanda di regolarizzazione nel settore domestico in forza del provvedimento varato lo scorso anno sono uomini. Una quota altissima se si considera che, nel 2019, l’89% degli impiegati domestici in Italia erano

In un momento in cui gli esiti della sanatoria 2020 sono ancora pendenti³³⁶, il governo italiano non è riuscito a varare l'annuale "decreto flussi" se non sul finire del 2021, così tardivamente da dover fissare la scadenza per la presentazione delle domande a marzo 2022³³⁷. Per l'anno in corso, inoltre, le nuove procedure di regolarizzazione via "decreto flussi", sono contenute nel decreto-legge n. 73 del 2022 (cosiddetto "decreto Semplificazioni"), aperto a lavoratori stagionali e non, e a lavoratori autonomi che, in virtù della proroga intervenuta a settembre 2022, avranno tempo fino alla fine dell'anno "al fine di consentire l'utilizzo totale delle relative quote ancora disponibili"³³⁸.

Dall'*excursus* proposto, si possono trarre alcune considerazioni generali. La prima, con riguardo alla natura dei principali interventi di politica migratoria, la offre la stessa Corte costituzionale con la recente sentenza n. 63 del 2022, che così li connota: «Dalla "legge Martelli" in poi, la norma incriminatrice su cui si è incardinato il contrasto all'immigrazione clandestina (l'art. 6, comma 8, del d.l. n. 416 del 1989, come convertito, e poi l'art. 12 t.u. immigrazione) ha progressivamente differenziato, con sempre maggiore nettezza (...), il trattamento sanzionatorio di due distinte classi di condotte: da un lato, l'aiuto all'ingresso illegale nel territorio dello Stato compiuto in favore di singoli stranieri, per finalità in senso lato altruistiche; e dall'altro, l'attività posta in essere a scopo di lucro da gruppi criminali organizzati

donne. È il mercato dei contratti falsi", rif. in L. Rondi, *Il fallimento della sanatoria 2020 confermato da dati inediti sul settore domestico*, in *Altraeconomia*, 25 maggio 2021, [Il fallimento della sanatoria 2020 confermato da dati inediti sul settore domestico \(altraeconomia.it\)](https://www.altraeconomia.it/2021/05/25/Il-fallimento-della-sanatoria-2020-confermato-da-dati-inediti-sul-settore-domestico/)

³³⁶ Sulla tempistica di attuazione della sanatoria, oggetto di *class action* da parte di una pluralità di organismi interessati, e sugli ulteriori profili giuridicamente rilevanti, si rimanda a D. Belluccio, N. Zorzella, *Ammissione e Soggiorno*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», *Rassegna di giurisprudenza italiana*, fasc. 2/2022, [Ammissione e soggiorno \(dirittoimmigrazionecittadinanza.it\)](https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/). Per un'analisi generale ed approfondita, oggetto di continuo monitoraggio e successivi approfondimenti, anche in merito alla *class action* menzionata, si veda la campagna "Ero straniero - L'umanità che fa bene", [Regolarizzazione 2020: dopo due anni, più di centomila persone ancora in attesa dei documenti - Ero Straniero](https://www.regolarizzazione2020.it/); per un approfondimento generale, diversi contributi sul punto in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, ottobre 2020, e in particolare M.P. Nanni, *L'Italia e le regolarizzazioni della presenza straniera: l'uso normale di uno strumento eccezionale*, pp. 126-130.

³³⁷ Rif. D.P.C.M. del 22 dicembre 2021 "Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2021") per: 1) ingressi per cittadini formati all'estero ex art. 23 T.U. (art. 4, co. 1); 2) conversioni dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato e autonomo (art. 4, co. 3 e 4)".

³³⁸ L'ultimo decreto è stato pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 43 del 21 giugno 2022. La circolare interministeriale citata (a firma congiunta tra Ministero dell'Interno, del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali) è la n. 6707 del 23 settembre 2022.

nei confronti di un numero più o meno ampio di migranti destinati a essere trasportati illegalmente nel territorio dello Stato»³³⁹.

L'attenzione è, pertanto, rivolta alla lotta all'immigrazione irregolare, al contenimento dei flussi, al controllo delle frontiere, ma ciò avviene attraverso un impianto normativo di riferimento che è strutturalmente inadeguato a rispondere alle esigenze di un necessario governo stabile dell'immigrazione dato che questo è puntualmente sorretto, ma potremmo dire sostituito, da provvedimenti urgenti e contingenti quali appunto le sanatorie sono.

Dalla tempistica con cui i provvedimenti di regolarizzazione, come si è visto, si sono succeduti, possiamo rilevare la sempre più incalzante esigenza di intervenire per sopperire alle strutturali carenze del nostro mercato del lavoro attingendo alla manodopera della moltitudine di lavoratori stranieri. Un'esigenza che l'emergenza della pandemia ha amplificato mettendo in luce l'apporto della manodopera straniera soprattutto nel settore agroalimentare, tra i più trainanti dell'economia italiana.

Il *vulnus* dell'impianto normativo sembra essere rappresentato, in prima istanza, dalla logica del nostro diritto per cui l'immigrato dovrebbe trovare lavoro in Italia prima di poter arrivare in Italia, un meccanismo che permane nonostante si sia dimostrato del tutto irrealistico e foriero di ulteriori irregolarità (pensiamo, come già anticipato, agli artifici necessari ad aggirare la normativa per potervi accedere ma anche, ad esempio, all'uso ed abuso del ricorso alla richiesta di asilo come *escamotage*, visti i paletti all'ingresso regolare per motivi di lavoro, con tutte le conseguenze che ne discendono)³⁴⁰.

Laura Zanfrini³⁴¹ parla, in proposito, di *trade off* tra la dimensione politica e le reali condizioni del mercato del lavoro, tale da spiegare il fallimento della normativa.

³³⁹ Rif. al punto 4.5 del considerato in diritto della sentenza in parola, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, lettera d), del T.U. sull'immigrazione, "*limitatamente alle parole «o utilizzando servizi internazionali di trasporto ovvero documenti contraffatti o alterati o comunque illegalmente ottenuti»*", sollevata dal Tribunale di Bologna con riferimento al principio di uguaglianza (e ragionevolezza), oltre che "al principio di proporzionalità della sanzione penale di cui agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.", in relazione alla fattispecie del reato in esame, commesso da una donna straniera che è entrata illegalmente nel nostro Paese portando con sé due bambine (la figlia e la nipote), anch'esse in possesso di documenti falsi, utilizzando un aereo di linea come mezzo di trasporto.

³⁴⁰ Oltre i riferimenti già esplicitati, si veda, in proposito, il contributo di M. Colucci, *Cosa insegnano trent'anni di sanatorie per gli stranieri*, in «Internazionale», 20 aprile 2020, [Cosa insegnano trent'anni di sanatorie per gli stranieri - Michele Colucci - Internazionale](#).

³⁴¹ Tra i diversi contributi della Prof.ssa Zanfrini, riferimenti specifici in "Un salto di qualità nella governance dell'immigrazione e della sua valorizzazione economica", Discussion Paper predisposto nell'ambito del progetto "Italia 2030", MISE, novembre 2020, in cui, a pagina 24 si legge: "*La sfida dell'inclusione lavorativa si misura, innanzitutto, con un delicato trade off che riflette la crescente problematicità delle categorie sulle quali il governo delle migrazioni si è tradizionalmente basato, a partire dalla distinzione, sempre più permeabile e discutibile, tra migrazioni economiche e migrazioni*

L'introduzione di una norma per ingresso e ricerca di lavoro³⁴² potrebbe forse rappresentare una semplice (per lo meno dal punto di vista teorico) soluzione all'interno di un'ipotesi di riforma che, sul piano pratico, è certamente resa più complessa dalla necessità di una contestuale rivisitazione dell'intera disciplina, sia del sistema di accoglienza ed inclusione che, in generale, del nostro mercato del lavoro.

Del resto, come si è già avuto modo di mettere in evidenza attraverso i cenni al sistema di Dublino di interesse per la tesi, l'attuale sistema di accoglienza degli stessi migranti regolari, rifugiati e richiedenti asilo, è ben lontano dall'idea di un'inclusione utile, anche dal punto di vista dello stesso mercato del lavoro. Coloro che forzosamente lasciano il proprio Paese di origine e si trovano, pertanto, nella necessità di ricostruire la propria vita, personale e professionale, altrove, in Europa, non hanno la possibilità di realizzare un progetto di insediamento a seconda delle proprie preferenze. Le opportunità di ricollocazione, rispetto al Paese di primo approdo, attraverso reti familiari stabili risultano tortuose se non impraticabili, e non rilevano, oltretutto, le pur importanti reti amicali in tal senso.

per ragioni di protezione. È la necessità di ribadire tale distinzione, ovvero di contrastare il ricorso improprio alla richiesta di asilo, ad aver indotto nel passato molti governi a introdurre vincoli all'ingresso dei migranti umanitari nel mercato del lavoro; oggi però, la consapevolezza delle conseguenze di una esclusione protratta dal mercato del lavoro formale – la perdita di motivazione, l'obsolescenza delle capacità professionali, il rifugio nell'economia sommersa, la prolungata dipendenza dal welfare... – incoraggia processi di innovazione legislativa e procedurale per favorire la rapida transizione a un ruolo attivo nell'economia e nella società. Tali processi, a loro volta, devono misurarsi con un secondo trade off che vede contrapporsi l'esigenza di incoraggiare la rapida autonomizzazione dei migranti per ragioni di protezione e il rischio di vederli risucchiati nel "cattivo" lavoro, compromettendone lo sviluppo professionale, con intuibili implicazioni sul fronte della sostenibilità dei processi di inclusione".

³⁴² La soluzione accennata non è estranea neanche al dibattito sovranazionale. Nel 2001 è la stessa Commissione europea a prospettare l'introduzione di una norma per ricerca di lavoro a favore dei cosiddetti migranti economici. Si veda, in proposito, la "Proposta di direttiva del Consiglio relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo", COM (2001) 386 dell'11 luglio 2001. Proposta mai approvata e poi cassata dagli Stati membri, secondo le previsioni confluite nel "Libro verde sull'immigrazione per motivi economici" prima e secondo il "Piano d'azione sull'immigrazione legale" poi, di cui al Programma di Stoccolma adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009. Rif. "Libro verde sull'approccio dell'Unione europea alla gestione della migrazione economica", COM (2004) 811 dell'11 gennaio 2005; Piano d'azione sull'immigrazione legale" COM (2005) 669. Da ultimo, si consideri anche il riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sui "nuovi canali per la migrazione legale di manodopera", [Testi approvati - Nuovi canali per la migrazione legale di manodopera - Giovedì 20 maggio 2021 \(europa.eu\)](#) e alle raccomandazioni relative alla risoluzione in parola, [RELAZIONE recante raccomandazioni alla Commissione sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale | A9-0314/2021 | Parlamento Europeo \(europa.eu\)](#). Del resto, tra le contraddizioni delle politiche migratorie messe in evidenza da Paolo Bonetti, vediamo che "La UE è riuscita a disciplinare con regolamenti l'attraversamento delle frontiere esterne e le condizioni per gli ingressi di breve periodo e con direttive gli ingressi e i soggiorni per importanti motivi (ricongiungimento familiare, studio e formazione) e anche per alcuni motivi (lavoro stagionale, lavoro altamente specializzato e ricerca) ma tuttora non ha raggiunto alcun consenso tra gli Stati circa una disciplina comune concernente i più comuni ingressi per lavoro subordinato e autonomo", rif. P. Bonetti, *L'attuale sistema*, op. cit., p. 34.

Stante le evidenti necessità di un mercato interno sempre più bisognoso di manodopera migrante, si può ben sperare in un progressivo rafforzamento delle tutele, magari a partire dalle stringenti esigenze economiche. In proposito è lo stesso senato della Repubblica ad invitare il governo a “valutare l’opportunità di introdurre un meccanismo permanente di regolarizzazione su base individuale a fronte di un contratto di lavoro, al duplice fine di garantire la giusta tutela dei diritti fondamentali della persona e così favorire anche l’emersione di rapporti di lavoro irregolari”³⁴³.

3.3 Cenni sulla disciplina nazionale e sovranazionale dei visti in relazione alla regolarità del soggiorno per motivi umanitari

In relazione alla finalità della tesi, che non indaga il diritto d’asilo bensì il diritto di richiedere asilo, con la precipua finalità di giungere ad approfondire il concreto esercizio dei diritti, anche in capo ai richiedenti asilo, appare utile accennare alla disciplina di ingresso attraverso canali legali e sicuri, e ai limiti che questa sconta, sia livello europeo che nazionale, proprio nei confronti di coloro che sono bisognosi di protezione internazionale³⁴⁴.

Come si è visto, il rilascio del visto di ingresso in favore di cittadini di Paesi terzi rientra tra gli atti che gli Stati compiono nell’esercizio della propria sovranità. A partire dall’esperienza del mercato comune europeo e, dunque, dal varo degli accordi di Schengen, gli Stati membri dell’Unione hanno progressivamente sostenuto una politica comune in materia. Una limitazione di sovranità che gli Stati sembrano aver accettato, anzi di buon grado promosso, in controtendenza rispetto le resistenze

³⁴³ Rif. Ordine del Giorno del Senato n. G/2410/1/1 al DDL n. 2410, discusso in sede di esame del disegno di legge recante "Istituzione della Giornata nazionale in memoria degli immigrati vittime dell’odio razziale e dello sfruttamento sul lavoro", [Ordine del Giorno n. G/2410/1/1 al DDL n. 2410 \(senato.it\)](#),. Ordine del giorno 03 maggio 2022, accolto dal Governo, con il parere negativo del senatore Malan (Fratelli d’Italia) che “*manifesta il proprio stupore per l’accoglimento di un atto di indirizzo che intende introdurre un meccanismo permanente di regolarizzazione a fronte di un contratto di lavoro, indipendentemente dalla sua durata. Sottolinea che misure di questo tipo finiscono per incoraggiare l’immigrazione, anche quella non determinata da conflitti o persecuzioni*”. Una posizione che, evidentemente, non tiene conto dell’importanza dell’apporto degli stranieri immigrati alla nostra economia, alla nostra società.

³⁴⁴ In argomento si evidenziano i contributi della dottrina che individuano nell’ingresso nel territorio della Repubblica il fondamento del contenuto essenziale del diritto d’asilo costituzionale *ex art. 10* attraverso argomentazioni ancorate, in particolare, alla giurisprudenza nazionale con riguardo a quella della Corte di Cassazione (a partire da Cass., SU, 26 maggio 1997, n. 4674) e del Tribunale di Roma (a partire dalla sentenza n. 49565 resa dalla II sez. civ. in data 1 ottobre 1999). Per approfondimenti e ulteriori riferimenti bibliografici in merito, C. Siccardi, *Quali vie di ingresso legale per i richiedenti protezione*, *op. cit.*, pp. 74-132; P. Morozzo della Rocca, M. Sossai, *Chiedere asilo da lontano*, in «*Questione giustizia, Diritti senza confini*», 12.9.2022; P. Bonetti, *Articolo 10*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, Cedam, Padova 2018, p. 80.

all'armonizzazione della politica di asilo e migrazione, anche per la parte che attiene alle procedure di frontiera, pur strettamente connesse alla stessa politica dei visti³⁴⁵.

Il ridisegno della normativa comunitaria sui visti³⁴⁶ non rafforza, però, come pure sarebbe stato auspicabile,³⁴⁷ il meccanismo di concessione di un visto per motivi umanitari, il cui rilascio con validità territoriale limitata è contemplato all'art. 25 del Regolamento n. 810 del 2009, unica base giuridica che si rinviene, ad esempio, anche in relazione all'esperienza dei corridoi umanitari, su cui l'analisi si soffermerà a breve.

Per ciò che attiene, invece, alla concessione dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari, va detto che questi sono di fatto visti di lunga durata e, come tali, non rientrano nella disciplina del codice europeo Schengen, che risulta pertanto inapplicabile a tale fattispecie. Gli stranieri non possono invocare in tale contesto il proprio diritto d'asilo e divieto di respingimento perché questo non lo sancisce, pur salvaguardando i *“diritti dei rifugiati e di coloro che richiedono protezione internazionale, in particolare per quanto concerne il non respingimento”*³⁴⁸. Il riferimento resta, dunque, in primo luogo, alla Convenzione di Ginevra e alla Carta europea dei diritti fondamentali (specificatamente art. 4; art. 19, par. 2 e art. 18).

Vige, pertanto, una sorta di paradosso, per cui all'interno del sistema europeo comune di asilo è pienamente riconosciuto il diritto di richiedere la protezione internazionale ma tale diritto è azionabile solo all'interno del territorio europeo stesso, mentre non vi è la previsione di procedure di ingresso legali e sicure per coloro che necessitano di protezione internazionale.

Un *vulnus* giuridico, già preso in considerazione anche dallo stesso Parlamento europeo che, nel 2014, attraverso la Commissione LIBE, ha commissionato uno studio

³⁴⁵ Alla base delle motivazioni che hanno condotto gli Stati ad autolimitare la propria sovranità in materia, oltre le ragioni economiche di evidente preminenza, vi è la constatazione che, in realtà, le misure compensatorie adottate in favore degli stessi Stati, fanno pendere l'ago della bilancia nettamente a favore di questi ultimi. Pensiamo, ad esempio, agli spazi di manovra dei singoli Governi, e dei loro Ministeri degli Interni, nell'uso di strumenti di interoperabilità quali le banche dati congiunte (Sistema informatico Schengen, Sistema informatico Visti, Eurodac) o all'influenza esercitabile attraverso il Consiglio dell'Unione europea e all'interno degli organismi decisionali delle più rilevanti Agenzie europee, quale la stessa Agenzia Frontex, ad esempio. Sul punto, C. Favilli, *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in M. Giovannetti e N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, edizione 2020, Collana Open access, Franco Angeli, Milano 2020, p.64.

³⁴⁶ Rif. al Regolamento n. 810/2009 del 13 luglio 2009 istitutivo del codice comunitario dei visti (codice dei visti). L'ultima riforma del sistema Schengen è del 2019. Rif. Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019.

³⁴⁷ Chiaramente il riferimento è alle situazioni emergenziali scaturite in particolare dai conflitti internazionali in Siria ed Afghanistan e, ancor più di recente, in Ucraina.

³⁴⁸ Riferimento all'art. 3, lett. B) del Codice di Frontiere Schengen (d'ora in avanti nel testo anche indicato con l'acronimo CFS).

di cui basterà riprendere parte dello stesso *abstract* per confermare il nucleo centrale della questione: “*Since third-country nationals seeking protection currently have no EU-wide legal channels for entering EU territory and triggering protection mechanisms under the Common European Asylum System, many embark on hazardous journeys, with concomitant risks and loss of human life. The absence of ‘protection-sensitive’ mechanisms for accessing EU territory, against a background of EU extraterritorial border/migration management and control, undermines Member States’ refugee and human rights obligations. Humanitarian visas may offer a remedy by enabling third-country nationals to apply in situ for entry to EU territory on humanitarian grounds and thereby ensuring that Member States meet their international obligations*”.

Qualche anno dopo, si giunge alla Risoluzione del Parlamento europeo dell’11 dicembre 2018, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti i visti umanitari³⁴⁹, che si giustificerebbero, secondo quanto espresso nella risoluzione in parola, per “*l’attuale vuoto giuridico nel diritto dell’Unione, che al di là delle procedure di reinsediamento applicabili ai rifugiati vulnerabili non prevede procedure nell’acquis in materia di visti né in quello in materia di frontiere o di asilo per quanto concerne l’ammissione nel territorio degli Stati membri di persone in cerca di protezione, unitamente al fatto che si stima che il 90 % delle persone alle quali viene successivamente riconosciuto lo status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria raggiunge il territorio degli Stati membri in modo irregolare, spesso attraverso rotte potenzialmente mortali*”.

Ancora oggi, come già sottolineato nel ragionamento circa l’attivazione di misure straordinarie di protezione temporanea per gli sfollati, di cui alla direttiva 55/2001, si può affermare che la gestione delle richieste di protezione internazionale può potenzialmente avvenire attraverso la procedura emergenziale disciplinata dalla direttiva in parola a beneficio di chi riesce a fuggire dal proprio Paese, ma ciò non prelude all’istituzione di un sistema di rilascio di un visto umanitario anteriormente all’attraversamento della frontiera.

³⁴⁹ Risoluzione 2018/2271(INL), [Testi approvati - Visti umanitari - Martedì 11 dicembre 2018 \(europa.eu\)](#). In argomento, con un approfondimento specifico circa la genesi e il contenuto della Risoluzione in parola, F.L. Gatta, *La “saga” dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell’Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 1/2019, p. 16 ss.

Tale meccanismo non incide, infatti, nell'estensione delle capacità di tutela dei diritti fondamentali legati alle previsioni di riconoscimento della protezione internazionale³⁵⁰, e non alleggerisce lo stesso sistema di controllo dell'immigrazione irregolare. Il riferimento è a chi, all'atto di intraprendere il proprio percorso migratorio perché forzato dagli eventi, è costretto a farlo, sempre e comunque, soprattutto attraverso canali irregolari³⁵¹. Fattispecie che il rilascio di un visto per ragioni umanitarie, ancora utopicamente, contribuirebbe a risolvere.

Eppure, l'applicazione di procedure volte al rilascio di un visto umanitario non tradirebbe la finalità difensiva e di controllo dell'immigrazione irregolare, che la disciplina dei visti condivide con le procedure di controllo delle frontiere ma, al contrario, contribuirebbe ad alleggerire la pressione migratoria che in atto avviene attraverso canali irregolari, generando evidenti benefici, in ogni ambito e a diversi livelli.

Ora, in un'epoca in cui la gestione (*ergo* il controllo, la limitazione, il contenimento, la repressione) dei flussi migratori avviene prediligendo pratiche di esternalizzazione delle frontiere, traslando i controlli presso i Paesi terzi, o di transito, è consentito arguire che sarebbe nella capacità fattuale degli Stati istituire un sistema di esternalizzazione analogo per le verifiche delle richieste di protezione internazionale.

³⁵⁰ Riferimenti nella tesi già al capitolo II, paragrafo dedicato al trattato di Lisbona. Ricordiamo che a livello comunitario la base giuridica da cui evincere le qualifiche in cui si articola la disciplina della protezione internazionale è data dalla direttiva del Consiglio 2004/83/CE del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. A livello nazionale tale direttiva è stata attuata con d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251. Le norme che regolano la presentazione delle richieste di riconoscimento degli status connessi alla protezione internazionale, e le relative procedure amministrative di esame e rilascio, sono contenute nella direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato successivamente modificata dalla direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale. In Italia l'ultimo riferimento normativo in materia è dato dalla legge 13 aprile 2017, n.46 recante "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto all'immigrazione illegale". In materia di accoglienza per i beneficiari di protezione internazionale troviamo copertura normativa ai sensi del capo I del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, emanato in attuazione della direttiva 2013/33/UE e successive modifiche intervenute con legge 132/2018 (nota per aver abolito la protezione umanitaria) e, da ultimo, con legge 173/2020, parzialmente ristoratore delle forme di tutela precedentemente affievolite. Per un approfondimento circa l'evoluzione della normativa italiana in tema di protezione internazionale si veda M. Acierno, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2021, p. 65 ss.

³⁵¹ Condizione mitigata allo stato dall'istituzione dei c.d. corridoi umanitari, esperienza frutto di iniziativa del privato sociale, non codificata da alcuna normativa, nazionale o sovranazionale.

La questione, qui, non vuole essere posta nella tradizionale dicotomia sovranità degli Stati-diritti della persona, affinché se ne possa valutare la preminenza dell'una o quella degli altri. L'assunto intende muovere dalla constatazione che, così come gli Stati hanno inteso conveniente porre al di fuori del loro territorio le procedure di frontiera, così avrebbero convenienza a fare lo stesso per le procedure di valutazione delle richieste di protezione internazionale.

Pur nella consapevolezza di generalizzare un discorso complesso, sia consentito ragionare a partire dall'osservazione per cui, la maggior parte dei migranti, minori e adulti, da soli o con la famiglia da mettere in salvo, lasciano il loro Paese di origine, la loro casa, i loro affetti, solo perché costretti. E, come dimostrano le tragedie, per mare e per terra, che avvengono davanti ai nostri occhi, lo fanno pur sapendo di mettere a repentaglio la propria vita e quella dei loro cari. Ciò implica, al loro arrivo, l'attivazione di quella macchina amministrativo - poliziesco - giudiziaria che è posta a presidio della gestione dell'immigrazione di uno Stato. Un apparato che costa, tanto, e che costa ancora di più perché, nella maggior parte dei casi, deve prendere in carico persone vulnerabili, per le condizioni che ne hanno segnato il vissuto prima della partenza e per le condizioni patite durante il viaggio che, come sappiamo, spesso è lungo anni e porta con sé strascichi di inenarrabile violenza.

Ebbene, "gestire", se proprio vogliamo continuare ad utilizzare questo termine, un flusso migratorio composto da persone meno vulnerabili, possiamo senz'altro dire che costerebbe di meno.

Certamente, tra le tante speculazioni che si potrebbero fare in proposito, questo è un impianto logico che non si può pretendere venga assunto da un singolo Stato, che si assumerebbe il rischio di avere una concentrazione di richieste a monte, di ulteriore impossibile gestione. È un ragionamento che, così come aveva provato a iniziare a fare il Parlamento europeo, dovrebbe essere ripreso a livello sovranazionale ma, stavolta, per funzionare, è un ragionamento che dovrebbe partire dagli stessi Stati e arrivare alle istituzioni europee, e non viceversa.

Riconoscere il carattere strutturale dei flussi migratori, inoltre, consente di rigettare *a priori* l'eventuale eccezione per cui incentivare il sistema di riconoscimento della protezione internazionale comporterebbe la presenza di un flusso migratorio sempre costante e intenso, tale da non risponderebbe all'esigenza di contenimento dei flussi stessi. In relazione poi a quei flussi che davvero rivestono carattere emergenziale si ritiene debbano essere previste le misure adatte al loro governo mentre di fronte alle

pur paventabili storture o casi peculiari, il sistema dovrebbe essere in grado di porvi rimedio, così come avviene per i «fenomeni» legati a criminalità e terrorismo, ad esempio.

Partendo proprio dall'osservazione della realtà, Paolo Morozzo della Rocca e Mirko Sossai evidenziano che *“La drammatica crisi afgana dell'agosto 2021 ha reso più evidente la necessità di un sistema del diritto all'asilo che consenta alle persone bisognose di protezione di essere effettivamente accolte senza affrontare il rischio di un viaggio che mette a repentaglio le loro stesse esistenze, ed il pericolo della disumana detenzione nei paesi di transito, in forza del preventivo riconoscimento del loro status prima dell'arrivo nel nostro Paese”*³⁵².

In ogni caso, che in capo agli Stati membri non vi sia un obbligo di riconoscere il visto umanitario per le persone bisognose di protezione internazionale, lo hanno già esplicitato sia la Corte di giustizia (Caso X e X c. Belgio) che la Corte europea dei diritti dell'uomo (Decisione M.N. e altri contro Belgio).

La prima, con nota sentenza resa dalla Grande sezione il 7 marzo 2017, ha smorzato le aspettative positive ingenerate dall'Avvocato Generale³⁵³, sentenziando che *“una domanda di visto con validità territoriale limitata presentata da un cittadino di un paese terzo per motivi umanitari, sulla base dell'articolo 25 del codice in parola (Codice Schengen, ndr), presso la rappresentanza dello Stato membro di destinazione situata nel territorio di un paese terzo, con l'intenzione di presentare, dal momento dell'arrivo in tale Stato membro, una domanda di protezione internazionale e, pertanto, di soggiornare in detto Stato membro più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni, non rientra nell'ambito di applicazione del codice menzionato, bensì, allo stato*

³⁵² Inizia così un recente saggio cui si rimanda per tutti gli approfondimenti del caso circa una tesi che nel testo si è arditamente proposta sulla base di considerazioni personali tratte dal presente lavoro di indagine. Rif. P. Morozzo della Rocca, M. Sossai, *Chiedere asilo da lontano*, in «Diritti senza confini», 12 settembre 2022, [Chiedere asilo da lontano - Asgi](#). Inoltre, si veda M. Benvenuti, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», fasc. 2/2010, pp. 36-58, che intitola il terzo paragrafo: *“il diritto di asilo nel territorio dello Stato non è condizione necessaria per il conseguimento del diritto stesso», ovvero della funzione effettiva del diritto di asilo costituzionale*”, a sostegno della possibilità di prevedere un'esternalizzazione della procedura di valutazione delle richieste di asilo, finalizzata al rilascio di visti umanitari.

³⁵³ L'Avvocato Generale Mengozzi ha, infatti, offerto margini di interpretazione favorevole all'individuazione di un obbligo positivo di rilascio del visto umanitario in capo agli Stati, obbligo discendente direttamente dalla CEDU come fonte primaria del diritto dell'Unione. Rif. alle Conclusioni dell'Avvocato Generale Paolo Mengozzi presentate il 7.2.2017 nella causa C-638/16 PPU, X e X c. Belgio. In argomento, F. Camplone, *La sentenza M.N. al C. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020, pp. 238-262; A. Del Guercio, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in «European Papers», n. 1/2017, Vol. 2, pp. 271-291.

attuale del diritto dell'Unione europea, unicamente in quello del diritto nazionale".

La seconda, stando alla decisione di inammissibilità pronunciata dalla Grande Camera il 5 maggio 2020, fa emergere la questione della giurisdizione³⁵⁴, come limite funzionale al pieno riconoscimento degli stessi diritti inviolabili. Atteggiamento di *self restraint* della CEDU, che salvaguarda le posizioni dei singoli Stati alla prova della pressione migratoria sofferta dai fallaci sistemi di accoglienza a danno di coloro che pur avrebbero pieno diritto a godere della più ampia protezione internazionale. La tutela dei diritti umani cede quindi di fronte all'evidenza che *"l'asilo è un diritto territorialmente limitato e non opponibile nelle attività pre-frontaliere, facendo leva sulla protezione effettiva dal refoulement"*³⁵⁵

Se, quindi, non sembrano potersi intravedere spiragli positivi nella direzione di un riconoscimento sovranazionale circa l'obbligo di riconoscere il diritto al rilascio di un visto per motivi umanitari, giova dare conto della dimensione nazionale e degli spiragli che in essa è auspicabile scorgere. In particolare il riferimento è, come anticipato, all'esperienza dei cosiddetti corridoi umanitari³⁵⁶.

L'approfondimento nell'ambito della tesi è dato sia dalla valenza dell'iniziativa in termini di innovazione sociale nel governo delle migrazioni che per la sua portata suscettibile di essere sostenuta e progressivamente istituzionalizzata tra le procedure

³⁵⁴ CEDU, M. N. e altri contro Belgio, sentenza del 5 maggio 2020, ric. n. 3599/18. Rif. alla giurisdizione territoriale, in particolare, al par. 112; alla giurisdizione extraterritoriale al par. 122. Approfondimenti in F. Camplone, *La sentenza M.N. al C. Belgio*, op. cit., p. 256; T. Gammeltoft-Hansen, N.F. Tan, *Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy, in Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE blog, 26.5.2020. [Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](https://eumigrationlawblog.eu) e, sul medesimo blog, l'articolo pubblicato il 16 febbraio 2017 da V. Moreno-Lax, *Asylum Visas as an Obligation Under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge*, [Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge \(Part I\) – EU Immigration and Asylum Law and Policy \(eumigrationlawblog.eu\)](https://eumigrationlawblog.eu) (I e II parte).

³⁵⁵ D. Vitiello, *Le frontiere esterne*, op. cit., p. 223.

³⁵⁶ Per un approfondimento che indaga l'esperienza da un punto di vista della mobilitazione sociale da cui è partita, M. Villa, P. Magri, *The future of migration to Europe*, Rapporto ISPI, LediPublishing, Milano 2020, p. 96. Per un approfondimento completo, e un bilancio dell'esperienza sin dal suo avvio, con ulteriori esempi di *private sponsorship* per l'ingresso legale dei migranti in Europa, si veda il I rapporto della Caritas italiana. Nel rapporto, tra l'altro, sono presentati anche i risultati di una ricerca qualitativa esterna, a sostegno della validità dell'esperienza, in grado di "offrire un'alternativa necessaria e moralmente desiderabile rispetto alle sfide dell'immigrazione e integrazione dei rifugiati in Italia e più in generale in Europa, in modo particolare riguardo 1) alle sempre più pericolose e spesso mortali rotte dei migranti attraverso il Mar Mediterraneo 2) il fallimento di una politica migratoria coordinata degli Stati 3) la ghettizzazione di certe aree o località Europee". Per riscontro, Caritas italiana (a cura di), *Oltre il mare*, il primo Rapporto nell'ambito della protezione internazionale sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso, aprile 2019, [Oltre il Mare.pdf \(caritas.it\)](https://www.caritas.it). Informazioni generali sul progetto, utili soprattutto per constatare gli impegni e l'apporto dei proponenti, sin dalle fasi precedenti alla partenza, in [Corridoi Umanitari - Humanitarian Corridor](https://www.caritas.it).

di regolazione dei flussi migratori attraverso auspicabili interventi delle legislazioni nazionali, nel quadro della cornice sovranazionale, segnatamente europea³⁵⁷.

Sull'importanza dell'esperienza dei corridoi umanitari, Morozzo della Rocca, in merito alla richiamata possibilità di adottare i corridoi umanitari come sistematiche procedure di regolazione dei flussi migratori, parla di due direttrici possibili: *“Questa buona pratica può essere la premessa di due sviluppi normativi: uno riguardante la possibilità di utilizzare più largamente la figura del visto umanitario (modificando l'attuale disciplina dell'art. 25, Regolamento n. 810/2009). Il secondo sviluppo potrebbe essere costituito dalla affermazione della sponsorship come canale di ingresso legale ordinario anche riguardo alle politiche dell'immigrazione.”*³⁵⁸. L'attenzione è qui rivolta, naturalmente, ai corridoi umanitari che consistono nel trasferimento delle persone che si trovano in situazioni di rischio verso Paesi sicuri, ove poter godere della necessaria protezione internazionale.

Non rileva, ai fini della tesi, trattare della distribuzione dei generi di prima necessità all'interno del territorio dei Paesi a rischio, pratica che pure suole essere identificata con la locuzione in esame (cui si deve, in verità, la stessa nomenclatura poi data ai corridoi umanitari successivamente attivati anche per le persone) e che, invece, fa riferimento a percorsi sicuri per la filiera di distribuzione di aiuti umanitari come, ad esempio, medicine, cibo o vestiario³⁵⁹.

Il primo Protocollo per la realizzazione del progetto è stato denominato *“Apertura di corridoi umanitari”*³⁶⁰. Stipulato il 15 dicembre 2015 tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche e la Tavola

³⁵⁷ La tesi si sofferma sul secondo aspetto in quanto più strettamente aderente al ragionamento sul governo nazionale e sovranazionale dell'immigrazione. Per gli approfondimenti circa l'innovazione sociale dovuta all'esperienza dei corridoi umanitari in termini di accoglienza ed inclusione dei migranti, si veda A. Riccardi, *L'Europa dei migranti. Modelli d'integrazione*, in M. Impagliazzo (a cura di), *Integrazione. Il modello Italia*, Guerini e Associati, Milano 2013, p. 103.

³⁵⁸ Cfr. Paolo Morozzo della Rocca, *I due protocolli d'intesa sui “corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in «Diritto Immigrazione Cittadinanza», fasc. 1/2017, p. 1-31.

³⁵⁹ Riferimento principale per la definizione ed il funzionamento di tali corridoi umanitari si rinviene nella Risoluzione ONU 46/182 del 19 Dicembre 1991, e relativi allegati. Tra l'altro, fermo restando il principio di uguaglianza sovrana degli Stati, di cui alla Carta delle Nazioni Unite del 1945, va detto che la Risoluzione in parola sembra costituire un passo avanti rispetto il principio del libero accesso per scopi umanitari avverso il consenso dello stato sovrano ad accettare tale accesso in quanto, recita il Principio guida n.3: *“l'assistenza umanitaria dovrebbe essere fornita con il consenso del paese interessato e, in linea di principio, sulla base di un appello del paese interessato”* ma ciò non toglie, evidentemente, che possa essere fornita anche senza tale consenso o in carenza di un apposito appello dello Stato interessato.

³⁶⁰ Per immediato riscontro, [Protocollo Corridoi Umanitari 4.pdf \(caritas.it\)](#).

Valdese, ha riguardato un totale di 1.000 beneficiari³⁶¹ “prevalentemente di nazionalità siriana, trasferite in Italia dal Libano nel biennio 2016-2017”. Al termine del biennio di validità, dunque a dicembre 2017, il Protocollo è stato rinnovato per dare la stessa opportunità ad altre 1.000 persone, provenienti da Libano e Marocco. Intanto, sempre nel 2017, è stato stipulato un altro Protocollo, tra Ministero dell’Interno, la Conferenza Episcopale Italiana (che agisce attraverso la Caritas Italiana e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant’Egidio, che ha consentito l’arrivo in Italia di 500 richiedenti asilo dall’Etiopia³⁶².

L’ultima esperienza, ancora in atto, è relativa all’emergenza profughi dall’Afghanistan, per i quali sono stati attivati i corridoi umanitari, sulla base del Protocollo stipulato a novembre 2021 tra Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Ministero dell’interno, Conferenza Episcopale Italiana, Comunità di Sant’Egidio, Federazione Delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese, Arci, Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della povertà, l’OIM e l’UNHCR. In totale il progetto si prevede possa garantire protezione a 1.200 beneficiari³⁶³, di cui 800 in una prima fase, entro i primi due anni³⁶⁴.

Rispetto alla metodologia di funzionamento appare doveroso accennare al sistema con cui vengono “selezionati” i beneficiari perché, purtroppo, nell’impossibilità di poter riconoscere tale opportunità di ingresso legale a tutti i potenziali richiedenti asilo, evidentemente di selezione si tratta.

La procedura in questione è in capo all’UNHCR che opera una valutazione analoga a quella relativa al riconoscimento dello *status* di rifugiato di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951, tenendo conto di un ulteriore criterio relativo alla cosiddetta “condizione di vulnerabilità”³⁶⁵.

³⁶¹ Questo e gli ulteriori dati citati nel testo rispetto al numero di beneficiari dei corridoi umanitari sono stati estrapolati dal rapporto Caritas “Oltre il mare”, già citato.

³⁶² Per immediato riscontro, [PROTOCOLLO DI INTESA \(agensir.it\)](https://www.agensir.it).

³⁶³ Oltre i profughi messi già in salvo attraverso voli militari, prima dello sgombero dall’Afghanistan. Per riscontro, [Guerini: "Oltre 1.500 cittadini afgani tratti in salvo da inizio operazione" \(agenziaov.com\)](https://www.agenziaov.com).

³⁶⁴ Specifiche all’art. 5 del protocollo. Per immediato riscontro, [protocollo corridoi.pdf \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it).

³⁶⁵ Rispetto alla nozione di “vulnerabilità”, il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 2013/33/UE del parlamento europeo e del Consiglio, “recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”. In merito, occorre precisare che non vi è unanimità di vedute rispetto alla sussistenza o meno di una base giuridica cui ancorare i criteri di valutazione della vulnerabilità dei potenziali beneficiari dei corridoi, che scontrerebbero un elevato margine di discrezionalità. Sul punto, si veda, ad esempio, l’articolo di Simona Buscaglia, pubblicato su “Altraeconomia” il 17 dicembre 2019, [I corridoi umanitari funzionano. Ma non bastano se il diritto d’asilo è limitato \(altreconomia.it\)](https://www.altreconomia.it).

Sulla base dei protocolli stipulati, inoltre, vi è da tenere in conto, per la selezione in parola, anche degli eventuali legami familiari o amicali dei potenziali beneficiari come maggiore indice di garanzia di integrazione in Italia, Paese di primo arrivo, che i beneficiari devono impegnarsi a non lasciare.

Da un lato, cioè, emerge lo scopo di basare il *resettlement* su concrete possibilità di successo, dall'altro lato, la finalità è di evitare movimenti secondari dei beneficiari che devono, in proposito, stipulare una “dichiarazione di impegno”.

L'esperienza dei corridoi umanitari rappresenta, dunque, una buona pratica, tanto da essere stata insignita del prestigioso premio Nansen³⁶⁶. L'auspicio è, pertanto, che possa essere istituzionalizzata, come si diceva, al fine di consentire il ricorso più ampio al rilascio del visto umanitario, possibile con una revisione in tal senso dell'art. 25 del Codice Schengen.

Allo stato, questa esperienza rappresenta uno degli esempi più riusciti di *private sponsorship*³⁶⁷, una pratica che, evidentemente, è destinata a crescere di importanza anche come canale di ingresso sicuro nell'ambito delle politiche di migrazione e asilo³⁶⁸.

Del resto, com'è noto, la mobilitazione dei Soggetti privati a salvaguardia delle vite umane in mobilità, di fronte alle sciagure occorse all'intensificarsi dei flussi migratori irregolari verso l'Europa, ha assunto proporzioni rilevanti soprattutto con riguardo alle operazioni di *search and rescue* svolte dalle navi delle ONG nel Mediterraneo. La stessa Unione europea si è fatta promotrice di indicazioni di *policy* volte a sostenere il patrocinio di ONG e Soggetti privati, nella più ampia accezione di privato sociale.

Un orientamento di cui se ne propone una lettura alla luce del contestuale arretramento dell'intervento statale fino ad allora apprezzabile. Pur nella consapevolezza di non poter indicare un puntuale momento storico in cui collocare tale circostanza, è nel 2015 che la Commissione europea esita l'“Agenda europea sulle

³⁶⁶ Per riscontro e per i riferimenti alla storia del premio, alla figura cui è intitolato e perché, [Premio Nansen – UNHCR Italia; I Corridoi Umanitari vincitore regionale per l'Europa del Premio Nansen per i Rifugiati dell'UNHCR – UNHCR Italia](#).

³⁶⁷ Per ulteriore riscontro e approfondimenti, European Resettlement Network, Private Sponsorship in Europe. Expanding complementary pathways for refugee resettlement, ICMC Europe, IOM, UNHCR, 2017, [ERN+scoping-paper-Private-Sponsorship-in-Europe.pdf \(iom.int\)](#).

³⁶⁸ Per un approfondimento sulle potenziali direttrici di potenziamento dell'esperienza, si veda il Manuale realizzato nell'ambito di un progetto finanziato dall'Unione europea, Manuale progetto AMIF, Corridoi Umanitari: le procedure di implementazione per la loro estensione su scala europea, 2019, [REPORT_ITA_WEB.pdf \(humanitarianecorridor.org\)](#).

migrazioni”³⁶⁹, con cui, nel reiterare le intenzioni di massimo sostegno in termini di reinsediamento dei richiedenti asilo come risposta alla pressione migratoria gravante, in particolare, sugli Stati frontalieri, richiama l’attenzione sull’opportunità, per gli Stati, di “attivare tutti gli altri canali leciti di cui possono disporre le persone bisognose di protezione, compresi il patrocinio di soggetti privati o non governativi e i permessi per motivi umanitari e le clausole inerenti al ricongiungimento familiare”. E il 2015, giova ricordarlo, è l’anno in cui cessa l’operazione Mare Nostrum svolta dalla Marina Militare italiana per fini umanitari, nel rispetto di quei doveri di *search and rescue*, già richiamati nel corpo della tesi.

Da lì in poi, come pure esplicitato da Gil Arias Fernandez, l’allora direttore esecutivo di Frontex³⁷⁰, “l’operazione Triton (intervenuta dopo Mare nostrum) ha come scopo principale il controllo della frontiera e non la ricerca e il soccorso”³⁷¹.

Giova, ancora, almeno accennare, che è in seno all’Agenda europea sulla migrazione che si fa risalire l’istituzionalizzazione del cosiddetto «approccio hotspot» alla migrazione. Pur esulando dal nucleo centrale della tesi, non si può sottacere il riferimento alla questione del trattenimento dei migranti nei centri appositamente adibiti a svolgere le prime procedure di identificazione e controllo, “con l’attivo sostegno degli esperti degli Stati membri e dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), di Frontex e Europol”, attraverso il rilevamento delle impronte digitali, al fine di “distinguere coloro che hanno bisogno di protezione internazionale da coloro che non ne hanno”³⁷², con tutte le conseguenze del caso³⁷³.

³⁶⁹ Rif. COM (2015) 240 del 13 maggio 2015.

³⁷⁰ Per un approfondimento, anche didascalico, circa l’operato di Frontex, cui si rimanda anche per i riferimenti stessi contenuti nel testo, si veda S. Tas, *Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures*, Working Paper Series 3/2020, June 2020, [Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures by Sarah Tas :: SSRN](#).

³⁷¹ Parole pronunciate a Roma il 16 ottobre 2014 nel corso di una conferenza stampa ripresa da diverse agenzie ANSA. Tra i diversi articoli giornalistici in proposito, il Fatto Quotidiano, Mare Nostrum chiude: “salvate 150mila vite”. L’UE insiste: “Triton non la sostituirà”, [online https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/10/18/mare-nostrum-in-pensione-dopo-150-mila-vite-salvate-lue-insiste-non-sara-sostituita-da-triton/1159692/](https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/10/18/mare-nostrum-in-pensione-dopo-150-mila-vite-salvate-lue-insiste-non-sara-sostituita-da-triton/1159692/).

³⁷² Rif. EUCO 22/15, punto 4.c), Conclusione della Riunione del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015, [euco-conclusions_26062015_it.pdf \(europa.eu\)](#).

³⁷³ Con riguardo al «sistema hotspot (ed il suo “approccio”)» Gianluca Famiglietti mette in luce come “– muovendosi nell’indifferenza rispetto alla condizione giuridica individuale dei migranti – rappreseta(no) un ostacolo illegittimo nell’accesso alla domanda di protezione internazionale”. Rif. G. Famiglietti, *Il richiedente protezione*, op. cit., p. 101. In relazione alla specifica natura degli “hotspots”, o “punti di crisi”, la loro introduzione nel sistema della gestione dei flussi migratori in assenza di una solida base giuridica di riferimento, la loro stessa natura controversa in termini di «approccio», «sistema», «strutture» e, soprattutto, con riferimento ai delicati profili legati al rispetto dei diritti umani, si rimanda alla ulteriore copiosa letteratura di riferimento, di cui si segnalano alcuni contributi, a partire da quelli che ripercorrono l’evoluzione delle modifiche intervenute ad oggi e che mettono in risalto anche la peculiare situazione italiana: G. Campesi, *La detenzione amministrativa degli stranieri*,

La dissonanza tra retorica e gestione pratica dell'accoglienza emerge nitidamente, ad esempio, nelle stesse "Procedure Operative Standard", emanate per delineare il funzionamento degli hotspots italiani³⁷⁴. Basti il sintetico riscontro circa una selezione di punti a riguardo: "B.5.2 – Identificazione tramite foto e braccialetto numerato"; "B.5.4 – Controlli personali di sicurezza e degli effetti personali". L'uso del lessico si inasprisce ancora, evocando un'altra storia patria, non quella che attiene alla tradizione di accoglienza del nostro Paese, quando è specificato che "Squadre composte da operatori dell'ufficio Immigrazione della Polizia di Stato e Frontex condurranno interviste iniziali di screening, e l'acquisizione delle dichiarazioni relative alla nazionalità delle persone che hanno fatto ingresso in hotspot"³⁷⁵. Squadre che, tra le altre cose, hanno il compito di redigere un cosiddetto "foglio notizie", per ogni migrante, comprensivo di tutti i dati sensibili, e della "motivazione che ha indotto la persona a lasciare il suo paese", con buona pace dell'universalità del diritto di emigrare che, come argomentato nel testo, non deve essere fatto dipendere da alcuno scopo precipuo che sottostà alla decisione di migrare, o ad alcuna ragione specifica circa la volontà di lasciare o restare in un posto.³⁷⁶ E ancora, in evidente contrasto con

Carocci, Roma 2013; S. Penasa, *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione*, Editoriale scientifica, Napoli 2017, p. 410; M. Benvenuti, *Gli hotspot come Chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2018, pp. 1-37; M. Veglio, *La restrizione amministrativa della libertà personale del richiedente asilo, prima, durante e dopo il processo di protezione*, in «Questione Giustizia», n. 2/2018, p. 170 e, il più recente, R. Calarco, *Managing migration through detention and information-giving practices: the case of the Italian hotspot and relocation system*, Working Paper n. 173, International Migration Institute, marzo 2022. Inoltre, per una lettura del sistema hotspot alla luce del caso Khlaifia e altri c. Italia, G. Felici, M. Gancitano, *La detenzione dei migranti negli hotspots italiani: Novità normative e persistenti violazioni della libertà personale*, in «Sistema Penale», n. 1/2022, pp. 45-75.

³⁷⁴ Ci si riferisce al documento redatto dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, *Procedure Operative Standard (SOP) STANDARD OPERATING PROCEDURES (SOP) applicabili agli HOTSPOTS ITALIANI, hotspots_sops - versione italiana.pdf (interno.gov.it)*.

³⁷⁵ Riferimenti nel testo rinvenibili nel documento citato, p. 9 ss.

³⁷⁶ Cfr. nota 32 in cui si riporta il riferimento al testo citato in lingua originale. Inoltre, si pensi alle implicazioni relative al rispetto della *privacy*, non soltanto riconducibili alla mancanza di tutela nei confronti delle singole persone ma per le stesse implicazioni contrarie alla sicurezza pubblica nella misura in cui la gestione di questi dati è affidata (come il caso dei sistemi di cui Europol si avvale) a compagnie private. Una misura sbandierata come necessaria alla sicurezza pubblica, che viceversa mette in pericolo la sicurezza pubblica e la stessa tenuta delle democrazie. Questo, ad esempio, è quello che denunciava già nel 2015 il Presidente dell'Autorità garante della protezione dei dati personali Antonello Soro, in audizione presso il "Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo dell'accordo di Schengen e vigilanza in materia di immigrazione", sottolineando che "*La protezione dei dati personali è essa stessa essenziale presupposto non solo della cyber security ma, più in generale della sicurezza pubblica nell'epoca dell'internet di ogni cosa. Se, infatti, le banche dati strategiche su cui si fonda l'intero sistema della sicurezza pubblica e della prevenzione non sono adeguatamente protette, sono le nostre democrazie (e non soltanto i "pezzi di vita" racchiusi in quegli archivi), a divenire vulnerabili*". Un tema sempre più rilevante, su cui le prime ricerche restituiscono un quadro a dir poco allarmante. Per un riscontro diretto

la stessa disciplina italiana che pone in capo alle Commissioni territoriali la competenza ad esaminare le richieste di protezione internazionale, limitando quelle della polizia di frontiera alla semplice ricezione³⁷⁷.

È, pertanto, in questo contesto, che emerge e possiamo inquadrare l'esperienza dei corridoi umanitari. Iniziativa che si inserisce tra le azioni di *sponsorship* tese a dare una risposta immediata alle istanze di protezione dei richiedenti asilo e di tutela dei diritti umani dei migranti irregolari, posti a repentaglio dalle barbare modalità di attraversamento delle frontiere e dalle pratiche di esternalizzazione delle frontiere stesse.

In conclusione, però, non resta che ribadire che lo Stato italiano disciplina l'ingresso dei cittadini non europei all'interno del proprio territorio ai sensi dell'art. 4,c.1 del decreto lgs 286/1998 (il Testo Unico sull'immigrazione) e del "Codice frontiere Schengen" (cioè il Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), di cui si richiama, in particolare, l'art. 6 che indica le "Condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi", così come modificato dal Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 nonché modifica la legge sull'asilo.

Come si è già messo in evidenza, ogni tentativo di ingresso compiuto al di fuori di tali previsioni normative è da considerarsi illegale, e pertanto perseguibile. Il Testo Unico sull'immigrazione contiene i riferimenti alle sanzioni per chi viola la legge³⁷⁸.

Un richiamo che pur esulando, in parte, dal ragionamento generale della tesi, ci si concede al fine di mettere in evidenza che il reato di immigrazione clandestina era destinato ad essere depenalizzato³⁷⁹. Tuttavia, la sua trasformazione in illecito

si vedano le informazioni relative alla Società che gestisce la banca dati Eurodac e l'intero sistema di identificazione Schengen Information System (SIS II) e Visa Information System (VIS), [eu-LISA - Home \(europa.eu\)](https://europa.eu). Per approfondimenti, tra tutti, G. Mobilio, *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Editoriale scientifica, Napoli 2021, pp. 247 ss.

³⁷⁷ Rif. all'art. 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

³⁷⁸ Inserito al capo II "Controllo delle frontiere, respingimento ed espulsione", l'art.10 detta la disciplina del "Respingimento" e l'art.10bis, "Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato", delinea il regime sanzionatorio, a carattere amministrativo e penale.

³⁷⁹ Legge 28 aprile 2014, n. 67, "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", in GU Serie Generale n.100 del 02-05-2014. Cfr. art. 2,

amministrativo non si è compiuta in quanto il Governo non ha esercitato la delega del caso entro ottobre 2015, facendo pertanto decadere tale previsione.

3.4 Studio e ricerca per l'ottenimento di un visto e/o per la richiesta di un permesso di soggiorno. Cenni alla normativa di riferimento letta dal punto di vista delle potenzialità insite nell'accesso all'alta formazione universitaria

Ricerca e Studio rientrano tra le motivazioni valide ai fini dell'ottenimento di un visto di ingresso nel nostro Paese³⁸⁰. A livello comunitario il riferimento è dato dalla direttiva 2016/801/UE³⁸¹ del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, "relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari". La direttiva ha rifuso le precedenti del Consiglio 2004/114/CE del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato e la direttiva 2005/71/CE del 12 ottobre 2005, che prevedeva una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

Giova al ragionamento richiamare qui l'attenzione anche sul cosiddetto "accordo di integrazione"³⁸². Lo straniero che presenta domanda di rilascio di un visto (esclusi i casi di rinnovo o conversione) deve, infatti, sottoscrivere un accordo detto di integrazione. L'obbligatorietà della stipula di tale accordo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, così come la revoca del permesso e conseguente espulsione nel caso di mancato rispetto degli obblighi di cui all'accordo, costituisce una rilevante

punto b) che disponeva di "abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia".

³⁸⁰ Rif. decreto Interministeriale n. 850 del 11 maggio 2011, in G.U. n. 280 del 1-12-2011. Per una puntuale ed aggiornata disamina della materia, si veda Guido Savio, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in Cap.I "I visti d'ingresso" del volume a cura di Paolo Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, op. cit., riferimenti specifici da p. 20 a p. 50.

³⁸¹ Di cui, in vista delle considerazioni che saranno sviluppate nell'ultimo capitolo, si vuole ricordare il considerando n. 7: "La migrazione per i motivi previsti nella presente direttiva dovrebbe generare conoscenze e competenze e promuoverne l'acquisizione. Essa costituisce una forma di arricchimento reciproco per quanti migrano, per lo Stato d'origine e per lo Stato membro interessato, rafforzando nel contempo i legami culturali e arricchendo la diversità culturale".

³⁸² Istituito dalla Legge 94/2009 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", in GU n.170 del 24-07-2009 - Suppl. Ordinario n. 128, che ha introdotto l'accordo di integrazione nel testo Unico sull'immigrazione ai sensi dell'art. 4bis. Ai fini della disciplina di attuazione, si veda, inoltre, il "Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato", emanato con D.P.R. 14 settembre 2011, n.179, entrato in vigore il 10 marzo 2012.

fattispecie che norma la condizione giuridica dello straniero. Il fatto che quest'ultima sia lasciata a norme regolamentari apre pertanto alla fondata ipotesi di violazione della riserva di legge di cui all'art.10, c.2 della nostra Costituzione³⁸³.

Da un punto di vista meramente funzionale ad evidenziare il ruolo che l'accesso all'alta formazione universitaria riveste in seno a tali previsioni appare, in ogni caso, utile rimarcare le potenzialità che l'immatricolazione accademica potrebbe rivestire in seno a tale previsione.

In tal senso, un'ulteriore evidenza potrebbe emergere anche in relazione a quella clausola di salvaguardia, in deroga alle cause di revoca del permesso di soggiorno in difetto o assenza dei requisiti idonei, di cui all'art. 5, c.5 del Testo Unico sull'immigrazione che, con quel "*sempre che non siano sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio*", di fatto legittima il ruolo dell'accesso all'alta formazione come volano per il rilascio del permesso di soggiorno ad altro titolo.

Inoltre, è titolato all'accesso all'istruzione universitaria il migrante in possesso del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale. Ricordiamo sinteticamente che tale previsione, di cui all'art. 32, c.3, del decreto legislativo 25/2008, si riferisce al permesso di durata biennale che può essere rilasciato dal Questore ove ne ricorrano i presupposti di cui al Testo Unico sull'immigrazione, art. 19, cc 1, 1.1 1.2.³⁸⁴ Sul punto, il valore aggiunto dato dalla frequenza e dal completamento di un corso di laurea appare utile non soltanto in funzione della facoltà di rinnovo di tale permesso e dunque come evidenza da far valere dinanzi la Commissione territoriale competente a fornire il relativo parere, ma anche e soprattutto, nel lungo periodo, per la maggiore possibilità di utile inserimento nel mercato del lavoro. Eventualità che condurrebbe naturalmente alla facoltà di richiedere la conversione del permesso di soggiorno per motivi di protezione speciale in permesso

³⁸³Con riferimento alla dottrina maggioritaria che legge nell'art. 10 la previsione di una riserva di legge assoluta, stante la volontà dei costituenti di evitare che la materia potesse essere esposta al rischio di una deriva autoritativa di pubblica amministrazione come ai tempi del regime fascista, stante le note tesi di cui basti citare A. Cassese, *Lo Stato e la comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente)*, Sub. Artt. 10 e 11, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1975, p. 462. Tesi più di recente riprese, in particolare, da G. Bucci, *Una Circolare per circolare. A proposito delle politiche sull'immigrazione*, in «Costituzionalismo.it», fasc. 1/2004, 8 settembre 2004.

³⁸⁴ Il decreto, emanato in "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato" è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008. Il riferimento nel testo è alle disposizioni che vietano il respingimento, l'espulsione e l'extradizione in tutti i casi elencati dall'art. in parola e che sono riconducibili al sistema di tutela della persona e dei suoi diritti fondamentali quali quelli già trattati al cap. I nei riferimenti all'art. 33 della Convenzione di Ginevra ed all' art. 4, protocollo addizionale n. 4 della CEDU, in materia di divieto di *refoulement*.

di soggiorno per motivi di lavoro, introdotta secondo le modifiche intervenute con legge 173/2020³⁸⁵.

Con riguardo alla disciplina sovranazionale, occorre accennare alla direttiva 2016/801/UE che è entrata in vigore a decorrere dal 24 maggio 2018. La direttiva in parola, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari”, ha proceduto alla rifusione delle norme di cui alle direttive 2004/114/CE³⁸⁶ e 2005/71/CE³⁸⁷ del Consiglio. Con riguardo alla procedura di rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, la normativa comunitaria non lascia spazio di discrezionalità agli Stati membri nella misura in cui questi non siano titolati ad aggravare i requisiti rispetto a quelli ivi previsti.

La giurisprudenza sul tema ha aperto all’interpretazione estensiva delle disposizioni, soprattutto riguardo alla direttiva 2004/114 (ora 2016/801)³⁸⁸. Il contesto normativo su cui poggia l’atto è dato, oltretutto, sull’esplicitazione dell’obiettivo europeo da cui muove la direttiva stessa, che al considerando n. 6 recita: “Uno degli obiettivi dell’azione della Comunità nel settore dell’istruzione è promuovere l’immagine dell’Europa intera in quanto centro mondiale di eccellenza per gli studi e per la formazione professionale. Favorire la mobilità dei cittadini di paesi terzi verso

³⁸⁵ Il permesso di soggiorno per protezione speciale introdotto dalla legge 173/2020 ha modificato l’art. 5, c. 6 del Testo Unico sull’immigrazione andando a ristabilire quella garanzia di tutela che in virtù di quell’articolo si affermò nel diritto vigente attraverso il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, formulazione abrogata con la legge 132/2018. Si ricorda qui, sinteticamente, che il decreto-legge 132/2018, poi convertito con modificazioni appunto in legge 173/2020, ha nuovamente modificato l’art. in parola consentendo di recuperare il senso della protezione per motivi umanitari attraverso quella clausola di salvaguardia che rimanda al “rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”. Ecco, allora, che il diniego del permesso di soggiorno non può contrastare con il rispetto dei diritti fondamentali dell’uomo (pensiamo ai doveri solidaristici di cui all’art. 2 della nostra Costituzione così come agli obblighi internazionali di cui all’art. 117), vale a dire che il permesso di soggiorno deve essere rilasciato in tutti quei casi in cui veniva rilasciato per motivi umanitari. Per approfondimenti sull’evoluzione normativa ed i relativi riferimenti a carattere giurisprudenziale si rimanda al contributo del Consigliere di Cassazione Antonella Di Florio, *Protezione umanitaria e protezione speciale. La “vulnerabilità” dopo Cass. SU n.24413/2021*, pubblicato il 15/10/2021 online in «Questione Giustizia», <https://www.questionegiustizia.it/articolo/protezione-umanitaria-e-protezione-speciale>. Per una completa ricostruzione dell’evoluzione normativa circa il riconoscimento delle diverse tipologie di protezione riconoscibili al migrante richiedente asilo, l’analisi dell’asilo costituzionale e del rifugio politico, rimando al contributo di Maria Acierno, *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in Paolo Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza, op. cit.*, riferimenti specifici da p.65 a p. 89.

³⁸⁶ Direttiva 2004/114/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

³⁸⁷ Direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l’ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

³⁸⁸ Si vedano, in particolare, la sentenza sul caso Sommer, del 21 giugno 2012, causa C-15/11 e la sentenza sul caso Ben Alaya, 10 settembre 2014, causa C-491/13.

la Comunità per motivi di studio è un elemento chiave di questa strategia. Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali degli Stati membri relative alle condizioni di ingresso e di soggiorno ne è parte integrante”.

In questo quadro, emerge la funzione che le stesse Università possono rivestire per sostenere l’accesso all’alta formazione degli stranieri che, nel caso dei rifugiati e richiedenti asilo, assume quasi ad obbligo istituzionale³⁸⁹. Infine, volendo ricomprendere il ruolo degli Atenei in tal senso, all’interno delle iniziative di *public engagement* che ne caratterizzano l’agire, al pari ormai delle tradizionali missioni di formazione e ricerca, si può riferire direttamente alle Università l’*endorsement* della Commissione europea alle iniziative di patrocinio privato, di cui si è già dato conto ragionando sull’esperienza dei corridoi umanitari. Ciò si rileva ulteriormente nella Comunicazione COM (2016) 197 del 6 aprile 2016, in merito alle indicazioni per la riforma del sistema comune d’asilo ed al potenziamento delle vie legali di accesso all’Europa.

In questo quadro, i riferimenti all’incremento delle vie legali di accoglienza si specificano proprio con riferimento alle iniziative in favore degli studenti e del personale accademico, sottolineando come: *“Il patrocinio privato può assumere forme diverse, dalle borse di studio per studenti e personale accademico al sostegno all’integrazione per familiari patrocinati. Il patrocinio privato non è solo un modo per accrescere le possibilità di ingresso legale, ma contribuisce anche ad aumentare la consapevolezza pubblica e il sostegno ai rifugiati e crea un ambiente più accogliente poiché di solito le comunità locali vi sono coinvolte. Tale approccio dovrebbe quindi essere incoraggiato tramite l’elaborazione di migliori prassi a livello dell’UE, traendo spunto da modelli ed esperienze di altri paesi terzi”*.

L’indagine apre, dunque, all’analisi delle esperienze che attengono all’effettivo riconoscimento del diritto allo studio in favore di coloro che si trovano già all’interno del sistema comune di asilo (migranti in possesso dello *status* di rifugiati e migranti richiedenti asilo), guardando effettivamente alle migliori prassi che è possibile identificare a livello internazionale, fino alle esperienze locali sostenute dalle Università italiane.

³⁸⁹ L’argomento, qui solo accennato, è analizzato nel prosieguo dell’indagine.

CAPITOLO IV

Prospettive di tutela del diritto sociale allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo

La tesi si conclude con un capitolo in cui si intende approfondire l'analisi svolta rispetto al riconoscimento dei diritti sociali in capo ai migranti indagando quel peculiare diritto sociale che è il diritto allo studio. La peculiarità cui si allude riguarda la valenza della formazione, e dell'alta formazione nel caso di specie, non soltanto in sé ma per l'intera collettività. Favorire il riconoscimento dei diritti sociali e promuovere il loro effettivo esercizio attraverso gli strumenti di tutela a garanzia della piena realizzazione della persona, con riferimento alla popolazione migrante assume, infatti, una valenza ulteriore in chiave di inclusione e dunque di coesione sociale. Tale assunto riveste un significato ancora più pregnante in relazione al diritto allo studio che, in questo capitolo, si cercherà di indagare sia con riguardo alla valutazione e il riconoscimento dei titoli formativi già in possesso dei migranti, il più delle volte comprensibilmente impossibilitati a produrre evidenze di natura documentale a loro vantaggio, che con riferimento alle concrete opportunità di inclusione nei percorsi accademici offerti dal sistema universitario italiano.

La valorizzazione delle conoscenze e delle competenze dei migranti, rifugiati e richiedenti asilo rappresenta, infatti, una tra le principali leve di inclusione e sviluppo. Investire in formazione fino a favorire l'accesso ai più alti gradi di istruzione significa, in primo luogo, garantire il pieno sviluppo personale ma significa, oltretutto, generare un indiscutibile valore aggiunto per l'intera collettività.

Che la valutazione di un impatto positivo vada oltre la sfera privata si giustifica di per sé in ragione della quantità e della qualità dei flussi migratori di questo secolo³⁹⁰

³⁹⁰ Le osservazioni riferite alla consistenza dei flussi, il riferimento ai dati quantitativi di volta in volta necessari a contestualizzare la dimensione del target di persone interessate dalle argomentazioni proposte si basano sulle analisi già disponibili. Circa l'andamento e la consistenza dei flussi migratori si veda, ad esempio, la recente pubblicazione delle Nazioni Unite, a cura dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, M. McAuliffe, A. Triandafyllidou (a cura di), *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration, 2022, [World Migration Report 2022 | IOM Publications Platform](#). Per un ulteriore riscontro, con particolare riguardo all'andamento dei flussi verso i Paesi OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) si rimanda all'ultimo Rapporto OECD, *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Parigi, 2022, [International Migration Outlook 2022 | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](#). Per un approfondimento sull'impatto degli investimenti in alta formazione in favore dei rifugiati, la fonte più autorevole è costituita dai diversi contributi prodotti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Tra le pubblicazioni più rilevanti, UNHCR Report 2019, *Doubling our impact third country higher education pathways for refugees*, [5e5e4c614.pdf \(unhcr.org\)](#) e, inoltre, la recente pubblicazione UNHCR, *Education Report 2022 - All Inclusive The Campaign for Refugee Education*, 2022, [631ef5a84.pdf](#), che si basa sul racconto delle storie personali di più di dieci milioni di rifugiati, bambini e adulti che hanno dovuto forzatamente interrompere il proprio percorso di studi, perché, come sintetizza nel report Filippo Grandi, Alto

ma nonostante la generale valenza di queste semplici osservazioni, la scelta di intraprendere un percorso formativo per i migranti resta forzatamente residuale. È infatti un percorso tra i più impervi da affrontare, a partire dalle difficoltà di poter dimostrare, con documenti alla mano, il livello di studi pregressi.

Accade così che a prescindere dalle età, dalle precondizioni, dalle motivazioni e dalle aspettative, il sistema di accoglienza attuato dai Paesi di approdo comporta di fatto la perdita di quel bagaglio di conoscenze e competenze che viceversa meriterebbe di essere riconosciuto e ulteriormente sostenuto.

Il punto di osservazione prescelto guarda al fenomeno migratorio come una questione di alta valenza politica, riconducibile soprattutto alla capacità delle istituzioni di garantire sostenibilità e inclusione, attraverso processi che tendano in primo luogo a valorizzare le risorse umane che il processo migratorio mobilita, a partire proprio dalla forza del principio costituzionale di uguaglianza.

L'analisi di una selezione di esperienze sul tema condurrà, infine, alla identificazione di possibili direttrici di lavoro utili al progressivo rafforzamento dell'impegno e dunque dell'efficacia delle azioni intraprese dalle singole istituzioni formative, chiamate a svolgere un ruolo sempre crescente e per il quale, pertanto, è auspicabile rafforzare le reti di collaborazione interistituzionale e tra sistemi pubblico e privato.

4.1 Oltre il diritto all'istruzione. Quadro di riferimento sovranazionale per il riconoscimento e l'esercizio del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo

L'identificazione più puntuale dei migranti come rifugiati e richiedenti asilo, destinatari delle riflessioni proposte in questo paragrafo, richiama la specificazione terminologica già compiuta in sede introduttiva tra migranti e immigrati. In questo caso occorre ricorrere all'ulteriore indicazione lessicale su cui l'UNHCR puntualizza la necessità di distinguere lo *status* dei rifugiati da quello della più vasta platea di persone in mobilità, i migranti appunto che, come già evidenziato nella tesi, qui si prendono in considerazione come richiedenti asilo³⁹¹.

Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, "*Talent is universal. Opportunity is not*", rif. al rapporto citato, p. 4.

³⁹¹ Come si evince da quanto pubblicato *online* e riportato nei diversi contributi all'argomento a cura dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, «*L'UNHCR preferisce riferirsi a gruppi di persone che viaggiano in movimenti misti usando l'espressione "rifugiati e migranti."*» *Questo è il modo*

Pur tenendo in debita considerazione il rischio connesso all'immatricolazione universitaria dei richiedenti asilo, che risiede nella precarietà della stessa condizione soggettiva dello studente in attesa del riconoscimento di uno *status*, si ritiene, infatti, che le Università debbano fare proprio l'assunto che una persona che ha richiesto allo Stato italiano la protezione internazionale, a prescindere dalle modalità di ingresso nel nostro territorio, non è una persona irregolarmente soggiornante. Del resto, il rischio cui si fa riferimento, è da considerarsi non certo in capo alle Istituzioni universitarie ma, semmai, proprio a carico degli stessi studenti richiedenti asilo, per la precarietà che contraddistingue la loro condizione, tale da poter eventualmente pregiudicare il normale corso degli studi presso una medesima sede universitaria, fino all'ottenimento del titolo di studio³⁹².

Muovendo da pregressi studi in merito, giova, infatti, preliminarmente osservare che *“se il diritto all'istruzione obbligatoria gode di una sua intrinseca universalità di applicazione (principio di uguaglianza sostanziale), il diritto allo studio è temperato rispetto alla condizione di regolarità dello straniero che risiede nel nostro Paese”*³⁹³.

Procedendo analogamente a quanto già sviluppato in sede di *excursus* normativo circa il riconoscimento del diritto a migrare, l'indagine utilizza tale lavoro di sintesi anche in relazione al diritto allo studio, considerando e ampliando il nucleo essenziale del diritto all'istruzione. E, analogamente a quanto rilevato in relazione al diritto a migrare, anche per l'analisi del riconoscimento del diritto allo studio, il primo

migliore affinché sia riconosciuto che tutte le persone in transito godono di diritti umani, che dovrebbero essere rispettati, protetti, e soddisfatti; e allo stesso tempo che rifugiati e richiedenti asilo hanno bisogni e diritti specifici protetti da un apposito quadro normativo». Rif, alla pagina web dell'UNHCR Italia, sezione FAQs, [“Rifugiati” e “Migranti” \(FAQs\) – UNHCR Italia](#).

³⁹² Il Riferimento è alle norme che regolano le procedure di rimpatrio degli stranieri irregolari, che nel nostro caso rischiano di diventare i richiedenti asilo a seguito di diniego della richiesta di protezione. Così, anche ragionando di diritto allo studio, occorre fare una digressione circa le disposizioni in parola. Si richiama, pertanto, l'art. 3 della direttiva 2008/115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La direttiva, cioè, non si applica ai richiedenti asilo fino alla eventuale pronuncia definitiva di diniego della protezione internazionale, esperite anche le fasi dell'eventuale ricorso del richiedente. Sul punto si richiama il caso Gnandi contro Belgio, sentenza 19 giugno 2018, causa C-181/16. In Italia, la direttiva è stata recepita con legge 2 agosto 2011, n. 129, di conversione del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89. Sul perché della tardiva conversione, C. Favilli, *L'attuazione della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione*, in «Rivista di diritto internazionale», 2011, p. 699; A. Liguori, *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2011, p. 22.

³⁹³ Sia consentita la citazione rispetto ad alcune riflessioni già pubblicate, anche in relazione alla ricostruzione del contesto normativo di riferimento, che viene ripreso per esposizione logica anche in questo paragrafo. Rif. E. Girasella, *Accesso dei migranti alla formazione universitaria, diritto sociale e politiche di integrazione*, in F. Astone, A. Lupo, V. Prudente, A. Romeo (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 235-250.

riferimento essenziale deriva dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 il cui art. 26 sancisce l'universalità del diritto all'istruzione, introducendo anche il riferimento all'accesso ai più elevati livelli di formazione in base al merito³⁹⁴.

Qualche anno più tardi anche la Convenzione di Ginevra del 1951 (e successivo Protocollo addizionale di New York del 1967) sancisce il medesimo diritto con riferimento ai rifugiati, i quali, ai sensi dell'art. 22, vengono equiparati ai cittadini per ciò che attiene l'istruzione di base mentre dovranno godere del "trattamento più favorevole possibile e, comunque, non meno favorevole di quello accordato nelle stesse circostanze agli stranieri in generale, in relazione agli studi, la convalida di certificati di studio, di diplomi e studi universitari conseguiti all'estero, l'esenzione delle tasse e la concessione di borse di studio"³⁹⁵.

La portata di tale previsione si può apprezzare alla luce delle considerazioni già accennate, vale a dire pensando alle persone che, costrette a lasciare il proprio Paese di origine, non hanno la possibilità di dimostrare, carte alla mano, la formazione pregressa già acquisita così come le competenze professionali maturate, trovandosi nella condizione sminuente di dover interrompere gli studi in corso o di non poter proseguire la carriera avviata o desiderata.

Un nodo centrale della questione che a livello europeo viene efficacemente affrontato a partire dallo sforzo di armonizzazione dei sistemi di alta formazione e che ha trovato convergenza in quello che è ormai passato alla storia come processo di Bologna.³⁹⁶

³⁹⁴ Per immediato riscontro, il testo dell'art. 26 della Dichiarazione in parola recita: "Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito".

³⁹⁵ Rif. al comma 2 dell'art. 22. Ai sensi del comma 1"1. Gli Stati contraenti accorderanno ai rifugiati, per quanto riguarda l'istruzione elementare, lo stesso trattamento accordato ai cittadini".

³⁹⁶ Per un approfondimento circa i riflessi sul sistema universitario italiano del processo di Bologna, a partire dalla riunione dei capi di Stato dell'Unione Europea che nel 1999 ne hanno sancito l'avvio e per le successive tappe fino al 2010, è disponibile una scheda sintetica, redatta a cura della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) nell'ambito del progetto coordinato dal Ministero della Ricerca, intitolato "Consolidating Higher Education Experience of Reform: norms, networks and good practice in Italy", [Scheda-Cicli-e-Quadri-2015.doc.pdf \(processodibologna.it\)](#). Per gli ulteriori sviluppi del processo di Bologna confluiti, nel 2010, nella nascita dello «Spazio Europeo della Formazione Superiore - European Higher education Area (EHEA)», ci si può riferire direttamente alla pagina *web* appositamente dedicata, [European Higher Education Area and Bologna Process \(eha.info\)](#), aggiornata anche rispetto alla sospensione della partecipazione della Federazione russa, a seguito dell'invasione dell'Ucraina. Disponibili, inoltre, approfonditi rapporti circa l'impatto delle misure intraprese grazie al processo di Bologna. Si veda, in proposito, European Commission/EACEA/Eurydice, The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, aprile 2018, [The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report \(indire.it\)](#) e il successivo report, European

Del complesso di azioni ricomprese nel processo di Bologna, per quanto di più stretto interesse per la tesi, si sottolinea l'importanza della stipula della "Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione europea", nota anche più semplicemente come la "Convenzione di Lisbona"³⁹⁷. Il cuore della Convenzione in parola è dato dalla proclamazione universale del diritto al riconoscimento dei titoli di studio in favore di tutti gli esseri umani, senza discriminazioni, di cui alla "Sezione III – Principi fondamentali per la valutazione delle qualifiche". Un diritto che viene, poi, esplicitamente riferito alla necessità di adottare ogni strumento utile al suo effettivo esercizio, rispetto ai titoli "dei rifugiati, degli sfollati e delle persone assimilate ai rifugiati"³⁹⁸.

Stando alle valutazioni disponibili circa l'effettivo andamento dell'attività di riconoscimento dei titoli per i rifugiati e le persone assimilate ai rifugiati, vale a dire, per quanto riguarda il nostro ragionamento, i richiedenti asilo, vengono evidenziate sostanziali carenze, imputate, in primo luogo, alla mancanza di meccanismi automatici a disposizione delle Università, titolari di questa funzione, che ancora, quindi, non è pienamente garantita: *"work still needs to be done to ensure that appropriate procedures are established and followed for recognition of qualifications of refugees, displaced persons and persons in a refugee-like situation (...). This could be because higher education institutions, who are usually responsible for recognition decisions*

Commission/EACEA/Eurydice, *The European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2020, [L'Area europea dell'Istruzione superiore nel nuovo rapporto sul Processo di Bologna – Indire](#) Tra gli approfondimenti scientifici relativi allo stato di attuazione del processo di Bologna, si segnalano i contributi raccolti negli atti del convegno organizzato presso l'Università di Bologna il 24 e 25 giugno 2019, a venti anni di distanza dall'avvio del processo in parola, S. Noorda, P. Scott, M. Vukasovic (a cura di), *Bologna Process Beyond 2020: Fundamental values of the EHEA*, Bologna, Bononia University Press, 2020, [bologna-process-beyond-2020.pdf \(bolognaprocess2019.it\)](#). La prossima Conferenza ministeriale relativa al processo di Bologna si svolgerà in Albania nel 2024.

³⁹⁷ La Convenzione di Lisbona è stata elaborata dal Consiglio d'Europa e dall'Unesco ed approvata l'11 aprile 1997. La legge italiana di ratifica è la Legge 11 luglio 2002, n. 148, pubblicata, unitamente al testo della Convenzione in lingua inglese ed una traduzione in lingua italiana, nel Supplemento ordinario alla GU n. 173 del 25 luglio 2002. Attualmente la Convenzione è stata ratificata da 54 Paesi, firmata anche dagli Stati Uniti che però non hanno completato l'iter di ratifica, Per la lista dei Paesi aderenti, [Full list \(coe.int\)](#); per approfondimenti sulla Convenzione, e tutti gli ulteriori atti da essa discendenti, si rimanda alla pagina *web* del Consiglio d'Europa ad essa dedicata, [Lisbon Recognition Convention \(coe.int\)](#).

³⁹⁸ Convenzione di Lisbona, Sezione VII – Riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati, degli sfollati e delle persone assimilate ai rifugiati: "Ciascuna Parte adotta tutte le misure possibili e ragionevoli nell'ambito del proprio sistema educativo, in conformità alle disposizioni costituzionali, legali ed amministrative, per elaborare procedure appropriate che permettano di valutare in modo equo ed efficace se i rifugiati, gli sfollati e le persone assimilate ai rifugiati, soddisfano le condizioni richieste per l'accesso all'insegnamento superiore, il proseguimento di programmi di insegnamento superiore complementari o l'esercizio di un'attività professionale, e questo anche qualora le qualifiche ottenute in una Parte non possano essere provate da documenti che le certifichino", [Convenzione di Lisbona - Miur](#).

*for academic purposes, may not always follow all the required principles of good recognition practice. With regard to the goal of securing more ‘automatic recognition’ – understood as system-level recognition for the purposes of further academic study – considerable effort is still required to agree on a common understanding of the concept, and to make it a reality”.*³⁹⁹ Inoltre, entrando maggiormente nel merito del funzionamento del sistema di riconoscimento titoli per i rifugiati e i richiedenti asilo, la valutazione peggiora in quanto *“For example, article VII – requiring countries to implement procedures designed to assess whether refugees, displaced persons and persons in a refugee like situation fulfil the relevant requirements for access to higher education – is not a legal requirement in a majority of EHEA Countries.”*⁴⁰⁰

Vi sono, pertanto, limiti alla concreta attuazione della disciplina che derivano dalle stesse lacune legislative di singoli Paesi, il che fa presagire un andamento a doppia velocità, tra Paesi in linea e Paesi ritardatari, oltre che una potenziale mobilità di studenti e ricercatori condizionata dal funzionamento del reale sistema di riconoscimento titoli, considerazione che travalica il ragionamento ristretto allo *status*.

Come si legge nell’ultimo rapporto mondiale di monitoraggio dell’educazione, prodotto dall’ Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO), infatti, *“l’educazione influenza anche profondamente la percezione e i numeri dei flussi di migranti e profughi, diventando un aspetto decisivo ai fini della scelta di lasciare la propria terra e migrare e, al contempo, nutrendo la ricerca di una vita migliore. L’educazione condiziona l’atteggiamento, le aspirazioni e le convinzioni dei migranti, così come la capacità di sviluppare un senso di appartenenza rispetto alle comunità di destinazione”*⁴⁰¹.

A partire dalle Convenzioni internazionali sul riconoscimento dei titoli di studio siglate dopo la Convenzione di Lisbona in aree significative del mondo⁴⁰²,

³⁹⁹ *The European Higher Education Area in 2018, op. cit.*, p. 14.

⁴⁰⁰ *The European Higher Education Area in 2020, op. cit.*, p. 10. Per un riscontro circa i Paesi appartenenti all’European Higher Education Area che non hanno dato corso alle previsioni richiamate, contenute nella Convenzione di Lisbona, lo stesso rapporto fornisce dettagliate informazioni, si veda, in particolare, p. 84 ss.

⁴⁰¹ UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2019: Migration, displacement and education: Building bridges, not walls*, Paris, UNESCO, 2019. Citazione estratta dal riassunto, in italiano, UNESCO, *Riassunto del Rapporto Mondiale di Monitoraggio dell’Educazione, 2019 – Migrazioni, spostamenti forzati e educazione: Costruire ponti, non muri*, Parigi, UNESCO, 2019, p. 12. La versione integrale del rapporto, il riassunto in italiano, oltre gli ulteriori documenti connessi al rapporto, sono disponibili in *open access*, [2019 GEM Report \(unesco.org\)](https://unesco.org). La pubblicazione approfondisce anche il tema del riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali, riferimenti pp. 36-37 del riassunto in lingua italiana.

⁴⁰² Ponendo a confronto i dati contenuti nei documenti di approfondimento già citati con l’analisi prodotta da Price Water House Coopers e CIMEA (il Centro di Informazione sulla Mobilità e le

proprio l'UNESCO ha lanciato la proposta di una Convenzione di portata globale finalizzata, appunto, alla definizione di uno standard comune per il riconoscimento dei titoli della formazione superiore⁴⁰³.

In risposta alle debolezze del sistema, nei limiti in cui è stato possibile denunciarle, pare essere intervenuta *ad hoc* la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 26 novembre 2018 “sulla promozione del riconoscimento reciproco automatico dei titoli dell'istruzione superiore e dell'istruzione e della formazione secondaria superiore e dei risultati dei periodi di studio all'estero”,⁴⁰⁴ che detta una *road map* finalizzata al raggiungimento entro il 2025 di un sistema automatico, standardizzato e informatizzato dei titoli in parola.

Equivalenze Accademiche) dal titolo “Riconoscimento dei titoli dei rifugiati: buone pratiche e strumenti utili”, datata 8 giugno 2020 e disponibile *online*, [Microsoft PowerPoint - Presentazione Documento tecnic-metodologico valutazione titoli dei rifugiati.pptx \(ponricerca.gov.it\)](#), allo stato rilevano due Convenzioni equiparabili a quella di Lisbona, per finalità e contenuti: l'Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education, più nota come Convenzione di Tokyo, siglata nel 2011 ma entrata in vigore nel 2018, [Asia-Pacific Regional Convention on the Recognition of Qualifications in Higher Education \(unesco.org\)](#) e su cui un recente articolo fornisce utili informazioni di approfondimento, L. Wang, *Evolution on the Tokyo Convention – Lessons and Insight*, University World News, 16 aprile 2022, [Evolution of the Tokyo Convention – Lessons and insights \(universityworldnews.com\)](#); e la Convenzione sul riconoscimento degli studi, dei certificati, dei diplomi, dei titoli e delle altre qualifiche accademiche della formazione superiore nei paesi africani (più nota come Convenzione di Addis Abeba), siglata nel 2014 ma entrata in vigore nel 2019, [Revised Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and Other Academic Qualifications in Higher Education in African States. | UNESCO](#). Vi sono, poi, delle Convenzioni regionali, più recenti e in fase di ratifica, che dimostrano il bisogno globale di giungere ad uno standard unico per il riconoscimento dei titoli di studio: la Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio per la formazione superiore per l'America Latina e i Caraibi, adottata il 13 luglio 2019 a Buenos Aires ma non ancora ratificata da un sufficiente numero di Stati, [Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean | UNESCO](#); e l'omologa convenzione per gli Stati Arabi, adottata il 2 febbraio 2022 a Parigi, [Revised Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States, Paris, 2 February 2022 - UNESCO Digital Library](#). Rileva, inoltre, l'esperienza della Norvegia che ha istituzionalizzato una procedura snella ed efficace per il riconoscimento dei titoli di studio dei rifugiati, in assenza di documentazione a supporto, chiamata “UVD-procedure. Recognition Procedure for Persons without Verifiable Documentation, alla cui pagina *web* di riferimento sono disponibili le informazioni di approfondimento, [Recognition Procedure for Persons without Verifiable Documentation | Nokut](#).

⁴⁰³ Siglata il 25 novembre 2019 a Parigi, la Convenzione globale per il riconoscimento dei titoli della formazione superiore, al momento, è stata ratificata da 17 Paesi, tra cui non figura l'Italia ma vi sono, ad esempio, Gran Bretagna, Francia e Città del Vaticano. La struttura della Convenzione è analoga a quella di Lisbona e la previsione di adottare sistemi di riconoscimento anche in carenza o assenza di documentazione, si rinviene all'art. VII, rubricato “Recognition of Partial Studies and Qualifications Held by Refugees and Displaced Persons”. L'UNESCO dedica alla Convenzione un'apposita pagina *web* in cui è possibile consultare tutti gli aggiornamenti e gli approfondimenti ad essa relativi, [Global Convention on Higher Education | UNESCO](#).

⁴⁰⁴ Raccomandazione 2018/C 444/01, attinente esclusivamente ai cicli formativi identificati nella nomenclatura, non quindi anche al sistema di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali che, a livello europeo rispondono alle procedure di cui alle direttive del Parlamento e del Consiglio 2005/36/CE e 2005/36/CE, come poi modificata dalla direttiva 2013/55/EU.

Il 2025 come anno *target* lo si ritrova anche nel più complesso disegno operato dalla Commissione europea rispetto all’dea di realizzare il cosiddetto “Spazio europeo dell’istruzione”. La cornice di riferimento comincia a delinarsi in questa direzione nel 2017, in un contesto, quindi, ancora pre-pandemia e ancora caratterizzato dalla lettura emergenziale dei flussi migratori in costante andamento, prima che la guerra in Ucraina desse all’Europa un altro metro di giudizio in tal senso.

In vista della riunione dei *leader* europei in programma a Göteborg il 17 novembre 2017, la Commissione propone di “Rafforzare l’identità europea grazie all’istruzione e alla cultura”⁴⁰⁵ rammentando, tra le altre cose, che la sfida dell’integrazione dei migranti provenienti da diverse culture può e deve trovare soluzione attraverso, appunto, maggiori investimenti per l’istruzione e la cultura.

Istruzione e cultura come pilastro della politica sociale europea che la Commissione rilancia con forza nel 2020 proprio a seguito dell’impatto negativo che la pandemia ha generato anche in relazione al contesto educativo, di base e non⁴⁰⁶.

Nell’ambito dello Spazio europeo dell’istruzione, in cui trovano evidente collocazione gli sforzi di inclusione accademica dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo, matura anche la necessità di rispondere alle istanze della società soprattutto in relazione alle opportunità di accesso al mercato del lavoro attraverso il riconoscimento non solo dei titoli di studio, delle qualifiche professionali, delle competenze formali e non formali, ma anche delle cosiddette «micro-credentials»⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Rif. COM/2017/0673, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Rafforzare l’identità europea grazie all’istruzione e alla cultura. Il contributo della Commissione europea alla riunione dei leader di Göteborg che si svolgerà il 17 novembre 2017”, [EUR-Lex - 52017DC0673 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). L’anno dopo la Commissione emana un’altra comunicazione diretta ai medesimi destinatari, la COM/2018/268, intitolata “Costruire un’Europa più forte: il ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura”, [EUR-Lex - 52018DC0268 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴⁰⁶ Con la COM/(2020)/625, “sulla realizzazione dello spazio europeo dell’istruzione entro il 2025”, la Commissione fornisce un primo bilancio dell’iniziativa e fissa gli ulteriori obiettivi, da realizzare entro il 2025, [EUR-Lex - 52020DC0625 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴⁰⁷ Per aderenza al nucleo centrale del ragionamento funzionale alla tesi non si prendono qui in considerazione le pratiche in questione che verranno riprese, sebbene per grandi linee, in relazione alle peculiarità del contesto nazionale, bensì ci si sofferma sulla tematica delle microcredenzialità, data l’importanza crescente che essa riveste già da tempo nel mondo, e in Europa almeno da qualche anno, in coincidenza, in particolare, con i nuovi bisogni scaturiti dall’emergenza pandemica. Sul tema delle microcredenziali, allo stato non vi è una letteratura scientifica di riferimento in lingua italiana. Esistono però già diversi gruppi di lavoro come, ad esempio, quello che afferisce alla Rete Universitaria Italiana per l’Apprendimento Permanente (RUIAP), <https://www.ruiap.it/le-iniziative/gruppi-di-lavoro-e-servizi/>. Il CIMEA, inoltre, è partner del progetto internazionale MICROBOL “Micro-credentials linked to the Bologna key commitments”, [Home - MicroBol \(microcredentials.eu\)](#), e sempre il CIMEA, in collaborazione con l’Università Europea di Roma, ha già lanciato due edizioni di un Corso di Perfezionamento per “Credential Evaluator”, aperto ad un numero massimo di 40 iscritti per Corso, [Corso di Perfezionamento - CIMEA](#). Informazioni sull’esperienza CIMEA in tema di microcredenziali si rinviene *online*, attraverso *slide* presentate nel 2019 da Chiara Finocchietti, ora Direttore del CIMEA-

Stando alla definizione più largamente utilizzata, “Una microcredenziale è una qualifica che attesta i risultati acquisiti a seguito di un breve corso o modulo valutato in maniera trasparente e seguito in presenza, a distanza, o in formato misto (...). In Europa un numero crescente di cittadini ha bisogno di aggiornare le proprie conoscenze, abilità e competenze per colmare il divario tra l’istruzione formale ricevuta e le esigenze di una società e di un mercato del lavoro in rapida evoluzione”⁴⁰⁸. La prospettiva di un adeguamento dell’offerta formativa che includa la possibilità di ottenere il riconoscimento di microcredenziali assume una notevole valenza in relazione al target preso in considerazione. Si pensi, ad esempio, alla condizione di coloro che hanno già una formazione strutturata ma, a seguito di una scelta migratoria forzata, si trovano nella difficoltà di aggiornare le proprie conoscenze e competenze per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro della società di accoglienza, trovandosi, pertanto, obbligati a riprendere un percorso formativo da principio o, come più spesso purtroppo accade, a rinunciare all’idea di poter spendere utilmente il proprio *curriculum* a servizio della società di accoglienza, restandone ai margini o andando a ricoprire mansioni nettamente inferiori al proprio potenziale⁴⁰⁹.

NARIC Italia, [Presentazione Microcredentials Finocchietti Chiara 29102020 \(ponricerca.gov.it\)](https://ponricerca.gov.it). Per approfondire il tema delle microcredenziali attraverso la letteratura straniera, si propone una selezione di contributi che, oltre alla disamina della realtà regionale per i quali sono stati elaborati (in particolare, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Stati Uniti), offrono un inquadramento generale, raccontano le esperienze già consolidate a livello universitario e offrono, quindi, spunti di replicabilità: A. Lašáková, B. L. Bajzíkóvá, I. Dedze, *Barriers and drivers of innovation in higher education: Case study-based evidence across ten European universities*, in «International Journal of Educational Development» n.55, 2017, pp. 69-79; C. Resei et al., *Micro-credentials in EU and global*, Corship, 2019, [Corship-R1.1c micro-credentials](#); E. Beirne, M.N.G. Mhichíl, M.Brown, (a cura di), *Micro-credentials: An Evolving Ecosystem*, Dublin City University, 2020, [Insights paper - Micro-Credentials: An Evolving Ecosystem \(skillnetireland.ie\)](#); J. Duklas, *Micro-Credentials.Trends in Credit Transfer and Credentialing*, Duklas Cornerstone Consulting Inc., Georgetown (Canada) 2020, [Micro-Credentials \(bccat.ca\)](#); S.Kato, V. Galán-Muros, T. Weko, *The emergence of alternative credentials*, OECD Education Working Papers, No. 216, OECD Publishing, Parigi 2020; M. Brown, M. N. G. Mhichil, *Unboxing Micro-credentials: An Inside, Upside and Downside View*, in «Culture & Education», Draft Manuscript, September 2021, Dublin City University, 2021, [Unboxing Micro-credentials - Culture and Education \(dcu.ie\)](#); e il più recente, R. McGreal, D. Olcott Jr., *A strategic reset: micro-credentials for higher education leaders*, in «Springer Open, Smart Learning Environments», 2022, [A strategic reset: micro-credentials for higher education leaders | Smart Learning Environments | Full Text \(springeropen.com\)](#).

⁴⁰⁸ Citazioni nel testo riprese dalla sezione in lingua italiana della pagina *web* della Commissione europea dedicata alla “European Education Area” e intitolata “Un approccio europeo alle microcredenziali. Opportunità di apprendimento flessibili e inclusive”, in cui sono pubblicati tutti i contributi di riferimento, tra cui quello originale, in lingua inglese, cui fanno riferimento le citazioni stesse e in cui, tra le altre cose, viene specificato come non vi sia ancora una convergenza su un’univoca definizione di microcredenziali: H. S. Futures, T. Andersen, K. N. Larsen, *A european approach to micro-credentials*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo 2020, pp. 8-14, [Un approccio europeo alle microcredenziali | European Education Area \(europa.eu\)](#).

⁴⁰⁹ Ciò che qui viene assunto per logica comune trova il suo fondamento, per il punto di vista espresso, nella dottrina che fa capo alla teoria del valore umano, a partire dal contributo del premio Nobel per l’economia, Gary Becker di cui si veda, ad esempio, G. Becker, *Human Capital: A Theoretical and*

Per l'Italia si tratta di un'area di lavoro emergente che nel prossimo futuro riceverà un ulteriore impulso a partire dalle Istituzioni europee. Il 19 maggio 2022, il Parlamento europeo, infatti, ha adottato la Risoluzione “Creazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 – microcredenziali, conti individuali di apprendimento e apprendimento al servizio di un ambiente sostenibile”; il 31 maggio 2022 il Consiglio europeo ha adottato una “Raccomandazione sui conti individuali di apprendimento” e il 16 giugno 2022 la Commissione ha emanato una Comunicazione “sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025”, ulteriore atto teso a incoraggiare gli Stati ad investire nella formazione secondo i bisogni individuali, proprio nel senso dello sviluppo e del riconoscimento delle microcredenziali⁴¹⁰.

4.2 Quadro di riferimento nazionale per il riconoscimento e l'esercizio del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo

Nel guardare al contesto interno, di riferimento per il tema di indagine, sia consentito richiamare, innanzitutto, la valenza del caso italiano all'interno dello scenario europeo, a partire dalla portata della nostra carta costituzionale. Come si è

Empirical Analysis, with Special Reference to Education, third Edition, The University of Chicago Press, Chicago 1993. Circa l'ampia letteratura dedicata alla perdita del bagaglio culturale posseduto dai migranti e disperso nelle società di accoglienza, incapaci di valorizzarlo con la conseguenza di un impoverimento al pari delle persone che si trovano ad occupare, nel mercato del lavoro, posizioni inferiori rispetto al livello di formazione maturato nel Paese di origine, siano consentiti i seguenti riferimenti minimi: R.M.Friedberg, *You Can't Take It with You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital*, in «Journal of Labor Economics», vol. 18, n. 2/2020, pp. 221-251; L. Zanfrini, M. Monaci, F. Mungiardì, A. Sarli, *Country Report Italy- At a (Possible) Turning Point Between Constraining Tradition and Promising Developments in the Field of Diversity*, ISMU, Milano 2015, [Copenina prova \(ismu.org\)](http://Copenina.prova(ismu.org)); E. Liebau, Z. Salikutluk, *Many refugees have work experience but a smaller share possesses formal vocational qualifications*, in «DIW Economic Bulletin», Vol.6, Iss. 34/35, 2016, pp. 392-399; A. Kanas, F. van Tubergen, *The Impact of Origin and Host Country Schooling on the Economic Performance of Immigrants*, in «Social Forces», vol. 88, n. 2/2009, pp. 893-915.

⁴¹⁰ Nel testo, in lingua originale, della Risoluzione del Parlamento europeo si legge: “Member States should prioritise training entitlements in individual learning accounts for lower-skilled adults, persons with disabilities, disadvantaged learners, persons from vulnerable or marginalised groups, refugees and those living in remote or rural areas, and to establish clear criteria for their allocation”. Rif. Resolution on establishing the European Education Area by 2025? micro-credentials, individual learning accounts and learning for a sustainable environment, 2022/2568(RSP) - 19/05/2022, [Processo verbale - Creazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025 – microcredenziali, conti individuali di apprendimento e apprendimento al servizio di un ambiente sostenibile \(votazione\) - Giovedì 19 maggio 2022 \(europa.eu\), printsummary.pdf \(europa.eu\)](http://Processo%20verbale%20-%20Creazione%20dello%20spazio%20europeo%20dell'istruzione%20entro%20il%202025%20-%20microcredenziali,%20conti%20individuali%20di%20apprendimento%20e%20apprendimento%20al%20servizio%20di%20un%20ambiente%20sostenibile%20(votazione)%20-%20Gioved%C3%AC%2019%20maggio%202022(europa.eu),printsummary.pdf(europa.eu)). Riscontro alla Raccomandazione del 31 maggio 2022, del Consiglio europeo, 2022/C 243/02, *online*, [pdf \(europa.eu\)](http://pdf(europa.eu)). Riscontro alla più recente Comunicazione della Commissione europea, del 16 giugno 2022, *online*, [C_2022243IT.01001001.xml \(europa.eu\)](http://C_2022243IT.01001001.xml(europa.eu)). La Commissione europea, inoltre, come esplicitato nella COM/(2020)/625, “sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025”, dovrà esitare entro il 2022 una “relazione sui progressi compiuti nello spazio europeo dell'istruzione nel 2022 e organizzerà un evento di revisione intermedia insieme al Parlamento europeo nel 2023”, rif. p. 32 della Comunicazione in parola, testo in lingua italiana. Agli esiti della relazione in parola, potrà, pertanto, trarsi un primo bilancio anche rispetto tale ambito di lavoro.

cercato di rendere nel corso della trattazione già svolta, la nostra Costituzione si distingue per l'intrinseco carattere aperto teso al riconoscimento dei diritti in capo alla persona, che ha portato la giurisprudenza costituzionale ad intervenire copiosamente, estendendo la sfera dei diritti e dei doveri riconducibile agli stranieri non cittadini. Anche per il caso del riconoscimento del diritto allo studio in favore dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo, quindi, l'analisi ha restituito, in questo senso, un quadro di riferimento incoraggiante. Sia consentito, in merito, di rimandare al capitolo III della tesi ma di compiere un ulteriore cenno, a partire dalle considerazioni svolte sul diritto di iscrizione anagrafica dei migranti.

Di recente, infatti, la Corte costituzionale si è espressa con una sentenza che, ai nostri fini, merita di essere ripresa, sia per l'esito che la pronuncia comporta, che per le argomentazioni offerte dalla Consulta. Il riferimento è alla sentenza n.42 del 2021, nella parte che attiene al giudizio di legittimità costituzionale rispetto all'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019 che introduceva il comma 4-bis nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, ai sensi del quale poteva introdursi «una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti», con riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari dell'Ateneo trentino. A sostegno del pieno riconoscimento del diritto allo studio, vale la pena riportare quasi per esteso quanto esposto dalla Consulta al punto 6.3: *“La disposizione impugnata incide oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario (...). Secondo l'orientamento costante di questa Corte, disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni (sentenze n. 9 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 del 2018⁴¹¹) o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) superano il vaglio di legittimità soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la*

⁴¹¹ In relazione alla sentenza n. 166 del 2018, relativa al diritto alla casa, non ci si può esimere dal ricordare, non tanto in relazione alla valenza del caso, quanto per l'estensione del pensiero allo stesso impianto costituzionale del riconoscimento dei diritti in capo alla persona, ciò che ha ripreso Gaetano Silvestri a commento del giudizio di illegittimità costituzionale di una norma che vincolava l'accesso al beneficio della casa allo straniero che fosse in grado di dimostrare la residenza da almeno dieci anni: *“Il bisogno non ha latitudine né colore. La tutela sociale di chi si trova in una situazione di povertà estrema non può arrestarsi di fronte a considerazioni legate alla cittadinanza o alla nazionalità. Se così non fosse, la fraternità verrebbe annullata dalla disuguaglianza. Il che dimostra, ancora una volta, il profondo legame che unisce tra loro tutti i principi e i diritti fondamentali dello Stato costituzionale contemporaneo e degli ordinamenti sovranazionali esistenti”*. Rif. G. Silvestri, *Il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva dei richiedenti protezione internazionale*, op. cit., ultimo capoverso, punto 3.3.

finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame. Nel caso di specie, non può intravedersi alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari". E, ancora, un passaggio che racchiude quanto necessario per l'analisi: *"Questa Corte ha già chiarito che il diritto allo studio «comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui 'la scuola è aperta a tutti' (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai 'gradi più alti degli studi' (art. 34, terzo comma): espressione, quest'ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall'ordinamento» (sentenza n. 219 del 2002). Al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall'art. 33, sesto comma, Cost., alle università, che infatti non assume rilievo unicamente per i profili organizzativi interni, ma anche per il «rapporto di necessaria reciproca implicazione» con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all'istruzione universitaria (sentenze n. 42 del 2017 e n. 383 del 1998)".* Infine, un affondo sulla stessa finalità del diritto allo studio e di come la garanzia del suo esercizio debba essere universalmente riconosciuta: *"Assumere che il requisito della residenza possa operare come criterio di favore nelle circostanze indicate, pertanto, non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità".*

La restituzione di un quadro così favorevole al riconoscimento del diritto allo studio ha reso superfluo accennare alla tutela del diritto all'istruzione, come nucleo centrale, e di riferimento. Su questo fronte, in relazione alla condizione dei Minori Stranieri Non Accompagnati⁴¹², l'Italia ha compiuto un passaggio legislativo importante, ed esemplare nel contesto europeo, con la legge n. 47 del 2017 (nota come

⁴¹² Secondo la dicitura di cui all'art. 2 (e) della Direttiva n. 2013/33/UE, già citata in relazione, appunto, alla disciplina delle fattispecie legate alla vulnerabilità, e all'art. 2 della legge n. 47/2017, così come rinvenibile, con i dovuti approfondimenti relativi alla disciplina generale in EASO, Ministero dell'Interno, *Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, ultimo aggiornamento marzo 2021, p.4, [Vademecum operativo per LA PRESA IN CARICO E L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it/it/immigrazione/immigrazione-ordinaria/vademecum-operativo-per-la-presa-in-carico-e-l-accoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati).

“Legge Zampa”), recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”⁴¹³.

Per entrare nel merito della realtà nazionale, quindi, possiamo riferirci alle modalità con cui si è data attuazione all’impianto sovranazionale di riferimento. La legge di ratifica della Convenzione di Lisbona⁴¹⁴ è, infatti, l’atto normativo cui riferirsi per la disciplina del riconoscimento dei titoli di studio che rappresenta, come già sottolineato, una parte essenziale del più ampio ragionamento sull’inclusione accademica dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo. Da essa si ricava l’attribuzione alle Università della competenza al riconoscimento dei titoli di studio per l’accesso all’istruzione superiore (art.2). Ciò implica, tra le altre cose, il superamento del tradizionale concetto di equipollenza in favore dei cosiddetti riconoscimenti

⁴¹³ La legge Zampa costituisce una riforma organica della disciplina dei Minori Stranieri Non Accompagnati, prevedendo, tra le altre cose, lo snellimento delle procedure per il riconoscimento dei diritti alla salute e all’istruzione. Con riguardo al diritto all’istruzione, rileva l’art. 14, comma III ai sensi del quale “le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni, devono attivare le misure per favorire l’assolvimento dell’obbligo scolastico e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche mediante la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l’utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato”. Per approfondimenti sulla legge Zampa, con particolare riguardo ai profili di tutela del diritto all’istruzione si rimanda ai più recenti contributi di Giovanni Moschella, G. Moschella, *La legislazione sull’immigrazione e le prospettive della tutela, op. cit.*, p. 481 ss.; G. Moschella, L. Chiara, *Italia paese d’immigrazione. Storia e legislazione*, Aracne, Roma 2020, p. 119 ss. Per un approfondimento sul dato circa l’aumento esponenziale del numero di MSNA migrati verso l’Europa a partire da questo secolo, con il 100% di presenze in più registrate in Italia nel 2016, si rimanda al primo Rapporto a cura di Save the Children, *Atlante Minori stranieri non Accompagnati. Prima di tutto bambini*, Roma 2017, p. 39. Per un riscontro sull’evoluzione dei dati ad oggi si rimanda ai Report mensili a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Divisione II, in particolare all’ultimo “Report Mensile Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia”, dicembre 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2022.pdf>. Si segnalano, inoltre, i contributi di Santagati M., *Writing Educational Success. The Strategies of Immigrant-Origin Students in Italian Secondary Schools*, in «Social Sciences», 10:180, 2021, p. 15 e di Santagati M., Barzagli A. (a cura di), *Report ISMU 2021. Studio conoscitivo sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati in Italia e l’accesso all’istruzione*, Fondazione ISMU, 2022, oltre che il Rapporto semestrale di approfondimento “I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia” a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 30 giugno 2022, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf>. I riferimenti proposti analizzano e discutono, in particolare, il basso tasso di alfabetizzazione dei MNSA e l’accesso al sistema nazionale di istruzione e formazione mettendo in luce l’importanza di investire in programmi formativi mirati anche allo sviluppo di micro-competenze per accrescere le opportunità di inserimento socio-lavorativo. Questo ultimo aspetto è indagato nel prosieguo della tesi con riferimento all’accesso alla formazione universitaria dei migranti.

⁴¹⁴ Rif. Legge 11 luglio 2002, n. 148 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all’insegnamento superiore nella Regione europea, fatta a Lisbona l’11 aprile 1997, e norme di adeguamento dell’ordinamento interno", in Gazzetta Ufficiale n. 173 del 25 luglio 2002, Supplemento Ordinario n. 151, [L 148/2002 \(parlamento.it\)](https://www.parlamento.it/leggi/2002/148/).

«finalizzati», che seguono canali distinti a seconda della destinazione d'uso, accademica, non accademica o professionale⁴¹⁵.

Le Università, ai sensi dell'art. 2 della legge di ratifica della Convenzione di Lisbona, sono competenti a svolgere le procedure di riconoscimento finalizzato dei titoli accademici. Una competenza che, stando alla richiamata norma di legge, devono esercitare “nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti, fatti salvi gli accordi bilaterali in materia⁴¹⁶”.

In ragione dell'ampiezza del sistema universitario italiano, che conta un centinaio di università e Istituzioni universitarie accreditate, il Ministero competente emana annualmente delle linee guida che disciplinano, rendendola omogenea, l'iscrizione degli studenti stranieri e le conseguenti procedure sottese alla validazione dei documenti richiesti⁴¹⁷.

Come già rilevato, per ciò che riguarda i rifugiati e i richiedenti asilo, il nostro ordinamento ha dovuto dare attuazione alle previsioni date dall'art. VII della Convenzione di Lisbona. Bisogna, pertanto, riferirsi al decreto legislativo del 19 novembre 2007 n. 251 che, all'art. 25 sancisce la sostanziale equiparazione ai cittadini in relazione all'accesso al mercato del lavoro e, all'art.26, che disciplina l'accesso all'istruzione e, così come modificato dal decreto legislativo del 21 febbraio 2018 n. 18, che ne ha introdotto il comma 3bis, prevede in capo alle amministrazioni competenti al riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali (sia università che CIMEA, quindi), l'individuazione di appropriati meccanismi di valutazione al fine di consentirne il riconoscimento anche in carenza o assenza di documentazione⁴¹⁸.

⁴¹⁵ Per informazioni e approfondimenti si rimanda alla descrizione delle diverse procedure fornita dal CIMEA, [Procedure di riconoscimento dei titoli - CIMEA](#).

⁴¹⁶ Al momento si contano 17 accordi governativi per il riconoscimento dei titoli di studio. Nella lista dei Paesi con cui l'Italia ha siglato tali intese figurano, e non pare sia un caso, quelli in cui in passato vi è stata una massiccia emigrazione di italiani, segno dell'attenzione ai nostri connazionali rientrati in patria, e ai loro discendenti. Per un riscontro, [Accordi governativi per il riconoscimento dei titoli di studio – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale](#).

⁴¹⁷ Per un riscontro circa l'ampiezza e la composizione del sistema universitario italiano, [Istituzioni universitarie accreditate - Miur](#). Per un riscontro circa le ultime linee guida emanate dal Ministero, si vedano le “Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia. Valide per l'anno accademico 2022-2023”, [Studenti Stranieri Miur \(studiare-in-italia.it\)](#).

⁴¹⁸ Rif. decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, “Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”, e successive modifiche e integrazioni di cui al decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 “Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i

In buona sostanza, semplificando, potremmo dire che la posizione dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo viene equiparata a quella degli immigrati in possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, con in più la facoltà di poter ottenere il riconoscimento dei propri titoli di studi e delle qualifiche professionali anche in difetto di documentazione.

Tale sistema si poggia sulla struttura europea di riferimento data dalla rete NARIC (National Academic Recognition Information Centres) dell'Unione europea e della rete ENIC (Rete Europea dei Centri Nazionali di Informazione sulla mobilità accademica ed il riconoscimento) del Consiglio d'Europa⁴¹⁹.

Per l'Italia, il riferimento in seno a tali reti è il CIMEA, Ente accreditato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (oggi scorporato tra Istruzione e Università e ricerca), che ha "il compito di svolgere le attività di Centro nazionale di informazione sulle procedure di riconoscimento dei titoli vigenti in Italia, sul sistema italiano d'istruzione superiore e sui titoli presenti a livello nazionale"⁴²⁰.

Sulla base delle linee guida sopra menzionate, *"Le istituzioni di istruzione superiore, al fine del riconoscimento di tali qualifiche e per la predisposizione delle relative procedure valutative, potranno avvalersi dell'esperienza e della certificazione prodotta dal centro ENIC-NARIC italiano (CIMEA), del European Qualifications Passport for Refugees - EQPR33 e delle buone pratiche stabilite a livello internazionale"*⁴²¹. Soffermarsi, seppur a grandi linee, sull'analisi degli ultimi dati quantitativi disponibili, che aiutano a dare una dimensione della platea di studenti universitari interessati, può aiutare a dare conto dell'esperienza di riferimento del CIMEA e delle buone pratiche internazionali, tra cui l'"European Qualification Passport for Refugees", oggetto di più approfondita analisi nel prossimo paragrafo.

Una considerazione generale attiene, pertanto, alla crescita esponenziale di studenti internazionali in mobilità, per il settore universitario cresciuti di quasi il 50% dal 2005 al 2013, e ancora di quasi il 50% fino al 2019. Un dato che, nonostante la

rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché' sul contenuto della protezione riconosciuta", [DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 2007, n. 251 - Normattiva](#).

⁴¹⁹ ENIC e NARIC costituiscono oggi un'unica rete di riferimento, ciascuna secondo la propria strutturazione, ma per le medesime finalità, [ENIC-NARIC - gateway to recognition of qualifications](#).

⁴²⁰ Il CIMEA, Ente già citato a proposito dell'esperienza, sia relativa al progetto Microbol che per l'erogazione di corsi di formazione che sta conducendo in relazione allo sviluppo delle microcredenziali, aggiorna le informazioni che riguardano tutti gli ambiti di interesse all'interno della pagina web, da cui è tratta la descrizione riportata nel testo, [CIMEA - Centro Informazioni Mobilità Equivalenze Accademiche](#).

⁴²¹ Rif. al documento del Ministero dell'Università e della Ricerca, *Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali*, op. cit., p.17.

pandemia, si è impennato fino ad avere, nello stesso 2020, 1,3 milioni (rispetto ai 6 milioni dell'anno prima) di studenti universitari internazionali in Europa, con l'Italia che ne attrae, in media, l'8% (dietro Germania 23% e Francia 17%)⁴²².

La disaggregazione di queste statistiche in relazione alla quota di studenti universitari rifugiati e richiedenti asilo al momento non è disponibile ma, ai nostri fini, sia sufficiente guardare allo scenario delineato dall'UNHCR sul tema.

Destarono molto interesse (e sconforto), infatti, i dati sulla condizione dei rifugiati pubblicati nel 2019 che, limitatamente ai profili di interesse per la tesi, attestavano che solo il 63% dei bambini rifugiati frequentava la scuola elementare (a livello globale la percentuale era del 91%) e che gli adolescenti iscritti alla scuola secondaria erano il 24% (l'84% globalmente). Sostanzialmente, dei 7,1 milioni di rifugiati minori oltre la metà non andava a scuola. Con particolare riguardo all'accesso all'alta formazione universitaria da parte dei rifugiati, la percentuale si attestava al 3%, sebbene in crescita rispetto all'1% dell'anno precedente⁴²³.

Parallelamente, l'UNHCR ha lanciato la "15by30 Roadmap"⁴²⁴, vale a dire una vasta campagna di sensibilizzazione, con l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 la percentuale di almeno il 15% di rifugiati inseriti in percorsi accademici e di alta formazione. Certamente un obiettivo ambizioso che ha contribuito a porre il tema dell'Alta formazione universitaria come priorità globale, in risposta alle crisi internazionali.

⁴²² Fonte: Learning Mobility Statistics, a cura del servizio europeo di statistica EUROSTAT, [Learning mobility statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_4.7.1). Si rimanda alla fonte indicata per ogni approfondimento statistico dei dati, che vengono utilmente comparati per Paesi europei e di origine degli studenti stranieri. Per ulteriori riscontri, si veda anche la banca dati UNESCO, [Other policy relevant indicators : Inbound internationally mobile students by continent of origin \(unesco.org\)](https://unesco.org/en/themes/education/learning-mobility). Inoltre, per un approfondimento sulle dinamiche di mobilità degli studenti internazionali verso le Università italiane, condizionate dal periodo COVID, è disponibile uno studio pilota, realizzato su un minimo campione di 20 Atenei (1/4 del totale), interessante soprattutto per gli spunti di analisi a partire dalle strategie messe in atto per rispondere alla crisi, rif. L. Lantero, C. Finocchietti, E. Petrucci, *Mobilità e riconoscimento ai tempi del Covid-19. La prospettiva delle università Italiane*, CIMEA, luglio 2020, [3426_Impatto COVID-19 su mobilità_23.07.2020.pdf \(cimea.it\)](https://www.cimea.it/wp-content/uploads/2020/07/3426_Impatto_COVID-19_su_mobilita_23.07.2020.pdf).

⁴²³ Dati e relativi approfondimenti in UNHCR, Global Report 2019, [GR2019_English_Full_lowres.pdf \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees-report-2019). Per un ulteriore riscontro, argomentato dall'UNHCR attraverso il racconto di tante persone rifugiate, si suggerisce la lettura di UNHCR, *Stepping Up Refugee Education in crisis*, Report anno 2019, [Education-Report-2019-Final-web-9.pdf \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees-report-2019).

⁴²⁴ Per un immediato riscontro, [605a0fb3b.pdf \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/refugees-report-2019). Per approfondimenti curati direttamente dall'UNHCR, si veda UNHCR, *Education 2030: A Strategy for Refugee Education*, [UNHCR - Education 2030: A Strategy for Refugee Education](https://www.unhcr.org/refugees-report-2019). Per ulteriori riscontri, si suggerisce il recente contributo strutturato attraverso la raccolta di storie pubblicata in UNHCR, *Education Report 2022 - All Inclusive The Campaign for Refugee Education*, [UNHCR - UNHCR Education Report 2022 - All Inclusive The Campaign for Refugee Education](https://www.unhcr.org/refugees-report-2019) e, più specificamente dedicato all'istruzione secondaria, anche il precedente UNHCR, *Education Report 2021: 'Staying the course' - The challenges facing refugee education*, [UNHCR - UNHCR Education Report 2021: 'Staying the course' - The challenges facing refugee education](https://www.unhcr.org/refugees-report-2019).

Le statistiche più aggiornate, sempre a cura dell'UNHCR, dicono che il dato globale circa gli studenti rifugiati, immatricolati nell'anno accademico 2020-2021, si attesta al 6%. I dati sull'istruzione primaria passano, per lo stesso periodo di riferimento, al 68%; quelli relativi all'istruzione secondaria crescono fino al 37%.

Superato lo sconforto iniziale, dunque, questi dati possono essere letti positivamente se si guarda al loro sviluppo nel tempo e, inoltre, se consideriamo il *trend*, incoraggiano l'intero mondo universitario a rivestire un ruolo certamente sempre più rilevante, insieme alle organizzazioni internazionali che a vario titolo sostengono l'inclusione dei migranti.

Riprendendo i dati proposti, il Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, Filippo Grandi, intervenendo in occasione della Conferenza internazionale sulle "Iniziativa nell'educazione dei rifugiati e dei migranti", organizzata dalla Pontificia Università Gregoriana, ha sottolineato, tra le altre cose, come non si tratti, per le Università, di un lavoro umanitario, ma di un lavoro per lo sviluppo⁴²⁵.

4.3 L'impegno delle Università italiane per l'effettivo esercizio del diritto allo studio da parte dei rifugiati e dei migranti richiedenti asilo, tra realtà e prospettive.

Rispetto allo scenario sin qui descritto si comprende l'utilità di entrare nel merito dell'attività del CIMEA al fine di comprendere la reale portata dell'esercizio del diritto allo studio dei rifugiati. È per dato target di migranti, infatti, che l'Ente e, più in generale, le Istituzioni pubbliche e private che operano a favore dell'inclusione

⁴²⁵ Il riferimento è al discorso pronunciato da Filippo Grandi, all'indomani della sua riconferma ad Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, in occasione del suo intervento di chiusura della Conferenza internazionale "Initiatives in refugee & migrant education", che si è svolta alla Pontificia Università Gregoriana dal 26 al 28 settembre 2022, culminata poi, il giorno successivo, con l'udienza del Papa, dedicata ai 100 partecipanti presenti, provenienti da 23 Paesi del mondo. Filippo Grandi ha pronunciato il suo discorso in inglese e, descrivendo la sua partecipazione, la settimana prima, al *summit* delle Nazioni Unite dedicato alla formazione (UN Transforming Education Summit), ha sottolineato che ciò che l'ha colpito particolarmente è proprio la grande importanza che la formazione riveste per i rifugiati perché l'educazione è la via per la dignità, "*What has struggled me was the great commitment of refugees with education. Education is a pathway for dignity*". Per riscontro e approfondimenti circa la Conferenza, [Initiatives in refugee & migrant education - Pontificia Università Gregoriana \(unigre.it\)](https://www.unigre.it/); [Refugees, the UNHCR project for the right to education - World News | TakeToNews](https://www.takenews.com/); [Scuola e università spazi di integrazione per i rifugiati - Gesuiti](https://www.gesuiti.org/); [Refugee & Migrant International Conference « Fidest – Agenzia giornalistica/press agency \(wordpress.com\)](https://www.fidest.it/). Per approfondimenti sul *summit* delle Nazioni Unite sulla Formazione, [Transforming Education Summit | United Nations](https://www.un.org/en/transforming-education-summit/).

dei migranti, rivolgono prioritariamente la loro azione e forniscono, di conseguenza, informazioni, dati e analisi di caso più attendibili⁴²⁶.

Il CIMEA opera secondo la metodologia data dai criteri stabiliti con la Convenzione di Lisbona e adotta le pratiche condivise a livello di rete ENIC-NARIC, secondo quanto già delineato. In relazione, poi, alle specificità del sistema formativo italiano, la procedura implica la comparazione tra gli elementi della qualifica estera da riconoscere e gli elementi che caratterizzano il sistema formativo del Paese di volta in volta considerato, al fine di evidenziare eventuali difformità sostanziali⁴²⁷.

È una procedura che deve essere compiuta caso per caso, singolarmente, in quanto si tratta, come si anticipava, di un «riconoscimento finalizzato». Ogni qualifica deve essere valutata, cioè, in funzione dello scopo per cui è il richiesto il riconoscimento, ad esempio, l'accesso all'istruzione superiore o l'esercizio di una professione.

⁴²⁶ In relazione alla crescente importanza di adeguare i sistemi educativi ai bisogni degli studenti con *background* migratorio, anche sulla base delle considerazioni svolte nella tesi, è auspicabile e ragionevole attendersi, per il prossimo futuro, stime e analisi su dati mirati rispetto, perlomeno, al numero di studenti rifugiati e studenti richiedenti asilo, sia per singolo Paese che per l'Europa. Allo stato, però, esistono soltanto dati frammentari e non comparabili in quanto gli studenti in parola vengono ricompresi nella macrocategoria degli studenti internazionali. Si veda, ad esempio, l'ultimo rapporto MUR, Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2020/2021, luglio 2022, p. 7, [150d451a-45d2-e26f-9512-338a98c7bb1e \(miur.gov.it\)](#). Ulteriore riscontro in K. Houschildt, C. Gwosć, H. Schirmer, F. Wartenbergh-Cras, *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021*, wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld 2021, [Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Eurostudent VII 2018-2021 | Synopsis of Indicators](#), in cui è specificato ciò che normalmente si riscontra nelle analisi delle statistiche di riferimento: “EUROSTUDENT does not collect information about students’ (or their parents’) reasons for migration, or any information about their official residency status. No distinction can be made between refugee students and other students with a migration background. It is therefore not possible to identify, for example, students seeking or having been granted asylum. Any such students will be classified as international students”. La precisazione attiene, naturalmente, solo alle finalità di natura pratica legate allo sviluppo di statistiche mirate che possano essere di supporto agli interventi di inclusione, tenendo ben in considerazione come, al contrario, sul piano scientifico proposto dagli studi in tema di stratificazione sociale, tale approccio non possa che andare nella direzione della non discriminazione. Sul punto, su tutti, L. Zanfrini, *The Diversity Value. How to Reinvent the European Approach to Immigration*, McGraw-Hill Education, McGraw-Hill Education, Maidenhead (UK) 2015.

⁴²⁷ L'eventuale mancato riconoscimento si fonda sulla “differenza sostanziale sia in considerazione degli elementi della qualifica estera e di quella italiana corrispondente, sia considerando gli elementi strutturali del sistema estero di riferimento sulla base dell'impostazione generale dell'ordinamento e del sistema italiano di formazione superiore”. Per ulteriori approfondimenti sulla procedura di valutazione adottata dal CIMEA, [Metodologia valutativa - CIMEA](#). Per un approfondimento specifico sulle possibili “differenze sostanziali” che possono portare al diniego di un riconoscimento, CIMEA, *Substantial Differences. A Glimpse of Theory, Practice and Guidelines*, maggio 2021, [7590 Brochure substantial differences.pdf \(cimea.it\)](#). Da segnalare, infine, che ai sensi e per gli effetti dell'entrata in vigore della legge 12 aprile 2022, n. 33 “Disposizioni in materia di iscrizione contemporanea a due corsi di istruzione superiore”, non è più in vigore il divieto di doppia iscrizione. Tale divieto, anteriormente all'emanazione della legge, rientrava tra i casi di “differenza sostanziale” relativi al criterio valutativo sistemico, che avrebbe condotto al diniego della richiesta di riconoscimento.

Ai fini della presente indagine, occorre soffermarsi sul riconoscimento dei titoli e delle qualifiche funzionali all'immatricolazione universitaria. In questo caso, il CIMEA fornisce ai richiedenti un proprio parere tecnico-amministrativo relativamente alle richieste di riconoscimento dei titoli di studio. Il servizio è personale, si svolge attraverso una procedura *online* strutturata in maniera sufficientemente intuitiva, che consente il caricamento e la modifica delle informazioni, della documentazione o di ogni altra dichiarazione a supporto che possa essere utile per la valutazione della richiesta, soprattutto in carenza di documentazione ufficiale, fino a che lo stesso richiedente non proceda alla sua finalizzazione.

Grazie allo sviluppo dell'innovativa tecnologia *blockchain*, infatti, il CIMEA ha realizzato il servizio «diplome»⁴²⁸, per ogni possessore di titoli, ove caricare le proprie qualifiche, anche non accademiche, per consentire una verificabilità diretta dell'autenticità del titolo di studio del migrante, che diventa anche il titolare delle proprie dichiarazioni, riducendo così in qualche modo il rischio di produzioni mendaci o non autentiche di titoli⁴²⁹.

Il servizio di riconoscimento è gratuito nel caso in cui i richiedenti siano già in possesso dello *status* di rifugiato, a pagamento in tutti gli altri casi, anche se il richiedente dovesse essere beneficiario di una forma più debole di protezione internazionale, o richiedente asilo. A seguito di detta procedura, il CIMEA rilascia il cosiddetto "Attestato di comparabilità", su cui gli Atenei basano l'immatricolazione degli studenti in parola.

Nell'ambito del riconoscimento delle qualifiche accademiche dei beneficiari di protezione internazionale, inoltre, il CIMEA ha coinvolto gran parte delle università italiane attraverso l'adesione al Coordinamento Nazionale sulla Valutazione delle Qualifiche dei Rifugiati (CNVQR), una rete informale di esperti di riconoscimento delle qualifiche operanti all'interno di istituzioni di formazione superiore.

⁴²⁸ Alcuni riscontri in articoli di stampa, [Rifugiati: con la blockchain arriva il riconoscimento dei titoli di studio \(05/10/2018\) - Vita.it](#); [Anche il ministero dell'Istruzione utilizzerà la blockchain. Per certificare i titoli dei rifugiati - I-Com, Istituto per la Competitività % % %](#). Sulle potenzialità di utilizzo della tecnologia *blockchain* in relazione ai diversi bisogni dei rifugiati, si veda, ad esempio, l'esperienza sviluppata dall'UNICEF, [Messico, esperimenti di blockchain per i bambini rifugiati - Innovazione per lo sviluppo \(innovazioneesviluppo.org\)](#). Per approfondire il servizio CIMEA, basato sulla *blockchain*, [CIMEA for Refugees - CIMEA](#).

⁴²⁹ Per approfondire tale aspetto, entrare nel merito delle possibili frodi cui il sistema del riconoscimento dei titoli e delle qualifiche dei rifugiati (e non solo) è esposto, le strategie che possono essere implementate per ridurlo, si suggerisce la lettura di un contributo redatto dagli stessi referenti del CIMEA, sulla base della trentennale esperienza, L. Lantero, C. Finocchietti (a cura di), *Lauree 30 e frode. Fabbriche di titoli, Università non ufficiali e Istituzioni dubbie*, CIMEA, Roma 2019, [lauree_30_frode.pdf \(cimea.it\)](#).

Tra le esperienze che fanno capo all'attività del CIMEA figura, inoltre, l'attività di riconoscimento svolta in carenza, o anche assenza di documentazione, attraverso il rilascio, come già anticipato, del cosiddetto "European Qualifications Passport for Refugees".

Si tratta di un progetto, sperimentato inizialmente da Norvegia e Regno Unito e dal 2017 potenziato ed esteso. Oggi è finanziato attraverso il bilancio ordinario del Consiglio d'Europa, dal Piano d'azione sulla protezione delle persone vulnerabili nel contesto della migrazione e dell'asilo in Europa (2021-2025)⁴³⁰ e attraverso contributi volontari di Italia e Norvegia.

Dal 2017 ad oggi ha interessato una platea di 525 rifugiati, di cui 438 hanno ottenuto il passaporto europeo che attesta le loro qualifiche per un periodo di validità di 5 anni, consentendo l'accesso all'alta formazione e ai sistemi di formazione professionale⁴³¹.

I dati resi noti dal CIMEA rispetto al contesto italiano, letti esclusivamente sotto il profilo numerico e non valoriale, non sono esaltanti: il bilancio dopo 5 anni di attività, con una media di un centinaio di richieste l'anno, è di 49 studenti rifugiati immatricolati in corsi di studio universitario e 8 studenti rifugiati iscritti a corsi singoli. Del resto, anche il dato sul numero di attestati di comparabilità rilasciati ai fini dell'immatricolazione universitaria, numericamente appunto, è limitato ad una media, dal 2016 al 2018 di 100 l'anno, con un picco nel 2019 che ha quasi raddoppiato il dato⁴³².

Allo stato attuale non sono disponibili statistiche più aggiornate ma, pur considerando l'emergenza pandemica, stando alle dichiarazioni anche informalmente rese dagli attori privilegiati che operano all'interno di tale sistema, non vi sono

⁴³⁰ Rif. Consiglio d'Europa, Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025), Agosto 2021, p.15 ss., [ES369022 PREMS 021421 GBR 2050 Action Plan 2021 2025 Migrants TEXT WEB BAT 16X24.pdf \(coe.int\)](#).

⁴³¹ Tutte le informazioni a riguardo sono contenute nella pagina *web* dedicata al progetto, [European Qualifications Passport for Refugees \(coe.int\)](#). Per un utile approfondimento, anche in merito alla procedura di valutazione delle qualifiche, si veda il documento elaborato dal Consiglio d'Europa, *Cos'è il passaporto europeo delle qualifiche dei rifugiati?*, [1680a6edf2 \(coe.int\)](#). Per ulteriore riscontro e notizie progressivamente aggiornate, anche [Riconoscimento delle qualifiche accademiche e lavorative dei rifugiati - Asgi; A tool with global potential: Qualifications Passport for Refugees - Blog | EAIE](#) e la pubblicazione a cura della Commissione europea/EACEA/Eurydice, *Integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'istruzione superiore: politiche e misure nazionali*, Rapporto Eurydice, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2019, in particolare p. 20, [Integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'istruzione superiore: politiche e misure nazionali \(indire.it\)](#).

⁴³² Per un riscontro sui dati ed un utile approfondimento si veda, Price Waterhouse Cooper, CIMEA, *Valutazione dei titoli dei rifugiati. Documento tecnico - metodologico per le Istituzioni della formazione superiore*, aprile 2020, p. 6 ss., [documento-tecnico-metodologico.pdf \(ponricerca.gov.it\)](#).

elementi per immaginare un calo delle cifre. L'impatto di tali sistemi di riconoscimento dovrebbe, pertanto, mantenersi quantomeno in linea con gli anni fino al 2018. Inoltre, un incoraggiamento deriva dal poter considerare le iniziative che sono state sviluppate per accrescere l'incisività dell'azione di riconoscimento dei titoli e delle qualifiche dei rifugiati, soprattutto a partire dalla necessità di far fronte e rispondere ai bisogni dei milioni di sfollati ucraini, giunti in Europa dall'inizio del conflitto con la Federazione russa⁴³³.

Con specifico riferimento ai rifugiati provenienti dall'Ucraina, la Commissione europea ha emanato una Raccomandazione⁴³⁴ per l'“organizzazione del riconoscimento delle qualifiche professionali e l'agevolazione del riconoscimento accademico delle persone che godono della protezione temporanea”. L'atto si riferisce, inoltre, alle misure per favorire “comunicazione di informazioni e utilizzo di strumenti elettronici”, la “gestione di informazioni incomplete relative alle qualifiche, requisiti specifici per determinate professioni” (si pensa al caso di personale sanitario sfollato da autorizzare alle cure delle stesse persone sfollate attraverso la realizzazione di appositi ospedali da campo), l'“agevolazione dell'esercizio di professioni regolamentate” e guarda al “seguito da dare alle misure proposte”, anche in termini di condivisione di buone pratiche, come quella citata nella raccomandazione in parola, del Passaporto europeo delle qualifiche dei rifugiati, che pare essere una pratica destinata ad avere sempre maggiore applicazione.

Del resto, un'indicazione in tal senso giunge anche dal cospicuo numero (se raffrontato al totale dei 49 studenti in possesso del passaporto, sopra riportato) di 11 rifugiati in possesso di tale certificazione, risultati beneficiari della borsa di studio messa a disposizione dalla CRUI nel 2020.

⁴³³ Si parla, infatti, di circa otto milioni di profughi ucraini riusciti a scappare nei soli primi due mesi dall'inizio del conflitto, aperto il 24 febbraio scorso. Il numero relativo alle persone sfollate dall'Ucraina è disponibile con aggiornamenti periodici nel portale accessibile al seguente [link: Situation Ukraine Refugee Situation \(unhcr.org\)](https://www.unhcr.org/situation-ukraine-refugee-situation). Per un riscontro e completo approfondimento delle ultime dinamiche dei processi migratori globali, si rimanda alla 46° edizione dell'International Migration Outlook, pubblicata il 10 ottobre 2022, OECD, *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Parigi 2022, [International Migration Outlook 2022 | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/migration/international-migration-outlook-2022).

⁴³⁴ Rif. Raccomandazione (UE) 2022/554 della Commissione, del 5 aprile 2022, relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, [Gazzetta ufficiale L 107I/2022 \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/554/oj). Al fine di fornire strumenti informativi utili a rispondere ai bisogni di riconoscimento dei rifugiati ucraini, il CIMEA ha elaborato un contributo dedicato all'approfondimento del sistema educativo in Ucraina, L. Lantero, S. Spitalieri, L. Divonskyte, L. Ferranti, *Ucraina. Sistema della formazione superiore e titoli di studio*, CIMEA, maggio 2022, [Senza titolo-1 \(cimea.it\)](https://www.cimea.it/it/tema/1). Il Ministero dell'Istruzione, inoltre, ha creato un sito informativo appositamente dedicato alla situazione ucraina, [Emergenza educativa Ucraina \(istruzione.it\)](https://www.istruzione.it/emergenza-educativa-ucraina).

Tra le realtà di inclusione accademica dei migranti, infatti, spicca quella messa a disposizione dalla CRUI che, il 20 luglio 2016 ha stipulato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno "per il diritto allo studio di giovani studenti titolari di Protezione internazionale"⁴³⁵, sulla base del quale, ogni anno, vengono bandite 100 borse di studio in favore dei rifugiati che intendano iniziare o proseguire gli studi presso un Ateneo italiano.

Si tratta, secondo quanto inteso per la tesi, di una realtà di concreta attuazione del diritto allo studio in favore dei rifugiati che sostanzia una politica universitaria attiva, sia sostenendo le singole iniziative, pure intraprese da ciascun Ateneo, che incoraggiando ad introdurre procedure flessibili, in ragione delle specifiche esigenze di ogni diverso beneficiario.

Le borse di studio CRUI, infatti, non consistono nell'erogazione di una somma di denaro ai diretti interessati ma sono erogate alle Università scelte dai vincitori, a seguito di avvenuta immatricolazione. Sono le Università che, ottenuto il finanziamento, devono provvedere a fornire agli studenti beneficiari l'equivalente in servizi, a partire dal vitto e alloggio. Ora, è naturale pensare che una quota di dette borse sia impiegata per ciò che è strettamente legato all'attività formativa, per cui pensiamo all'acquisto di libri di testo o dispositivi tecnologici (soprattutto in relazione alla didattica a distanza che ha caratterizzato la fruizione dell'offerta formativa in era di pandemia, e che è ormai parte integrante delle modalità di erogazione dei corsi, a prescindere dalle note restrizioni). Per gli studenti rifugiati, però, bisogna tenere in debita considerazione la possibilità di dover far fronte ad esigenze di natura diversa, di carattere anche strettamente personale, se pensiamo che si tratta di studenti che non hanno una rete familiare alle spalle cui appoggiarsi in caso di bisogno e, normalmente, anche la rete sociale di riferimento è parecchio debole per poter garantire loro ciò di cui quotidianamente ciascuno può avere bisogno. Le Università, pertanto, sono chiamate a trovare soluzioni, ad esempio, per i giorni di chiusura delle residenze e delle mense universitarie o per l'acquisto di beni di diversa natura; sono chiamate, inoltre, a testare i propri servizi di coaching/mentoring/tutoring/buddying⁴³⁶, e di supporto psicologico, in chiave multiculturale.

⁴³⁵ Il testo del protocollo è disponibile *online*, [20_7_16_protocollo_crui.pdf \(interno.gov.it\)](https://www.interno.gov.it/it/2016/07/20/protocollo-crui).

⁴³⁶ Sia consentita l'assimilazione dei termini al fine esclusivo di rendere il significato del ragionamento, non delle singole funzioni cui essi, con le dovute differenziazioni, si riferiscono. Per un utile riscontro circa le esperienze di inclusione accademica degli studenti rifugiati, attraverso tali figure di supporto, si suggerisce la lettura di un rapporto che descrive le attività svolte presso istituzioni scolastiche e universitarie australiane, L. Naidoo, J. Wilkinson, K. Langat, M. Adoniou, R. Cunneen, D. Bolger,

Una sfida che non può che innalzare il livello complessivo del sistema, a beneficio di tutta la comunità accademica. Una sfida, inoltre, che difficilmente può essere vinta se non in un'ottica di rete.

Assumendo come punto di osservazione quello del singolo Ateneo impegnato a favorire l'inclusione accademica dei migranti, il significato di assumere un'ottica di rete va declinato sia al proprio interno che ovviamente all'esterno, in ambito nazionale e internazionale, evidentemente. È auspicabile, infatti, che un Ateneo riesca, al proprio interno, a far convergere le competenze scientifiche e amministrative preferibilmente entro un unico centro decisionale, di raccordo delle diverse funzioni che concorrono a strutturare un percorso di inclusione accademica per gli studenti con *background* migratorio, al fine di rispondere con maggiore flessibilità, velocità e in maniera adeguata alle diverse istanze di volta in volta emergenti⁴³⁷.

La maggior parte degli Atenei italiani, infatti, ha optato per l'istituzione di appositi centri interdipartimentali⁴³⁸, o altre strutture interne di raccordo, anche per sviluppare quella progettualità necessaria ad intercettare risorse per la realizzazione delle attività finanziabili con fondi esterni.

La stessa conformazione dei bandi di accesso alle risorse esterne incoraggia all'istituzione di partenariati interistituzionali, e tra pubblico e privato, con le Università chiamate a svolgere un ruolo sempre più attivo, non solo di partecipazione ma di coordinamento. Prospettive in tal senso derivano, ad esempio, dalla

Supporting school-university pathways for refugee student access and participation in tertiary education, Australian Government, Office of Learning and Teaching, Sidney 2015, [ID12 2459 Naidoo report 2015.pdf \(ltr.edu.au\)](#).

⁴³⁷ Un incoraggiamento all'adozione di un approccio olistico viene, ad esempio, dai risultati del progetto internazionale InHERE, che ha mappato 300 buone pratiche relative all'inclusione accademica dei migranti, per 32 Paesi, fino al 2017. Per un riscontro circa il complesso di buone pratiche mappate, [inHERE-GPC-it.PDF.pdf \(inhereproject.eu\)](#); per un approfondimento sulle modalità con cui strutturare in ottica di rete i servizi di cui all'analisi, secondo i suggerimenti e le raccomandazioni derivate dall'analisi delle buone pratiche, [inHERE-Guidelines_IT.pdf \(inhereproject.eu\)](#).

⁴³⁸ L'Università di Messina, ad esempio, nel 2016 ha istituito il Centro interdipartimentale CEMI, "CEntro per la MIGrazione, l'integrazione sociale e la comunicazione interculturale", sulla scorta della collaborazione avviata in precedenza con il CAP, il Centro per l'Apprendimento Permanente dell'Università di Bari, cui convergono le iniziative di interesse. Per un approfondimento circa la genesi e le attività del CEMI sia consentito rimandare alle osservazioni già svolte in E. Girasella, *Accesso dei migranti alla formazione universitaria*, op. cit., pp. 235-279; e in A. Germanà, E. Girasella, G. Moschella, *Higher education as a lever to promote inclusion: the role of "frontier universities*, in H. Gülerce, E. Girasella, M. Skoufi (a cura di), *Migration, social entrepreneurship and social inclusion*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 23-37. Per un approfondimento generale, che tra l'altro fornisce un monitoraggio delle iniziative in favore dei rifugiati realizzate dalle Università italiane, si rimanda a F. Scardigno, L'integrazione accademica dei rifugiati tra credenzialismo e valorizzazione dell'*informal education*, in M. Colombo, F. Scardigno, *La formazione dei migranti adulti, rifugiati e minori non accompagnati: una realtà necessaria*, Collana Quaderni CIRMiB – Inside Migration, Vita e Pensiero, Milano 2019, pp. 125-133, rif. in particolare, a p. 129 ss.

“Programmazione integrata pluriennale in tema di lavoro, integrazione e inclusione”⁴³⁹, che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali-Direzione Generale dell’Immigrazione e delle politiche di integrazione, ha aggiornato a gennaio 2022, da cui derivano le linee di azione prioritarie del nostro Paese in questo ambito, da qui al 2027.

Tra le priorità vi è la “Promozione dei canali legali di ingresso regolare in Italia per motivi di lavoro” e la valorizzazione del “pieno potenziale dei giovani stranieri in età scolastica e dei cittadini migranti nell’accesso al mercato del lavoro”. Due obiettivi che, come sostiene lo stesso Ministero, vanno letti in ottica integrata e su cui proprio le Università sembrano chiamate a rivestire un ruolo di primo piano.

Alle Università si fa appello, com’è intuitivo che sia, per promuovere l’accesso all’alta formazione dei migranti ma è anche alle Università che è attribuito il compito di favorire il “Supporto alla cooperazione tra gli attori delle politiche di integrazione dei migranti”, con l’obiettivo di “Promuovere la cooperazione tra i diversi stakeholder delle politiche di integrazione dei migranti, attraverso strumenti che consentano il miglioramento delle competenze, l’attivazione di un confronto ampio, costante e strutturato”. Le Università, chiamate a questo ruolo, potranno avvalersi di fondi dedicati ed accedere direttamente ai finanziamenti messi a disposizione dal Fondo nazionale per le politiche migratorie, dal “Fondo FAMI”⁴⁴⁰ e dal “Fondo Sociale Europeo Plus”⁴⁴¹.

Si tratta, a ben vedere, di un livello di partecipazione alle politiche migratorie che le Università dovranno tenere maggiormente in considerazione nella loro programmazione strategica e per il quale dovranno, evidentemente, essere sempre più e meglio attrezzate.

Del resto, nella realtà dell’inclusione accademica dei migranti spicca un’iniziativa universitaria che è entrata a buon diritto tra le stesse misure di politica migratoria del nostro Governo, trattandosi di un’estensione della pratica dei corridoi umanitari, già indagati. Si tratta dell’esperienza del progetto UNICORE - University

⁴³⁹ Rif. nel testo al documento a cura del Ministero dell’Interno, come aggiornato al 25 maggio 2022, [Programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro, INTEGRAZIONE e INCLUSIONE 2021-2027](#).

⁴⁴⁰ Il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione è lo strumento finanziario principalmente dedicato alle misure di sostegno che riguardano le iniziative di interesse, rientrandovi tutte le aree di intervento relative alla politica migratoria dell’Unione europea, [Fondo asilo migrazione e integrazione \(Fami\) | Ministero dell’Interno](#).

⁴⁴¹ Il Fondo Sociale Europeo Plus è lo strumento finanziario principalmente dedicato alle misure di sostegno all’occupazione, [Fondo sociale europeo Plus | Commissione europea \(europa.eu\)](#).

Corridors for Refugees⁴⁴², nato nel 2019 per iniziativa dell'Università di Bologna⁴⁴³ e oggi partecipato da 32 Università italiane.

In estrema sintesi, giova mettere in luce alcune caratteristiche del progetto, funzionali al ragionamento generale. Innanzitutto, è utile dare conto del partenariato. A siglare il protocollo d'intesa che regola il funzionamento del progetto, per il Governo italiano, è il Ministero degli affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. *“Il ruolo della Farnesina consisterà nel gestire le domande di visto per studio degli studenti selezionati, agevolando gli appuntamenti in Ambasciata. Le pratiche di visto seguiranno poi la normale istruttoria del visto studio/immatricolazione universitaria e dovranno soddisfare i relativi requisiti di legge”*⁴⁴⁴.

A sostenere le attività *in loco*, vale a dire nei territori in cui *“i giovani rifugiati spesso non hanno la possibilità di continuare gli studi”*⁴⁴⁵, e per il trasferimento dei beneficiari, in sicurezza, presso le singole sedi universitarie italiane di destinazione, è l'UNHCR che, inoltre, coordina l'intero partenariato, fungendo da interfaccia tra tutte le Università aderenti e gli altri partner nazionali, Caritas italiana, Diaconia Valdese, Centro Astalli e Gandhi Charity.

Inoltre, a livello locale, ciascun Ateneo è chiamato a coordinare un partenariato con le sedi territoriali dei partner nazionali e tutte le altre realtà associative interessate

⁴⁴² Il progetto ha un sito internet di riferimento, attraverso cui viene anche gestita tutta la procedura di pubblicizzazione dei bandi e gestione delle informazioni relative alla partecipazione degli studenti potenzialmente interessati, [Home | Unicore \(unhcr.it\)](http://Home|Unicore(unhcr.it)).

⁴⁴³ Per un approfondimento circa la genesi del progetto e i risultati ottenuti durante le prime annualità di funzionamento, si veda D. Albanese, E. Varinetti (a cura di), *Oltre il mare, per studiare. I corridoi universitari per rifugiati in Italia*, Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale di CARITAS italiana, working paper 30 giugno 2021, [WP Unicore ITA_0.pdf \(caritas.it\)](http://WPUnicoreITA_0.pdf(caritas.it)). Il contributo offre, inoltre, una disamina delle esperienze analoghe svolte in Canada, attraverso l'iniziativa “Student Refugee Program”, attraverso il quale gli Atenei aderenti, supportati dal World University Service of Canada, “sponsorizzano” (attraverso borse di studio e servizi collaterali di ospitalità e inclusione) l'accesso legale di studenti che possiedono lo *status* di rifugiato in altri Paesi di primo asilo (per riscontro e approfondimenti, [About - Student Refugee Program \(wusc.ca\)](http://About-StudentRefugeeProgram(wusc.ca))); l'esperienza analoga avviata di recente dal King's College di Londra (per riscontro e approfondimenti, [Help support King's refugee sponsorship scheme \(kcl.ac.uk\)](http://Help-support-King's-refugee-sponsorship-scheme(kcl.ac.uk))) e la strutturata esperienza tedesca che, attraverso il programma DAAD, The German Academic Exchange Service, ha già promosso l'inclusione di centinaia di profughi siriani e ha, più di recente, varato un'ulteriore iniziativa con il programma “Leadership for Africa” (per riscontro e approfondimenti, [Scholarships Programme for Syrian Students Launched - DAAD - Deutscher Akademischer Austauschdienst](http://ScholarshipsProgrammeforSyrianStudentsLaunched-DAAD-DeutscherAkademischerAustauschdienst) e [Leadership for Africa - DAAD](http://LeadershipforAfrica-DAAD)).

⁴⁴⁴ Testo ripreso dal sito della Farnesina, nella sezione dedicata alla notizia del lancio del progetto, [Corridoi universitari per studenti rifugiati – Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale](http://Corridoiuniversitariperstudentirifugiati-MinisterodegliAffariEsterie dellaCooperazioneInternazionale).

⁴⁴⁵ Come si legge nel testo di presentazione dell'attività dell'UNHCR per il progetto, cui è dedicata una sezione specifica, [Studiare è un diritto di tutti – UNHCR Italia](http://Studiareèundirittoditutti-UNHCRItalia). Rispetto ai Paesi interessati dal progetto UNICORE, al momento le prime due edizioni sono state aperte agli studenti in possesso dello *status* di rifugiato in Etiopia, la scorsa edizione, invece, inizialmente aperta a Camerun Niger e Nigeria è stata ulteriormente ampliata a più Paesi africani, ospitanti il maggior numero di studenti rifugiati.

e disponibili a collaborare per favorire la più ampia inclusione, non solo accademica, dei beneficiari del progetto.

Le Università, infatti, mettono a disposizione, attraverso loro fondi di bilancio, una o più borse di studio, più eventuali servizi di supporto agli studenti che risultano beneficiari del bando di selezione aperto a coloro che posseggono già un titolo di studio universitario (il cui riconoscimento avviene direttamente in fase di valutazione o attraverso la procedura svolta dal CIMEA, secondo quanto già delineato) e che quindi possono immatricolarsi ad un corso di laurea magistrale, della durata di due anni accademici.

Gli Atenei, oltre il contributo finanziario della borsa, mettono spesso a disposizione ulteriori benefici (per esempio, di alloggio presso le residenze universitarie, di vitto in collaborazione con gli Enti Regionali per il diritto allo Studio Universitario che gestiscono le mense, di preparazione linguistica, per il trasporto gratuito sui mezzi pubblici o per altri servizi, in convenzione con Soggetti terzi).

La loro azione, da sola, non sarebbe però sufficiente a raggiungere gli *standard* del progetto, per questo, è richiesto loro di raccordarsi con le realtà locali del privato sociale che, a loro volta, mettono a disposizione risorse umane e finanziarie (per esempio attraverso l'erogazione di un *pocket money*, l'acquisto di alcuni beni di prima necessità, l'assistenza per il disbrigo pratiche inerenti la richiesta di permesso di soggiorno, l'apertura di un conto corrente, l'acquisto di una scheda telefonica).

Il modello di funzionamento del progetto UNICORE, nella buona sostanza, conferma la necessità di potenziare i servizi di inclusione attraverso una logica di rete, dimostra la funzione preminente degli Atenei come attori di sviluppo sociale e, in un certo senso, offre un esempio di come la previsione del rilascio di un visto umanitario possa rappresentare una concreta prospettiva di governo della migrazione, almeno per casi specifici⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ L'analisi si ricollega, pertanto, a quanto già evidenziato in precedenza. Tra l'altro, a ulteriore sostegno sia del bisogno di incrementare i canali di accesso legale per i migranti a rischio che per evidenziare l'importanza di favorire l'accesso dei migranti all'alta formazione, è utile guardare ai risultati personali delle persone che hanno beneficiato dei corridoi umanitari perché, infine, rappresentano i risultati di tutta la collettività: "Nel 2019, i corridoi umanitari italiani hanno permesso a 2.239 migranti provenienti da Libano, Etiopia, Niger e Giordania di raggiungere l'Italia in modo sicuro e legale. Di questi, l'83% degli immigrati adulti ha completato almeno 6 mesi di corsi di cultura e lingua italiana. Dei primi 1.000 rifugiati che hanno raggiunto l'Italia (di cui il 40% erano bambini), 104 lavorano, 24 hanno seguito corsi di formazione professionale, 36 sono tirocinanti in diverse aziende e 26 sono iscritti all'università. Dopo due anni di assistenza, 151 persone hanno raggiunto la piena autonomia e 304 hanno raggiunto la semi-autonomia - cioè ricevono assistenza solo per l'alloggio". Rif. SOLIDAR, *Canali legali d'immigrazione: definire le buone priorità per un*

L'egida e il concreto agire dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha assunto un'importanza preminente nello sviluppo del progetto UNICORE anche a partire da un'altra iniziativa, di messa in rete delle Università maggiormente impegnate a garantire l'esercizio del diritto allo studio per i migranti che si sono aggregate attorno al "Manifesto dell'Università Inclusiva", promosso per "Favorire l'accesso dei rifugiati all'istruzione universitaria e alla ricerca, e promuovere l'integrazione sociale e la partecipazione attiva alla vita accademica"⁴⁴⁷. Oggi il Manifesto raccoglie l'adesione di 53 Atenei italiani e costituisce la più ampia rete nazionale di riferimento. È interessante notare come, all'interno della rete, vi siano Università che stanno ampliando i servizi riservati agli studenti rifugiati anche agli studenti richiedenti asilo, non soltanto in termini di immatricolazione anche in assenza di *status* ma anche per la previsione dell'esenzione totale delle tasse. Come evidenzia l'UNHCR, "*The possibility for asylum seekers to enroll in universities varies. Only a few universities currently allow asylum seekers to complete "full enrollment" (for example, the Universities of Palermo and Messina)*"⁴⁴⁸.

Si tratta di un'area critica di lavoro, che impegna gli Atenei ad uno sforzo ulteriore ma necessario, dato il contesto attuale e le previsioni di uno scenario non meno impervio.

4.3.1 Focus sull'impegno dell'Ateneo di Messina per favorire l'esercizio del diritto allo studio in favore dei richiedenti asilo

Non è un caso che l'UNHCR citi l'Università di Messina tra i primi e principali Atenei ad adottare una strategia di inclusione accademica anche dei migranti richiedenti asilo, oltre che dei rifugiati, ovviamente. Le azioni intraprese dall'Ateneo peloritano in favore dei migranti presenti sul territorio di riferimento sono state avviate nel 2016, in concomitanza con la possibilità di contribuire alla definizione del "Piano d'intervento regionale per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi" della Regione

partenariato sostenibile EU-Africa, SOLIDAR aisbl, Bruxelles 2020, p. 16, [legal-pathways-IT-v03.pdf \(solidar.org\)](#).

⁴⁴⁷ Per un riscontro diretto, si veda il testo del Manifesto, [Manifesto-dellUniversità-inclusiva_UNHCR.pdf](#). Un'ulteriore iniziativa, di spirito analogo, promossa da Caritas italiana, Share Network, Università di Bologna e Consorzio Communitas è quella del "Manifesto on expanding refugee tertiary education pathways in Europe", [MANIFESTO ON EXPANDING REFUGEE TERTIARY EDUCATIONPATHWAYS IN EUROPE – edpathwaysmanifesto \(edpathwaysmanifesto4refugees.eu\)](#).

⁴⁴⁸ Per immediato riscontro, [Education - UNHCR Italy](#), ultima visita alla pagina 16 ottobre 2022.

siciliana, finanziato attraverso il Fondo FAMI⁴⁴⁹. Le regioni italiane sono, infatti, destinatarie dirette di misure di finanziamento volte ad attuare i piani di integrazione dei cittadini dei Paesi terzi. Al fine di ottenere tali risorse, elaborano dei Piani triennali (il periodo di riferimento al quale si riferisce l'impegno dell'Università di Messina è relativo al triennio 2016-2018), avvalendosi del partenariato di Soggetti terzi. A seguito della manifestazione di interesse pubblicata dalla Regione siciliana per l'individuazione del partenariato di progetto, l'Università di Messina ha elaborato il Piano regionale per tutte le quattro azioni previste dal programma di finanziamento FAMI: 01- Qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica; 02- Promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; 03- Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; 04- Promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni.

Con l'aggiudicazione della gara l'Ateneo ha sviluppato la progettazione esecutiva e ha coordinato, su tutto il territorio regionale, le diverse azioni previste dal Piano per l'integrazione. Con riguardo alla prima azione e dunque al progetto denominato "Inter-AZIONE", un gruppo di ricerca multidisciplinare composto da docenti interni ha condotto una Ricerca sulle problematiche linguistiche e di integrazione scolastica dei migranti⁴⁵⁰. Quest'azione ha consentito di sviluppare un discreto partenariato con diverse scuole di secondo grado di Messina, Agrigento, Palermo, Ragusa e Siracusa.

A valere sulla seconda misura è stato sviluppato il progetto denominato "Inform-AZIONE" attraverso cui ha preso corpo l'istituzione del Centro per la Migrazione, l'integrazione sociale e la comunicazione interculturale (CEMI). Il progetto ha previsto, anche all'interno di questa azione, lo svolgimento di una ricerca sul campo, sviluppata da personale interno ed esterno all'Ateneo, finalizzata alla conoscenza della realtà migratoria in Sicilia che, per posizione geografica, vive anche la realtà migratoria dell'emergenza, degli sbarchi, della gestione della prima accoglienza e poi del ricollocamento, una realtà, pertanto, mutevole e di cui è

⁴⁴⁹ Per un riscontro diretto, la documentazione relativa al bando e al progetto FAMI in parola è disponibile sul portale *online* della Regione siciliana, [Bandi e opportunita \(integrazionemigranti.gov.it\)](http://Bandi_e_opportunita_integrazionemigranti.gov.it).

⁴⁵⁰ Per riscontro e approfondimenti, è disponibile il report della ricerca, [Microsoft Word - Report finale ricerca Azione 01 FAMI \(1\) \(unime.it\)](http://Microsoft Word - Report finale ricerca Azione 01 FAMI (1) (unime.it)).

necessario approfondire costantemente la conoscenza per poter offrire al patrimonio comune la base analitica da cui muovere per la sua gestione⁴⁵¹.

Parallelamente, si sono svolti due interventi formativi: il primo destinato al personale degli Enti Pubblici coinvolti nel sistema di accoglienza e informazione e il secondo diretto a mediatori culturali e psicologi, al fine di trasmettere alle principali figure di supporto, conoscenze e competenze in ottica di sistema e definire pratiche comuni di accoglienza e integrazione. Temi della formazione che continuano ad essere centrali e su cui l'Ateneo riceve sempre nuove istanze di approfondimento, segno della sempre crescente necessità di affrontare, a tutti i livelli, la gestione delle pratiche sottese alla disciplina della migrazione attraverso la collaborazione interistituzionale e tra pubblico e privato. Grazie a questo progetto, infine, l'Ateneo di Messina ha siglato un accordo di collaborazione con l'Università di Bari che, attraverso il CAP - Centro per l'apprendimento Permanente, ha condiviso le buone pratiche di riconoscimento titoli e qualifiche dei migranti, consentendo così di favorire l'immatricolazione di un primo nucleo di 5 beneficiari, titolari dello *status* di rifugiati⁴⁵².

Il progetto che è stato realizzato con riferimento all'azione 03, e denominato "Comunic-AZIONE", ha investito il tema della comunicazione interculturale. Oltre allo svolgimento dei corsi di lingua italiana per gli stranieri, l'Ateneo ha realizzato una serie di seminari, in collaborazione con Assostampa Sicilia, diretti ai giornalisti professionisti. I due seminari svolti a Palermo e poi uno per ciascuna delle altre 8 province siciliane, hanno avuto la finalità di sensibilizzare gli operatori della comunicazione al rispetto dell'utilizzo di un linguaggio eticamente rispondente al bisogno di evitare l'effetto allarmistico che, ancora troppo spesso, accompagna le notizie che riguardano i migranti, contribuendo negativamente a distorcere la realtà⁴⁵³. Le tematiche hanno spaziato dall'analisi critica dei testi giornalistici che trattano della

⁴⁵¹ Per riscontro e approfondimenti, è disponibile il rapporto di ricerca, [Microsoft Word - Report finale ricerca Azione 02 FAMI \(2\) \(unime.it\)](#).

⁴⁵² Per favorire l'approfondimento delle informazioni sulle procedure di riconoscimento dei titoli e l'opportunità offerta dall'European Qualifications Passport, di cui si è detto, è stata sviluppata un'apposita pubblicazione, [Microsoft Word - REPORT DELLO STUDIO DI VALUTAZIONE DEGLI APPRENDIMENTI INFORMALI E FORMALI \(unime.it\)](#).

⁴⁵³ Basti pensare che l'Italia vanta il triste primato del maggiore "Index of Ignorance", con riguardo alle false percezioni nei confronti di diverse tematiche sociali, tra le quali l'immigrazione. L'italiano medio ritiene che il 30% della popolazione sia composta da immigrati (in realtà la percentuale si attesta attorno al 7%) e che il 20% dei residenti siano musulmani (la percentuale corretta è tra il 2 e il 3%). Lo studio è stato condotto in 28 Paesi del cosiddetto «primo mondo», attraverso un campione di 50.000 interviste. Senza entrare nel merito della scientificità della metodologia, di certo l'analisi coglie il problema della errata percezione del fenomeno migratorio. *Link* allo studio, [People in Italy and the US are most wrong on key facts about their society | Ipsos](#).

diversità culturale alla teoria e tecnica di scrittura giornalistica sulle diversità culturali; dalla teoria e pratica del giornalismo degli uffici stampa per l'interculturalità, alla teoria e tecnica del *web writing* per l'interculturalità.

“Ide-AZIONE”, infine, è il progetto che più degli altri ha consentito il coinvolgimento ampio e partecipato della società, intesa nel senso più inclusivo, senza distinzione tra comunità di migranti e di autoctoni. Ispirati dall'idea che è la cultura del Mediterraneo a legare i popoli, le leve di integrazione su cui l'Università di Messina ha chiamato a raccolta le energie di tutti sono state lo sport, il cibo e le tradizioni, organizzando, grazie al coinvolgimento delle tante associazioni che operano lungo la filiera dell'integrazione⁴⁵⁴, eventi di “Sport senza frontiere” ed incontri per lo scambio di informazioni su usi e costumi, attraverso la formula del “Food Fest”, sia a Messina, che a Trapani, Caltanissetta e Partinico (PA).

Lo sforzo organizzativo che si è reso necessario per poter coprire l'intero territorio regionale con le azioni del Piano ha potenziato le stesse competenze dell'Ateneo in termini di collaborazione, interna alla comunità accademica, e verso l'esterno.

Con l'istituzione del CEMI e con i primi studenti rifugiati immatricolati nei propri corsi di laurea, grazie al progetto e grazie, nel frattempo, alle opportunità offerte dalla CRUI sulla base dell'iniziativa di erogazione di borse di studio, già citata, l'Università ha maturato una più vasta sensibilità e si è “accreditata” sul territorio come punto di riferimento per dare sostegno anche alle iniziative dirette da altre Istituzioni o realtà del privato sociale.

L'Ateneo ha, dunque, concesso il partenariato a diversi progetti rispondenti alla propria *mission* istituzionale, per i quali ha sviluppato, in particolare, attività formative, di ricerca e *capacity building*⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Rispetto al coinvolgimento del mondo dell'associazionismo una riflessione va fatta in relazione alla mancanza di associazioni di migranti accreditate. In Sicilia, cioè, nonostante la percentuale di stranieri residenti sia pari quasi al 4%, non esistono associazioni fondate direttamente da immigrati. Le attività descritte nel testo sono state svolte attraverso la collaborazione delle associazioni, numerose, che operano per l'integrazione dei migranti ma non sono dirette da immigrati. Per un riscontro ai dati, relativi all'ultimo censimento, si veda [Cittadini Stranieri 2021 - Sicilia \(tuttitalia.it\)](http://www.tuttitalia.it).

⁴⁵⁵ Tra il 2017 ed il 2018, attraverso il CEMI, l'Ateneo ha realizzato e concluso il progetto "FARO: intervento di pronta identificazione delle vulnerabilità psicosociali dei minori stranieri dallo sbarco alla prima accoglienza e rafforzamento del sistema di accoglienza nelle province di Catania, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa". Questo progetto, finanziato dal Fondo FAMI 2014-2020 - Obiettivo Specifico 1. Asilo - Obiettivo nazionale ON1 - lett.b – Interventi a favore di Minori Stranieri in condizioni di vulnerabilità psicosociale, ha avuto come capofila Terre des Hommes e come altri partner l'Università di Palermo (dip. scienze per la promozione della salute e materno infantile) e l'Istituto di Formazione politica "Pedro Arrupe" di Palermo. Grazie a questo progetto, l'Ateneo di Messina ha curato la realizzazione di due edizioni di un corso su "Minori Stranieri Non Accompagnati: gli aspetti

L'esperienza che si è andata consolidando, a partire dalla conoscenza della realtà locale, ha messo chiaramente in evidenza la maggiore vulnerabilità delle persone richiedenti asilo. Una fotografia della loro condizione è stata, tra l'altro, evidenziata attraverso un corposo lavoro di ricerca svolto in Sicilia, cui il CEMI ha collaborato, ottenendo una commessa in conto terzi da parte del Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI), soggetto attuatore dell'indagine, su mandato della World Bank. La ricerca, dal titolo "Asylum Seekers in the European Union. Building the evidence base on the migrant and refugee crisis in the European Union - World Bank

giuridico-legali per la loro presa in carico". Complessivamente sono state erogate 60 ore di formazione e gli argomenti trattati hanno affrontato le tematiche maggiormente rilevanti per la presa in carico dei MSNA, mettendo a disposizione dei partecipanti una occasione formativa che permettesse loro di aggiornare i propri strumenti di lavoro, coerentemente con le importanti modifiche dell'impianto normativo intervenute con la legge Zampa. Alle attività hanno partecipato complessivamente 40 operatori. Nell'ambito di questo progetto è stata anche curata la pubblicazione di alcune linee guida, frutto dell'esperienza, dal titolo: "L'intervento con i minori migranti in arrivo in Italia e il rafforzamento del sistema di accoglienza. Raccomandazioni per il supporto psicosociale e la formazione degli operatori", [lineeguida accoglienza minori stranieri non accompagnati progetto FARO.pdf \(unime.it\)](#). Nel corso del 2019, il CEMI ha ottenuto il finanziamento di ulteriori due progetti. Ancora insieme a Terres des Hommes come capofila, ha concesso il partenariato al progetto AL HIMAYA – Liberi dalla violenza, insieme a un nutrito gruppo di altri partner: FO.CO. Società Cooperativa Sociale Formazione e Comunità Onlus, Università di Milano-Bicocca, Università degli Studi di Milano, Consorzio Solidalia scs onlus, Società Italiana Medicina delle Migrazioni (SIMM), Centro Astalli per l'Assistenza agli Immigrati - Catania, e il Centro Penco di Antropologia e Psicologia Geoclinica. Questo progetto è stato finanziato dal FAMI Obiettivo Specifico 2 "Integrazione / Migrazione legale", Obiettivo nazionale 3 Capacity Building – lett. j) Governance dei servizi – Interventi di sistema per il rafforzamento della prevenzione e del contrasto delle violenze a danno di minori stranieri. Anche per questo progetto, l'Ateneo ha svolto attività formative, entro un programma multidisciplinare aperto a professionisti dell'ambito sanitario, sociale, legale, educativo (es. pediatri, operatori dei centri, assistenti sociali, psicologi, avvocati, forze dell'ordine, insegnanti). Ogni modulo formativo è stato co-condotto da docenti provenienti da diversi ambiti professionali e ha previsto la trattazione dei temi con esempi concreti, esperienze sul campo e simulazioni di casi. Parallelamente ha portato avanti il progetto "PAROLE CHIAVE: strumenti per l'integrazione", finanziato dal FAMI 2014 - 2020 - Obiettivo Nazionale 2 – servizi sperimentali di formazione linguistica. Nell'ambito di questo progetto, è stata svolta una ricerca per la messa a punto di un metodo didattico innovativo, al fine di facilitare l'apprendimento della lingua italiana a discendenti migranti. La pubblicazione inerente i risultati della ricerca è disponibile in *open access*, [@racne – Prospettive di didattica digitale dell'italiano L2 a migranti – Teorie ed esperienze \(aracneeditrice.eu\)](#). Sulla base di tale metodo, sono stati, quindi, erogati 4 Corsi di formazione, *online* a causa della pandemia, rivolti agli insegnanti di italiano per stranieri, che hanno coinvolto 70 partecipanti. Parallelamente l'Ateneo ha collaborato, in qualità di partner, al progetto Erasmus + KA205 "Social Inclusion of Refugee Youth through Social Entrepreneurship", condividendo con la Harran University (Turchia) buone prassi e realizzando un volume collettaneo di contributi, disponibile in *open access*, [Libri in lingua straniera : Migration, social entrepreneurship and social inclusion \(editorialescientifica.com\)](#). Allo stato, infine, sono in corso le attività di formazione e accompagnamento per il potenziamento dei servizi di accoglienza della provincia di Messina, attraverso il progetto "ARES – servizi per il potenziamento dei servizi di accoglienza", finanziato dal (FAMI 2014-2020, Obiettivo Specifico OS2. Integrazione/Migrazione legale - Obiettivo Nazionale ON 3 – Capacity Building, con capofila la Prefettura di Messina. Tra le altre cose, nell'ambito di questo progetto, l'Università ha già coordinato un intervento di *capacity building* rivolto agli operatori del privato sociale attraverso cui sono state individuate alcune criticità rispetto alle procedure legate all'accoglienza dei migranti, soprattutto dovute alle differenti applicazioni delle direttive centrali (ministeriali e della stessa Prefettura), consentendo, in sede di Consiglio territoriale per l'immigrazione, di individuare, insieme alla Prefettura, le più idonee soluzioni. Un risultato concreto che ha incoraggiato il partenariato e i destinatari a proseguire stabilmente tale percorso metodologico.

migrant/refugee survey” è stata svolta in Italia tra dicembre 2016 e marzo 2017, è poi proseguita in Grecia.

La ricerca ha evidenziato come, nel pianificare interventi di sostegno all’inclusione dei richiedenti asilo, sia necessario agire secondo i bisogni individuali, tenendo in debita considerazione le competenze pregresse e il loro potenziamento rispetto alle concrete opportunità di inserimento lavorativo, *“The design of interventions to help these migrants lead productive lives—either in Europe for the many who will be granted protection or in their countries of origin for those who will return—can be informed by findings on education and skills. Delivery of schooling or training and promotion of their engagement in the labor market as part of EU integration policies, for example, need to be adapted to their initial skills and, importantly, to the needs of the labor market that is expected to absorb them”*⁴⁵⁶.

La possibilità, attraverso la collaborazione a questa indagine, di conoscere in maniera diretta e più approfondita la condizione dei richiedenti asilo in Sicilia, ha restituito la necessità di programmare interventi maggiormente mirati rispetto a quelli già collaudati per gli studenti rifugiati. Inoltre, con l’inasprimento delle misure di contenimento dei flussi e l’abolizione della protezione umanitaria, come si è già avuto modo di sottolineare, la condizione di precarietà dei richiedenti asilo si è ulteriormente estremizzata.

Nel 2019, pertanto, al fine di contribuire a far fronte a quella che si delineava come una vera e propria emergenza sociale, per una realtà messinese in cui la presenza dei richiedenti asilo, a partire dal 2015, è sempre stata la più rilevante,⁴⁵⁷ l’Università di Messina adotta due delibere, in favore dei richiedenti asilo. Con la prima, l’iniziale previsione di garantire vitto, alloggio e il completo esonero dal pagamento delle tasse universitarie in favore degli studenti beneficiari dello *status* di rifugiato, è stata estesa anche ai richiedenti asilo⁴⁵⁸ prevedendo, inoltre, di *“dare mandato agli uffici ed alle Segreterie studenti competenti, di operare in procedura Esse3”*⁴⁵⁹ al fine di consentire

⁴⁵⁶ La ricerca offre un’analisi quantitativa e qualitativa a supporto delle indicazioni di policy, cui si rimanda per gli opportuni approfondimenti, [World Bank Document](#).

⁴⁵⁷ Messina, all’epoca sede *hotspot*, tra aprile 2019 e aprile 2020 ha vissuto 8 sbarchi, per un totale di 979 migranti. Stando ai dati forniti dalla Questura di Messina, Ufficio Immigrazione, del totale dei migranti arrivati a Messina, i richiedenti asilo sono stati 671. In totale quasi 6.000 persone nell’anno di riferimento hanno ottenuto il rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno (5992).

⁴⁵⁸ Per riscontro, si veda il documento di sintesi relativo alle condizioni di contribuzione studentesca, in vigore dall’a.a. 2020 -2021, p.8, [CONTRIBUZIONE-STUDENTESCA-A.A.-2020-2021.pdf \(cumo.it\)](#).

⁴⁵⁹ La procedura “Esse3” si riferisce al sistema di gestione delle informazioni e delle procedure relative alla carriera studentesca, adottato dall’Ateneo. Per informazioni e approfondimenti, anche tecnici, si rimanda al sito web di riferimento, [ESSE3: Student Information System | Cineca](#).

agli studenti beneficiari dello status di rifugiati, richiedenti asilo e/o titolari di permesso di soggiorno l'immediato utilizzo dei servizi di trasporto pubblico, in regime di convenzione per gli studenti, e di procedere per ogni ulteriore eventuale esigenza debitamente motivata dal Presidente del Centro per la migrazione, l'integrazione sociale e la comunicazione interculturale, in base alle specifiche competenze". Una previsione in linea con la consapevolezza di dover essere pronti a intervenire in maniera veloce e flessibile, in caso di bisogni specifici dei migranti vulnerabili in parola.

L'anno successivo, inoltre, sulla base dell'esperienza maturata dal CEMI in favore, con particolare riguardo, dei minori stranieri non accompagnati, l'Ateneo ha deliberato di *"consentire l'erogazione dei servizi di vitto e alloggio per gli studenti richiedenti asilo e/o titolari di permesso di soggiorno che, verificata l'oggettiva necessità, si trovino nella condizione di frequentare la IV o V classe della scuola superiore di secondo grado e si impegnino a voler proseguire gli studi universitari presso l'Università degli Studi di Messina"*⁴⁶⁰. Si tratta di un intervento esemplare nel panorama italiano ed Europeo, fondato sulla consapevolezza del grave rischio di abbandono degli studi da parte dei migranti che, al compimento dei diciotto anni di età, rischiano la brusca interruzione di ogni forma di adeguato sostegno tale da implicare, per tali studenti, l'abbandono del percorso formativo e di integrazione avviato.

Al momento non si sono verificati casi per cui è stato necessario attivare la misura e lo sforzo di accoglienza maggiore, che si è reso necessario per l'afflusso importante di studenti provenienti da Afghanistan e Ucraina, è stato gestito attraverso la stipula di un Accordo⁴⁶¹ con l'Arcidiocesi di Messina, per l'utilizzo, in convenzione, di residenze da destinare agli studenti stranieri.

Oltre all'adesione al protocollo nazionale per la realizzazione delle attività relative al progetto UNICORE, all'impegno sottoscritto con la stipula del Manifesto delle Università inclusive, iniziative già descritte, l'Università di Messina ha, quindi,

⁴⁶⁰ Riferimento alle delibere di Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione dell'Università di Messina, dell'8 aprile 2020, "Interventi CEMI a sostegno degli studenti richiedenti asilo-titolari di protezione internazionale iscritti agli ultimi anni di scuola superiore".

⁴⁶¹ Per immediato riscontro, [p. XLIV 14\) CdA 27.10.2021 Testo della Convenzione.pdf \(unime.it\)](#); [Patto di rete, Università di Messina e Arcidiocesi siglano convenzione per alleanza educativa - Gazzetta del Sud](#).

potenziato le collaborazioni di rete⁴⁶², nell'impegno generale di tutti gli Atenei, non solo sul piano della formazione e della ricerca, ma anche della promozione sociale⁴⁶³.

⁴⁶² Un esempio è dato dalle iniziative di cui si trova riscontro grazie alla Rete delle Università per la pace, [RUNIPACE – Rete Università per la Pace](#). Da ultimo, deliberando, l'adesione alla rete ScholarsAtRisk, [SAR Italy | Scholars at Risk](#).

⁴⁶³ Il riferimento è all'ambito di promozione sociale (*public engagement*) che rientra nella cosiddetta "Terza Missione" degli Atenei. Locuzione che si utilizza per descrivere il ruolo che questi sono chiamati ad assumere con riguardo ai rapporti con la società, insieme a quelli tradizionali dell'alta formazione e della ricerca scientifica. Questa espressione si utilizza, pertanto, per indicare una molteplicità di attività che mettono in relazione la ricerca universitaria e la società. Una prima fondamentale tipologia è quella delle attività di trasferimento tecnologico finalizzate alla valorizzazione prevalentemente economica della ricerca scientifica, soprattutto in termini di brevettazione e creazione di nuove imprese, *spin off* della ricerca. In senso più ampio, però, l'Agenzia Nazionale di Valutazione della Ricerca Universitaria (ANVUR), ha inserito indicatori di valutazione per l'attività di terza missione anche in relazione all'impegno degli Atenei per lo sviluppo sociale. Per un approfondimento che predilige il punto di vista valutativo dell'impegno universitario di terza missione, M. Palumbo, *Terza missione e sviluppo territoriale: il contributo della valutazione*, in «Rassegna italiana di valutazione», 74, 2, Franco Angeli, Milano 2019; per un recente riscontro circa la valorizzazione delle azioni di inclusione accademica dei rifugiati in ottica di terza missione, E. Dal Zotto, V. Fusari, *Diamo rifugio ai talenti. Nuove forme di inclusione e internazionalizzazione attraverso l'Università di Pavia*, in «Antropologia Pubblica», Vol. 8, fasc. 1, 2022, pp. 225-244.

Conclusioni

“Quando il controllo statale sul territorio e sulle frontiere si incontra (o si scontra) con milioni di uomini e di donne che si spostano o aspirano a spostarsi da un luogo ad un altro della terra, ci si dovrà ben domandare quali limiti incontri e quali criteri debbano guidare l’esercizio del relativo potere”⁴⁶⁴.

A questo interrogativo probabilmente non si potrà mai smettere di cercare una risposta e, evidentemente, i tentativi compiuti per contribuire ad arricchire il dibattito teorico attorno alla tematica sovranità-migrazione, nei limiti in cui questo lavoro può essere considerato tale, non possono che condurre a delle conclusioni parziali, aperte, sempre discutibili.

Di certo, una considerazione oggettivamente emersa è che nei testi di diritto internazionale dedicati alla tutela dei diritti umani si trovano più riferimenti all’asilo e migrazione di quanti ce ne siano nei testi di diritto internazionale su asilo e migrazione. Gli Stati, dunque, non arretrano di fronte alle enunciazioni di valore salvo, poi, farlo sul piano del loro concreto invero, e ciò lo si è visto sia nel rapporto tra principi universali e ordinamento giuridico (sovranaazionale e nazionale) che, a cascata, nel rapporto tra ordinamento giuridico e legislazione (sovranaazionale e nazionale).

Un’ulteriore considerazione conclusiva deriva dalla difficoltà incontrata nel tenere il ragionamento saldamente ancorato alla situazione giuridica dei soggetti cui si è inteso rivolgere l’analisi, rifugiati e richiedenti asilo. Il riferimento non è, o non soltanto, alla complessità dell’intero sistema delle fonti, così articolato da doversi augurare che i molteplici rimandi tra loro non abbiano compromesso la chiarezza e la fluidità dell’esposizione. Valga l’esempio della formulazione stessa dell’art. 10^{ter} del Testo Unico sull’immigrazione “Disposizioni per l’identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare”. La rubrica dell’articolo in parola specifica che la norma vale, indistintamente, per tutti gli stranieri rintracciati. Per poter inquadrare la posizione giuridica dei migranti bisognosi di protezione internazionale bisogna, pertanto, fare riferimento anche alle procedure di identificazione, controllo, condizioni di trattenimento.

⁴⁶⁴ V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione italiana costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli 2010, [Valerio Onida - Lo statuto costituzionale del non cittadino \(peacelink.it\)](http://www.peacelink.it).

I sintetici approfondimenti compiuti in proposito, inoltre, restituiscono una sensazione tale da poter mettere in evidenza un'altra aporia del sistema di accoglienza, che consiste nel fatto che quello indicato come tale, di fatto, non è un sistema di accoglienza. Dovrebbe chiamarsi, semmai, «sistema di trattenimento e controllo, prima della fase di espulsione o accoglienza».

Le indicazioni di *policy* hanno messo in chiaro l'avvertenza di dover lavorare per un cambio di paradigma nella gestione della migrazione globale, al fine di superare il modello securitario in favore di un sistema consono, oltre che alla piena tutela dei diritti umani, alle stesse esigenze di una società multiculturale che ne richiede un governo stabile.

Così, se almeno concettualmente, la direzione cui gli stessi interventi normativi dicono di essere indirizzati è quella di tale inversione di tendenza, a partire dal ribaltamento della questione migratoria da problema a opportunità, si è visto che ciò non trova rispondenza, neanche lessicalmente, in quegli stessi documenti che nella pratica restituiscono la misura di un sistema di gestione ristretto a pratiche amministrative volte al contenimento, al controllo e al respingimento.

Se ne conclude, pertanto, che la disciplina di maggior favore da accordare ai migranti bisognosi di protezione internazionale debba essere ricavata dalla disciplina generale, di non favore, che regola il controllo delle frontiere. E, se questo è possibile, come è stato fatto nel lavoro di ricerca, per ciò che attiene alle disposizioni generali, di cui ai Trattati internazionali e sulla base della giurisprudenza, risulta molto più difficile nella pratica della gestione della migrazione, nella sua ordinaria (e straordinaria) amministrazione in cui lo Stato interviene, creando un massiccio apparato che è appunto amministrativo, poliziesco, con finalità securitarie che finiscono per generare, paradossalmente, maggiore insicurezza, differenze di trattamento e, dunque, discriminazione⁴⁶⁵.

⁴⁶⁵ Ulteriore esempio in tal senso è offerto dalla più recente attualità, di fronte al blocco delle navi "Humanity 1" e "Geo Barents", compiuto dal Governo italiano. Si tratta di vicende contemporanee alla chiusura del lavoro di indagine e che, pertanto, vengono accennate senza pretesa di esaustività e nelle more di ulteriori sviluppi, sia giudiziari che di scenario politico, interno e internazionale. Il riferimento è alla direttiva interministeriale emanata il 25 ottobre 2022 a firma dei Ministri dell'Interno, Matteo Piantedosi, della Difesa, Guido Crosetto, e dei Trasporti, Matteo Salvini al fine di impedire l'arrivo delle navi impegnate nel salvataggio dei migranti (come anche la "Ocean Viking" e la "SoS Humanity", oltre le navi già menzionate). In particolare, la direttiva interviene quale deterrente allo stazionamento in acque territoriali nazionali. L'applicazione al caso richiamato, inoltre, ha comportato il divieto di attracco in un porto sicuro italiano, fino al lasciapassare dovuto al peggiorare delle condizioni meteorologiche e il divieto di sbarco delle persone giudicate "non vulnerabili" all'esito delle prime visite svolte a bordo dagli operatori sanitari italiani, fino al lasciapassare dovuto all'accertamento delle condizioni di fragilità fisica ed emotiva di tutti i migranti, tratti in salvo dalle ONG. All'atto della

Tutto ciò di fronte ad una struttura sociale europea penalizzata dall'assetto delle attuali politiche di migrazione e asilo. Lo si è visto sul piano internazionale, soprattutto in relazione al fallimento del sistema di Dublino per mezzo del quale l'Europa ha tentato di rendere stabile un meccanismo nato per una contingente situazione emergenziale. Con riferimento alla legislazione italiana, lo si è visto anche attraverso il sintetico approfondimento compiuto in relazione ai provvedimenti di regolarizzazione degli stranieri, per sanatoria, necessari e neanche sufficienti a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro interno.

Una conclusione a riguardo è di denuncia del profondo scollamento tra piano della politica e piano della realtà. Del resto, che sul piano della politica non siano state trovate risposte adeguate è una conclusione cui si giunge anche dopo aver guardato ai corposi, in quantità e qualità, interventi della Corte costituzionale.

Dalla giurisprudenza della Corte, posta a difesa dei princìpi sanciti dai nostri costituenti, essi stessi asilanti politici durante il fascismo, traiamo la visione unitaria e dunque di maggior tutela, dei diritti del non cittadino.

La conclusione che discende dall'analisi svolta in tal senso rafforza l'idea di dover lavorare per un nuovo compromesso sociale, ancorato alla Costituzione materiale senza riserve economiche che possano affievolire l'idea di solidarietà internazionale, fattore imprescindibile per il pieno rispetto della dignità umana.

E, se al momento, la forza di assumere la direzione di un nuovo compromesso sociale non si ha fiducia che possa concretizzarsi attraverso una virtuosa azione politica, bisogna fare affidamento sul ruolo guida del diritto⁴⁶⁶. E ancora, se al

verifica del documento interministeriale citato, si rileva la curiosa impossibilità di rinvenirne il testo ufficiale in alcuna delle fonti disponibili in rete. La direttiva, apparsa temporaneamente nel sito del Ministero dell'Interno, è stata rimossa dalla fruizione nel *link* originariamente attivo, [Pagina non trovata | Ministero dell'Interno](#), ultima verifica 29 novembre 2022. Per un riscontro al contenuto della direttiva e alla descrizione dei fatti, compiuta dal Ministro Piantedosi, si rimanda al resoconto stenografico della seduta n. 10 di mercoledì 16 novembre 2022 della Camera dei Deputati, riguardante "Informativa urgente del Governo sulla gestione dei flussi migratori e, in particolare, sui recenti interventi di assetti navali di organizzazioni non governative nel Mediterraneo centrale", disponibile *online*, [XIX Legislatura - Lavori - Resoconti Assemblea - Dettaglio sedute \(camera.it\)](#). Per i primi approfondimenti utili, si rimanda a F. Vassallo Paleologo, *Dalla Commissione europea stop ai porti chiusi ed ai fermi amministrativi, senza equivoci*, in «ADIF – Associazione Diritti e Frontiere», 29 ottobre 2022, [Dalla Commissione europea stop ai porti chiusi ed ai fermi amministrativi, senza equivoci. – ADIF \(a-dif.org\)](#); F. Romana Partipilo, *La chiusura dei porti alle navi umanitarie nel diritto internazionale: diritti ed obblighi di Stati e capitani*, in «Sistema Penale», 09 novembre 2022, [F.R. Partipilo | Porti chiusi alle navi umanitarie: diritti e obblighi di Stati e capitani | Sistema Penale | SP](#).

⁴⁶⁶ Che il diritto possa, e in una certa misura, debba orientare e sostenere lo sviluppo della società è idea ben consolidata, si potrebbe definirlo come “*un compito storico del diritto*” per usare le parole di Rodolfo De Stefano. Il filosofo e giurista messinese, nel ragionare sull'incidenza dei progressi della tecnica e della conseguente crisi della struttura sociale data “*dalle trasformazioni straordinariamente rapide e profonde che le forze della cultura sono ormai in grado di produrre*”, suggeriva, negli anni

momento è utopico sostenere la tesi di “*un diritto universale di circolazione e di residenza, che includa la reciprocità degli apporti culturali e dei contatti fra civiltà*”⁴⁶⁷, bisogna certamente fare leva sull’apporto di tutti i corpi intermedi, Istituzioni pubbliche e private, affinché si lavori al pieno riconoscimento dei diritti in favore degli stranieri, nella consapevolezza che l’innalzamento delle tutele a loro favore non può che innalzare il livello generale delle garanzie, per tutti.

Del resto, nei limiti con cui si avrà la benevolenza di considerare ampia l’analisi svolta sul piano dell’applicazione reale del riconoscimento del diritto allo studio in favore dei migranti, sembra proprio di poter concludere a favore di tale assunto.

La disamina delle esperienze di inclusione accademica dei migranti restituisce, infatti, un quadro incoraggiante se si pensa alle azioni svolte dalle Università entro il contesto normativo di riferimento che, per la materia istruzione e formazione, si giova di un approccio recettivo degli Stati membri rispetto al supporto sovranazionale. È, dunque, una reale prospettiva cui guardare verso *quel* governo della migrazione più volte auspicato.

In sede conclusiva è dovuta un’ulteriore precisazione: la tesi non ha, volutamente, indagato le misure volte ad incoraggiare un’immigrazione “di qualità”, se così si può definire⁴⁶⁸. Certamente il tema avrebbe esulato dal ragionamento posto

cinquanta del secolo scorso, di puntare proprio su un nuovo compito storico del diritto: “*E, certo, occorreranno allo scopo nuove categorie giuridiche: nuove categorie di azione capaci di orientare l’uomo nella totalità del mondo, verso una realizzazione integrale e solidale di tutti i valori, mediante forme di gran lunga più attive, più intense ed estese, di solidarietà sociale*”. Ciò che all’epoca sembrava a De Stefano un traguardo delle generazioni future è in fondo rimasto tale e tale meriterebbe di essere ripreso e sostenuto: “*Forse, l’uomo del domani si sentirà vincolato, spiritualmente vincolato, ben più che all’autorità di uno stato sovrano che fa cadere dall’alto i suoi comandi e le sue sanzioni, alle strutture egualitarie e anti gerarchiche di una comunità solidaristica, organizzata razionalmente ed eticamente disciplinata: una comunità in cui egli avrà la fierezza di sentirsi valore assoluto, membro necessario e insostituibile, persona tra persone, uguale tra uguali*”. Rif. R. De Stefano, *Legge etica e legge giuridica*, Giuffrè, Milano 1955, p. 27.

⁴⁶⁷ Che, continua Balibar, “è la base materiale di una cittadinanza aperta agli immigrati: non già la «cittadinanza europea» ma la «cittadinanza in Europa», ovvero la costruzione condivisa della cittadinanza da parte dei diversi abitanti dell’Europa, come progresso effettivo nella storia dei diritti dell’uomo. Essa, detto per inciso, sarebbe la componente essenziale di una vera - politica dei diritti dell’uomo -, ben diversa dall’ «ingerenza umanitaria». Ciò implica che vanno elaborati gli strumenti necessari per cambiare il rapporto storico fra territorio e popolazione sottraendolo agli schemi proprietari (compresa la proprietà dello Stato), così come è cambiato, sotto l’effetto della mondializzazione, il rapporto fra territorio e flusso di merci, di capitali e di informazioni”. E. Balibar, *Noi Cittadini D’Europa? Le Frontiere, lo Stato, il Popolo, op. cit.*, p. 221.

⁴⁶⁸ Il riferimento è alla “Carta blu UE”, già citata con i rimandi del caso alla nota 239, e agli atti sovranazionali e nazionali ad essa riferibili. Si tratta della disciplina relativa all’ingresso e il soggiorno degli stranieri più talentuosi, in possesso di una formazione di alto livello, per lo svolgimento di professioni per cui risultano fortemente titolati. Rif. alla direttiva 2009/50/CE che, a partire dal 19 novembre 2023 è abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2021/1883. Per approfondimenti, si veda il recente contributo di P. Gargiulo, *Le iniziative dell’Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu*, in *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte, op. cit.*, p. 465 ss.

in capo ai migranti rifugiati e richiedenti asilo e, oltretutto, ciò avrebbe esclusivamente messo in luce la discriminazione intrinseca alla finalità di accoglienza di stranieri, selezionati sulla base del possesso di determinati requisiti.

La prospettiva locale, in risposta alla crisi globale, su cui si è inteso focalizzare il ragionamento, porta, infatti, a concludere in favore del potenziamento di *tutte* le misure volte a incoraggiare canali di ingresso legale per *tutti* i migranti (senza discriminazioni), per ragioni, come si è inteso dimostrare, non solo umanitarie⁴⁶⁹.

In questo disegno, proprio il ruolo dell'alta formazione costituisce una delle principali leve di sviluppo, personale e collettivo. Come si è visto, vi è generale consenso attorno alla teoria per cui *“la formazione delle persone in migrazione è una necessità primaria delle società di accoglienza, di quelle originarie dei migranti e dello sviluppo umano globale”*⁴⁷⁰. Un'ulteriore conclusione è allora ovvia e attiene all'importanza del ruolo degli Atenei in tal senso, attraverso ciascuna delle tre funzioni loro proprie: formazione, ricerca e promozione sociale.

A tutte queste tre funzioni ha fatto riferimento il Papa, in occasione dell'udienza concessa ai partecipanti alla Conferenza internazionale “Initiatives in Refugee & Migrant Education. Moving forward – Diving deeper – Together”, organizzata dal Refugee & Migrant Education Network⁴⁷¹, già citata, e le sue parole non possono che essere le più autorevoli per sostenere le osservazioni conclusive in proposito⁴⁷².

Nell'*incipit* del suo discorso, il Papa richiama proprio il ruolo delle Università: *“Nel vostro congresso avete impostato una riflessione radicata nei bisogni dei fratelli e delle sorelle migranti, in particolare di quelli dei più piccoli e dei giovani. Avete ascoltato il loro desiderio di andare a scuola e di continuare gli studi, anche se*

⁴⁶⁹ Per un ulteriore approfondimento, con riguardo alla tipologia di canali di ingresso legali, anche economici, si veda G. Morgese, *Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, op. cit., p. 241 ss.

⁴⁷⁰ M. Colombo, *La necessità di formare le persone migranti. La dimensione internazionale, gli attori in gioco, e il ruolo dell'Università*, in M. Colombo, F. Scardigno (a cura di), *La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati. Una realtà necessaria*, op. cit., p. 31.

⁴⁷¹ Il Network è composto da una quarantina di organizzazioni, non solo Università, ed è prioritariamente orientato a favorire l'accesso all'istruzione e all'alta formazione dei migranti. È più radicato nei Paesi anglosassoni, Stati Uniti e Australia, in particolare, [Refugee & Migrant Education Network \(rmenetwork.org\)](http://Refugee & Migrant Education Network (rmenetwork.org)).

⁴⁷² Per riferimento e riscontro, il discorso completo del Papa è disponibile nell'archivio notizie del sito web del Vaticano, *Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti all'incontro sui rifugiati promosso dalla Pontificia Università Gregoriana*, Sala Clementina, Giovedì, 29 settembre 2022, [Ai Partecipanti all'Incontro sui Rifugiati promosso dalla Pontificia Università Gregoriana \(29 settembre 2022\) | Francesco \(vatican.va\)](http://Ai Partecipanti all'Incontro sui Rifugiati promosso dalla Pontificia Università Gregoriana (29 settembre 2022) | Francesco (vatican.va))

sradicati dalle loro terre. Mi congratulo con voi. E vorrei evidenziare l'importanza del vostro contributo in tre ambiti che sono di vostra competenza: quello della ricerca, quello dell'insegnamento e quello della promozione sociale. Perché i migranti non basta accoglierli, i migranti vanno accolti, accompagnati, promossi e integrati. Quattro passi: accolti, accompagnati, promossi e integrati".

Vi è, poi, un passaggio su cui non solo l'accademia è chiamata a riflettere e contribuire e che apre allo sviluppo della ricerca stessa. Il Papa introduce, infatti, il tema del cosiddetto "diritto a non dover emigrare".

Un tema non nuovo alle esternazioni dei Pontefici, a testimonianza del radicamento di barriere allo sviluppo di un governo efficace della migrazione. Prima di lui, infatti, si ricorda già un discorso di Papa Ratzinger⁴⁷³ in cui il Pontefice desidera richiamare l'attenzione sul fatto che: *"Certo, ogni Stato ha il diritto di regolare i flussi migratori e di attuare politiche dettate dalle esigenze generali del bene comune, ma sempre assicurando il rispetto della dignità di ogni persona umana. Il diritto della persona ad emigrare (...). Nel contesto socio-politico attuale, però, prima ancora che il diritto a emigrare, va riaffermato il diritto a non emigrare, cioè a essere in condizione di rimanere nella propria terra"*. Discorso in cui, tra l'altro, Papa Ratzinger riprende quanto già espresso prima di lui da Papa Giovanni Paolo II in occasione del IV Congresso mondiale delle Migrazioni, nel 1998: *"diritto primario dell'uomo è di vivere nella propria patria: diritto che però diventa effettivo solo se si tengono costantemente sotto controllo i fattori che spingono all'emigrazione"*.

Papa Francesco, dunque, ha voluto ribadire una posizione consolidata in Vaticano e chiamare anche il mondo della ricerca ad impegnarsi affinché il patrimonio di conoscenze possa sostenere politiche migratorie diverse, nell'interesse dell'umanità. Nel discorso in parola, infatti, Papa Francesco afferma che: *"È importante riflettere sulle cause dei flussi migratori e sulle forme di violenza che spingono a partire verso altri paesi. Mi riferisco naturalmente ai conflitti che devastano tante regioni del mondo. Ma vorrei anche sottolineare un altro tipo di violenza, che è l'abuso della nostra casa comune. Il pianeta è indebolito dall'eccessivo sfruttamento delle sue risorse e logorato da decenni di inquinamento. A causa di*

⁴⁷³ Per riferimento e riscontro, il discorso completo di Papa Ratzinger è disponibile nell'archivio notizie del sito web del Vaticano, *Messaggio del Santo Padre Benedetto XVI per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato (2013)*, *"Migrazioni: pellegrinaggio di fede e di speranza"*, 12 ottobre 2012, [Messaggio per la 99ª Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato 2013 \(12 ottobre 2012\) | Benedetto XVI \(vatican.va\)](https://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/messages/addresses/addresses_20121012_01.html).

questo, sempre più persone sono costrette a lasciare le proprie terre, divenute inabitabili. Il mondo accademico – in particolare quello cattolico – è chiamato ad esercitare un ruolo di primo piano nel fornire risposte alle sfide ecologiche. Sulla base di dati scientifici, potete contribuire a illuminare e indirizzare le scelte dei governanti verso una cura efficace della casa comune”. Il monito a lavorare alla sfida dei cambiamenti climatici per evitare l’esodo delle persone che ne sono già pesantemente colpite, una riflessione che apre, nel più breve periodo, alla necessità di garantire la dovuta protezione internazionale anche ai cosiddetti “migranti climatici”⁴⁷⁴.

Rispetto alla formazione, funzione originaria degli Atenei, il Papa tocca gli aspetti messi in luce nel ragionamento complessivo dell’indagine: *“Per quanto riguarda l’ambito dell’insegnamento, voglio ringraziarvi per l’impegno profuso nella realizzazione di programmi volti a favorire l’educazione dei rifugiati. Molto si è fatto, ma rimane ancora tanto da fare. In tal senso, sarà importante continuare a dare priorità ai più vulnerabili. Può risultare efficace, in questo senso, l’offerta di corsi che rispondano alle loro necessità, l’organizzazione di percorsi educativi a distanza, e l’assegnazione di borse di studio che permettano la loro ricollocazione. Approfittando della rete accademica internazionale, le università possono anche agevolare il riconoscimento dei titoli di studio e delle professionalità dei migranti e dei rifugiati, a beneficio sia di loro stessi sia delle società che li accolgono”.*

Infine, in relazione alla funzione cui gli Atenei sono ulteriormente chiamati, quella che attiene al cosiddetto *public engagement*, Papa Francesco sollecita a lavorare per quel cambio di paradigma che vede i migranti come un aggravio per la società e non una ricchezza, appellandosi alle energie dei giovani: *“L’ambito della promozione sociale vede l’università come un’istituzione che interagisce con il contesto sociale in cui si trova a operare. Essa può contribuire a identificare e indicare le basi per costruire una società interculturale, dove le diversità etniche, linguistiche e religiose siano considerate una ricchezza e non un ostacolo per il futuro comune. Inoltre, le università sono un ambito privilegiato per promuovere tra i giovani il volontariato a favore dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei migranti più vulnerabili”.*

Gli ulteriori passaggi del discorso preso in esame sono poi dedicati a rafforzare questo concetto. La conclusione cui approda il Papa, è quella che aveva già condiviso

⁴⁷⁴ In argomento, di recente, F. Pongiglione, R.Sala, *La protezione dei migranti climatici in Italia: luci e ombre nelle prime pronunce dopo l’ordinanza n. 5022/2021 della Cassazione*, in «Rivista giuridica dell’ambiente», 1/2022, Editoriale scientifica, Napoli 2022.

in occasione della Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato (celebrata quattro giorni prima, il 25 settembre): *“la storia ci insegna che il contributo dei migranti e dei rifugiati è stato fondamentale per la crescita sociale ed economica delle nostre società. E lo è anche oggi. Il loro lavoro, la loro capacità di sacrificio, la loro giovinezza e il loro entusiasmo arricchiscono le comunità che li accolgono. Ma questo contributo potrebbe essere assai più grande se valorizzato e sostenuto attraverso programmi mirati. Si tratta di un potenziale enorme, pronto ad esprimersi, se solo gliene viene offerta la possibilità”*.

Di fronte a questo autorevole messaggio vi è la consapevolezza che null'altra conclusione a riguardo potrebbe in alcun modo dirsi migliore, ma proprio per la forza del richiamo all'impegno collettivo, la conclusione stessa non può che essere, come si diceva, solo che un ulteriore incoraggiamento, sia all'approfondimento scientifico che al consolidamento dell'applicazione pratica.

Su tale terreno di analisi e prassi, da difendere tutti nell'interesse di tutti, non vi è spazio per la tendenza a misurare uguaglianza e disuguaglianza rispetto al parametro della disponibilità economica. In questo senso, appaiono sempre più attuali le tesi di Amartya Sen legate al concetto di «capacitazione sociale», in base alle quali promuovere l'uguaglianza attraverso la promozione delle capacità di ognuno⁴⁷⁵.

Ciò lo si è tratto anche dal ragionamento sul riconoscimento dei diritti legati alla cittadinanza, i cui risultati conducono all'auspicio che il dibattito sui diritti, sul loro riconoscimento ed effettivo esercizio per l'innalzamento della qualità della vita della popolazione mondiale assuma la portata di un grande movimento globale. L'idea ruota attorno alla suggestione di provocare, perlomeno sul piano teorico, una rottura al pari di quella ottenuta con le prime Dichiarazioni dei diritti contro le disuguaglianze dell'*ancien régime*. Ricordare che queste furono scritte in un periodo storico in cui non vi erano flussi di immigrazione verso l'Europa può forse valere a rendere l'esigenza di ripensarle e riaffermarle.

È, infatti, nei momenti storici caratterizzati da particolari cesure che, come sostiene Balibar, bisogna assumersi *“il rischio dell'ampliamento, della definizione e dell'istituzionalizzazione di nuovi diritti, che rimettono in causa antichi privilegi, o*

⁴⁷⁵ Riferimento all'opera di Amartya Sen, già premio Nobel per l'economia nel 1998. In particolare, sul punto, A. Sen, *La disuguaglianza: un riesame critico*, Il Mulino, Bologna 2000.

*antichi diritti trasformati in privilegi. Occorre rimettere in gioco la democrazia per evitare che deperisca*⁴⁷⁶.

In questo senso, vi sono segni incontrovertibili di una cesura in atto: siamo nel vivo di uno scenario globale che è già pesantemente segnato dall'ultima pandemia, ancora in corso; che è alla resa dei conti di fronte agli ineluttabili cambiamenti climatici, all'esito del depauperamento delle risorse naturali perpetrato ai danni dell'ambiente; e che è reso ancora più instabile dalla minaccia nucleare che incombe con vigore inversamente proporzionale ai labili tentativi di mediazione diplomatica per la risoluzione di un conflitto armato da cui, di certo, scaturirà un nuovo ordine mondiale.

Di fronte a questa cesura, pertanto, non appaia utopico avanzare la pretesa che il baricentro dell'assetto globale in divenire venga posto sulla base non tanto del rischio quanto della responsabilità, con un'accezione positiva che il termine rischio pare non sottendere abbastanza, di ribadire con forza la necessità del riconoscimento universale dei diritti e del loro stesso ampliamento, proprio in forza delle sfide date dalla nostra società multiculturale.

⁴⁷⁶ Citazione tratta dalla prefazione a *Le frontiere della democrazia*, op. cit., pag. 16.

Bibliografia

ACIERNO M., *Il diritto del cittadino straniero alla protezione internazionale: condizione attuale e prospettive future*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2021.

AIC, (a cura di), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli 2010.

ALBANESE D., VARINETTI E. (a cura di), *Oltre il mare, per studiare. I corridoi universitari per rifugiati in Italia*, in CARITAS italiana, Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale, working paper 30 giugno 2021.

ALGOSTINO A., *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in «Costituzionalismo.it», 2, 2018.

ALLAIN J., *The jus cogens Nature of non-refoulement*, in «International Journal of Refugee Law», October 2001.

ALLIEVI S., *Immigrazione. Cambiare tutto*, Laterza, Roma-Bari 2018.

AMADEO S., SPITALERI F., *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2019.

AMBROSINI M., *Perché e come gli immigrati continuano a lavorare in Italia*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», I, 2017.

ANDREUCCIOLI C. (a cura di), *Problemi di giurisdizione penale in materia di contrasto all'immigrazione clandestina via mare*, in Servizio Studi del Senato n. 76, giugno 2015.

ANGIOLINI V., *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in «Rivista AIC», n.4/2015.

ANGIOLINI V., *L'accompagnamento coattivo alla frontiera e la tutela della libertà personale: con la sent. n. 105 del 2001 la Corte fa (solo) il primo passo e lascia ai giudici comuni di proseguire*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2001.

ANTONUCCIA PAPANICOPULU I., SCOVAZZI T. (a cura di), *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, Giappichelli, Torino 2016.

ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi [1958] 2004.

BALIBAR E., *Le frontiere della democrazia*, traduzione di Andrea Catone, Manifestolibri, Roma 1993.

BALIBAR E., *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo Stato, il Popolo*, traduzione a cura di A. Simone, Manifestolibri, Roma 2004.

BARBALET J.M., *Citizenship, Milton Keynes*, in Open University Press, 1988, trad. it. *Cittadinanza*, Liviana Editrice, Padova 1992.

BARIATTI S., *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Giuffrè, Milano 1996.

- BARTOLI C., *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- BASSETT MOORE J. (a cura di), *A Digest of International Law*, vol. IV, Government Printing Office, Washington 1906.
- BASTONI S., BOCCI F., PAMPALONI P., QUILGHINI G., *Il contrasto all'immigrazione irregolare via mare: Attività di polizia e salvaguardia della vita umana. Rapporti tra sistemi giuridici e prospettive future*, in «Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia», II/2020.
- BAUMAN Z., *Strangers at Our Door*, Polity Press, UK 2016.
- BAUMAN Z., *Nascono sui confini le nuove identità*, in *Corriere della Sera*, Archivio Storico, maggio 2009.
- BECKER G., *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, third Edition, The University of Chicago Press, 1993.
- BEIRNE E., MHICHÍL M.N.G., BROWN M., (a cura di), *Micro-credentials: An Evolving Ecosystem*, Dublin City University, 2020.
- BELLUCCIO D., ZORZELLA N., *Ammissione e Soggiorno*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2022.
- BENHABIB S., *The Future of Democratic Sovereignty and Transnational Law*, in European University Institute, *Legal Utopianism and Democratic Skepticism*, Max Weber Programme Lectures, 04/2012.
- BENHABIB S., *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press, Princeton 2002, traduzione italiana di A.R. Dicuonzo, *La rivendicazione dell'identità culturale - Eguaglianza e diversità nell'era globale*, Il Mulino, Bologna 2005.
- BENVENUTI P., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani*, Giuffrè, Milano 2006.
- BENVENUTI M., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Cedam, Padova 2007.
- BENVENUTI L., *La frontiera marina*, Cedam, Padova 1988.
- BENVENUTI M., *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione, Cittadinanza», fasc. 2/2010.
- BENVENUTI M., *Gli hotspot come Chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2018.
- BERNARDI E., *Asilo Politico*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Giappichelli, Torino 1987.
- BIANCHI R., *Piazza Senegal, Firenze 1990. Uno sciopero della fame tra storia e memoria*, in «Italia contemporanea», n. 288/2019.

BIN R., *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in «Forum di Quaderni costituzionali», 20 luglio 2018.

BOBBIO N., *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in «Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile», n. 2, giugno 1950.

BONETTI P., *I provvedimenti di allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato di fronte alla libertà personale e alla libertà di circolazione e soggiorno*, in R. BIN, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione*, Giappichelli, Torino 2001.

BONETTI P., *Il respingimento differito disposto dal questore dopo la sentenza n. 275/2017 della Corte costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», 1/2018.

BONETTI P., *Articolo 10*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, Cedam, Padova 2018.

BONETTI P., *Il permesso di soggiorno per protezione speciale dopo il d.l. n. 130/2020: una importante innovazione nel diritto degli stranieri*, in Fondazione Migrantes, *Il diritto di asilo*, Report 2021.

BONETTI P., *L'attuale sistema italiano del diritto degli stranieri e la sua insostenibilità costituzionale. Proposte di riforma per governare l'immigrazione*, in M. Bonini, S. La Porta (a cura di), *Quale governo per la migrazione?*, Atti del seminario di studi interdisciplinari 20 novembre 2020 Università degli Studi di Milano Bicocca, Giappichelli, Torino 2022.

BONTEMPELLI S., *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»*, in P. Consorti (a cura di), *Tutela dei diritti dei migranti*, Plus, Pisa 2009.

BOSIO A., DELLAVALLE S., *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in «Costituzionalismo.it», fasc. 3/2016.

BRIBOSIA H., *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglio d'un nouvel espace*, in «Revue du marché unique européen», 1998.

BROWN M., MHICHIL M.N.G., *Unboxing Micro-credentials: An Inside, Upside and Downside View*, in «Culture & Education», Draft Manuscript, September 2021, Dublin City University, 2021.

BRUNNER O., *Terra e potere* (1939), traduzione italiana *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale*, in «Arcana imperii», vol. 3, Giuffrè, Milano 1983.

BUCCI G., *Una Circolare per circolare. A proposito delle politiche sull'immigrazione*, in «Costituzionalismo.it», fasc. 1/2004.

BUSCAGLIA S., *I corridoi umanitari funzionano. Ma non bastano se il diritto d'asilo è limitato*, in altraeconomia.it, 17 dicembre 2019.

BUSCEMA L., *The hard research of a "safe place"*, in «Rivista AIC», n. 4/2018.

CAFFIO F., *Glossario del diritto del mare*, V Edizione, in Supplemento alla «Rivista Marittima», Novembre 2020.

CAFFIO F., *Corsi e ricorsi della politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», Vol. 84, n. 4, 336, ottobre-dicembre 2017.

CALARCO R., *Managing migration through detention and information-giving practices: the case of the Italian hotspot and relocation system*, Working Paper n. 173, International Migration Institute, marzo 2022.

CALZOLAIO V., PIEVANI T., *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino 2016.

CALZOLAIO V., *Ecoprofughi. Migrazioni forzate di ieri, di oggi, di domani*, Nda Press, Rimini 2010.

CAMARDI C., Diritti fondamentali e “status” della persona, in «Rivista critica diritto privato», 1/2015.

CAMERA DEI DEPUTATI, XVI Legislatura, *Dossier di documentazione, Ufficio Rapporti con l'Unione Europea, Riunione dei presidenti delle Commissioni affari esteri dei Parlamenti dell'UE - Budapest, 5 - 6 maggio 2011*, Serie Documentazione per le Commissioni - Riunioni interparlamentari N. 77, 2011.

CAMERA DEI DEPUTATI, XIV Legislatura - *Dossier di documentazione del Centro Studi della Camera dei deputati, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione - DL 241/2004 - A.C. 5369*, Serie Decreti-legge, n. 161, 25/10/2004.

CAMMARATA R., *Indigeno a chi? Diritti e discriminazioni allo specchio*, Giappichelli, Torino 2012.

CAMPESI G., *La detenzione amministrativa degli stranieri*, Carocci, Roma 2013.

CAMPLONE F., *La sentenza M.N. al C. Belgio alla luce di X e X: la conferma della prudenza delle Corti o un impulso allo sviluppo di canali di ingresso legali europei?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020.

CANNIZZARO E., *Denialism as the Supreme Expression of Realism A Quick Comment on NF v. European Council*, in «Insight European Papers», n.1/2017.

CANZIAN N., *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2021.

CAPUTO A., La condizione giuridica dei migranti dopo la legge Bossi-Fini, in «Questione giustizia», fasc. 5/2002.

CARACCILO I, et al. (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

CARENS J., *Who should get in? The ethics of immigration admission*, in «Ethics & international affairs», vol.17, n.1/2003.

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, V Edizione, Giappichelli, Torino 2022.

CARFAGNA M., *I sommersi e i sanati. La regolarizzazione degli immigrati in Italia*, in A. Colombo e G. Sciortino (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna 2002.

CARIDA' R., *La cittadinanza*, in AA.VV., *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino 2010.

CARITAS, MIGRANTES (a cura di), *Verso un noi sempre più grande*, XXX Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes, 2021.

CARITAS, MIGRANTES (a cura di), *Oltre il mare. Primo Rapporto nell'ambito della protezione internazionale sui corridoi umanitari in Italia e altre vie legali e sicure d'ingresso*, aprile 2019.

CARLIER J.Y., *Existe-t-il un droit à la migration? La cigogne et la maison*, in *Les migrations internationales contemporaines: Une dynamique complexe au cœur de la globalisation*, Presses de l'Université de Montréal, Montréal 2009.

CARRERA A., *Lo ius migrandi nella dottrina giuridica di Emer de Vattel*, in «Vergentis», Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III N° 8, enero-junio 2019.

CARRERA S., Leohnard Den Hertog, Marco Stefan, *It wasn't me! The Luxembourg Court Orders on the EU - Turkey Refugee Deal*, in CEPS Policy Insights, 2017.

CARRINO A. (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1990.

CARROZZA P., *Conclusioni (molto provvisorie...)*, in «Federalismi.it», n. 15/2013.

CARROZZA P., *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese, Roma 2013.

CASADEI T., *I diritti sociali: un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze 2012.

CASOLARI F., *L'interazione tra accordi internazionali dell'Unione europea ed accordi conclusi dagli Stati membri con Stati terzi per il contrasto dell'immigrazione e irregolare*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2018.

CASSESE A., *Lo Stato e la comunità internazionale (gli ideali internazionalistici del costituente)*, Sub. Artt. 10 e 11, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna 1975.

CASSESE S., *Stato in trasformazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n.2/2016.

CASSESE S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna 2016.

CAVASINO E., *Ius migrandi e controllo delle frontiere*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino 2016.

CAVASINO E., Scala G., Verde G. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani, 8-9 giugno 2012, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.

CELLAMARE G., *La Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori e dei membri della loro famiglia*, in «Rivista Internazionale Diritti dell’Uomo», 1992.

CESTIM, *1° Rapporto sugli immigrati in Italia*, dicembre 2007.

CHIARA L., FRISONE F., *Immigrazione ed emigrazione in Italia: profili storici*, in G. Moschella, L. Buscema, *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016.

CHIAROMONTE W., D’ONGHIA M., *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020.

CHIAROMONTE W., FERRARA M.D., RANIERI M. (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna 2020.

CHIAROMONTE W., *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, in ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, luglio 2020.

CIMEA, *Substantial Differences. A Glimpse of Theory, Practice and Guidelines*, maggio 2021.

CNEL, *Rapporto sul ruolo e le prospettive del CNEL Executive summary Rapporto sul mercato del lavoro 2008-2009*, gennaio 2010.

COLOMBO A., SCIORTINO G., *Gli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna 2004.

COLOMBO M., *La formazione dei migranti adulti, rifugiati e minori non accompagnati: una realtà necessaria*, Collana Quaderni CIRMiB – Inside Migration, Vita e Pensiero, Milano 2019.

COLUCCI M., *Storia dell’immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*, Carocci, Roma 2018.

COLUCCI M., *Cosa insegnano trent’anni di sanatorie per gli stranieri*, in «Internazionale», 20 aprile 2020.

CONFORTI B., *Il regime giuridico dei mari, Contributo alla ricostruzione dei principi generali*, Jovene Editore, Napoli 1957.

CONFORTI B., IOVANE M. (a cura di), *Diritto Internazionale*, undicesima edizione, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

CONTI R., *CEDU, Costituzione e diritti fondamentali: una partita da giocare alla pari*, in R. Cosio, R. Foglia (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo tra le Corti*, Giuffrè, Milano 2013.

CORSI C., *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova 2001.

CORSO G., *La protezione costituzionale dei diritti sociali*, Romatrepres, Roma 2019.

COSTA P., *Il modello giuridico della sovranità: considerazioni di metodo e ipotesi di ricerca*, in «Filosofia politica», anno V, 1991.

CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1997.

DAL LAGO A., *NON-PERSONE, L'esclusione dei migranti in una società globale*, terza edizione, Feltrinelli, Milano 2002.

DAL ZOTTO E., FUSARI V., *Diamo rifugio ai talenti. Nuove forme di inclusione e internazionalizzazione attraverso l'Università di Pavia*, in «Antropologia Pubblica», Vol. 8, fasc. 1, 2022.

D'AMICO M., BILANCIA P. (a cura di), *La nuova Europa*, Giuffrè, Milano 2009.

D'AMICO G., *La libertà "capovolta". Circolazione e soggiorno nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

D'AMICO G., *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016.

D'AMICO M., *I diritti contesi*, Franco Angeli, Milano 2018.

DANIELE L., *Diritto dell'unione europea*, Ottava Edizione, Giuffrè, Milano 2022.

DANISI C., *Taking the 'Union' out of 'EU': The EU-Turkey Statement on the Syrian Refugee Crisis as an Agreement Between States under International Law*, in «European Journal of International Law», blog EJIL:Talk!, 20 aprile 2017.

DE FAZIO R.S., *Alcune osservazioni sull'orientamento delle Corti nel decennale delle "sentenze gemelle"*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1/2018.

DE MARCO E., *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, «Federalismi.it», paper 19 febbraio 2020.

DE STEFANO R., *Legge etica e legge giuridica*, Giuffrè, Milano 1955.

DE VITORIA F., *Relectio de Indis. La questione degli indios. Testo critico di L. Pereña*, edizione italiana e traduzione di A. Lamacchia, Levante Editori, Bari 1996.

DEL GUERCIO A., *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in «European Papers», Vol. 2, n. 1/2017.

DEL VECCHIO A., *Mare (diritto internazionale del)*, in Enciclopedia del diritto, II aggiornamento, Milano 1998.

DELORS J., *Vers l'objectif 1992 et la grand marché sans frontières*, discorso al Parlamento Europeo in occasione della presentazione del programma di lavoro della Commissione per il 1991, Strasburgo 23 gennaio 1991.

DI BELLO A., *Il Mare Liberum Di Ugo Grozio: Una Grande Impresa Editoriale*, in «Rivista Di Studi Politici Internazionali», vol. 74, n. 3 (295), 2007.

DI FLORIO A., *Protezione umanitaria e protezione speciale. La "vulnerabilità" dopo Cass. SU n.24413/2021*, in «Questione Giustizia», 15/10/2021.

DI STASIO C., *Esternalizzazione delle frontiere: violazione dei diritti umani dei migranti e responsabilità dello Stato*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 1/2021.

DUKLAS J., *Micro-Credentials.Trends in Credit Transfer and Credentialing*, Duklas Cornerstone Consulting Inc., Georgetown (Canada) 2020.

EACEA, *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo 2018.

EACEA, European Commission/EACEA/Eurydice, *The European Higher Education Area in 2020: Bologna Process Implementation Report*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo 2020.

EINAUDI L., *Le politiche dell'Immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 2007.

FAMIGLIETTI G., *Il richiedente protezione internazionale davanti ai suoi "giudici"*, Giappichelli, Torino 2021.

FAVILLI C., *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in «Rivista di diritto internazionale», n. 1/2005.

FAVILLI C., *L'attuazione della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione*, in «Rivista di diritto internazionale», 2011.

FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in «Rivista Diritto Internazionale», 2015.

FAVILLI C., *Nel mondo dei "non-accordi". Protetti sì, purché altrove*, in «Questione Giustizia», 1/2020.

FAVILLI C., *Il diritto dell'Unione europea e il fenomeno migratorio*, in M. Giovannetti e N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, edizione 2020, Collana Open access, Franco Angeli, Milano 2020.

FAVILLI C., *Le politiche di immigrazione e asilo: passato, presente e futuro di una sovranità europea incompiuta*, in «Quaderno AISDUE», serie speciale Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia Bologna, 4-5 novembre 2021", n. 12, 14 gennaio 2022.

- FELICI G., GANCITANO M., *La detenzione dei migranti negli hotspots italiani: Novità normative e persistenti violazioni della libertà personale*, in «Sistema Penale», n. 1/2022.
- FERACI O., *Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2/2013.
- FERRAJOLI L., *Manifesto per l’uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2018.
- FERRAJOLI L., *Democrazia e populismo*, in «Rivista AIC», n. 3/2018.
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, Laterza, Roma-Bari 2007.
- FERRAJOLI L., *Il diritto di migrare. Il potere costituente di un nuovo ordine mondiale*, in Chiesa di Tutti Chiesa dei Poveri, relazione del 6 aprile 2019.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico, a cura di Ermanno Vitale*, Editori Laterza, Roma-Bari 2002.
- FERRAJOLI L., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, seconda edizione, Laterza, Roma-Bari 1999.
- FERRAJOLI L., *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari 2013.
- FERRARO F., *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014.
- FERRIM., *Il rapporto tra clausola di sovranità e diritti fondamentali: riflessioni critiche a partire dalla sentenza della Corte di giustizia M.A., S.A., A.Z. sui trasferimenti Dublino verso il Regno Unito*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 1/2019.
- FOUCAULT M., *Bisogna difendere la società* (1997), traduzione italiana di M. Bertani e A. Fontana, Feltrinelli, Milano 1998.
- FRANCHINI C., *Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra*, in C. Favilli (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Cedam, Padova 2011.
- FRIEDBERG R.M., *You Can’t Take It with You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital*, in «Journal of Labor Economics», vol. 18, n. 2/2020.
- FUTURES H.S., ANDERSEN T., LARSEN K.N., *A european approach to micro-credentials*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo 2020.
- GALLI G., MUSSO G., TUCCI F., *Emergenza del lavoro irregolare in Italia: la sanatoria del decreto Rilancio è stata efficace?*, in «Osservatorio Conti Pubblici Italiani», 3 aprile 2021.
- GAMMELTOFT-HANSEN T., TAN N.F., *Adjudicating old questions in refugee law: MN and Others v Belgium and the limits of extraterritorial refoulement*, in EU

Immigration and Asylum Law and Policy, Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE blog, 26.5.2020.

GARGIULO E., *L'inclusione esclusiva: sociologia della cittadinanza sociale*, Franco Angeli, Milano 2008.

GARGIULO E., *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

GAROFALO M.G., MCBRITTON M., *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 25 luglio 1998, n. 286*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», I, 2000.

GATTA F.L., *La "saga" dei visti umanitari tra le Corti di Lussemburgo e Strasburgo, passando per il legislatore dell'Unione europea e le prassi degli Stati membri*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 1/2019.

GATTI M., *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in «Eurojus.it» 11 aprile 2016.

GEDDES A., *Immigration and European integration: towards fortress Europe?*, Manchester University Press, 2000.

GENÇ H.D., NEDİME A. Ş., *Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection*, in «International Journal of Political Science & Urban Studies», marzo 2019.

GENINATTI SATÈ L., *Caso ILVA: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)*, in «Forumcostituzionale.it», 16 maggio 2013.

GERMANA' A., GIRASELLA E. MOSCHELLA G., *Higher education as a lever to promote inclusion: the role of "frontier universities"*, in H. Gülerce, E. Girasella, M. Skoufi (a cura di), *Migration, social entrepreneurship and social inclusion*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

GIANNINI SEVERO M., *I beni pubblici: dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-1963*, Bulzoni, Roma 1963.

GIDDENS A., *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights*, in A. Giddens, *Profiles and Critiques in Social Theory. Contemporary Social Theory*, Palgrave, London 1982.

GIDDENS A., *Cogliere L'occasione. Le Sfide Di Un Mondo Che Cambia*, Carocci, Roma 2000.

GIORGIS A., LOSANA M., GROSSO E., *Diritti uguali per tutti?: gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano 2017.

GIRASELLA E., *Fenomeno migratorio: le sfide della comunicazione interculturale*, in «Humanities», giugno 2017.

GIRASELLA E., LO SCHIAVO L., *Protezione temporanea, discriminazione permanente: l'attivazione della Direttiva 2001/55/CE per l'accoglienza degli sfollati ucraini nell'Unione europea*, in IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2022.

GIRASELLA E., *Accesso dei migranti alla formazione universitaria, diritto sociale e politiche di integrazione*, in F. Astone, A. Lupo, V. Prudente, A. Romeo (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

GJERGJI I., *La socializzazione dell'arbitrio: alcune note sulla gestione autoritaria dei movimenti migratori in Italia*, in P. Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia*, Franco Angeli, Milano 2016.

GOLDSMITH J., *Sovereignty, International Relations Theory and International Law*, in «Stanford Law Review», vol. 52, n. 4, 2000.

GONNELLI E., *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19*, in «Labour & Law Issues», vol. 7, n. 1/2021.

GOODWIN-GILL G.S., *The Refugee in international law*, Oxford University Press, Oxford 1994.

GROSSO E., *Straniero*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Utet, Torino 1999.

GROSSO E., *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in «Giurisprudenza Italiana», vol. IV/1992.

GUILD E., *The Global Approach and Partnership Framework*, in F. De Bruycker, M. de Somer, J.L. De Brouwer (a cura di), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*, European Policy Centre, Bruxelles, 2019.

HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1996), traduzione italiana di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano 1998.

HABERMAS J., *Morale, diritto, politica*, traduzione italiana di L. Ceppa, Einaudi, Torino 1992.

HATHAWAYC., HICKS W.S., *Is there a subjective element in the refugee Convention's requirement of 'well-founded fear'?*, in «Michigan Journal of International Law» 26, n.2, 2005.

HELD D., *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press and Stanford University Press, 1995.

HELD D., *Cosmopolitanism: Ideals and Realities*, Polity Press, United Kingdom 2010.

HIRSHMANN A.O., *Lealtà, defezione, protesta* (1970), Il Mulino, Bologna 2017.

HOUSCHILDT K., GWOSĆ C., SCHIRMER H., WARTENBERGH-CRAS F., *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe, EUROSTUDENT VII Synopsis of Indicators 2018–2021*, wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld 2021.

- ICF CONSULTING SERVICES LIMITED, *Study on the Temporary Protection Directive*, Final report, DG Migration and Home Affairs, Bruxelles 2016.
- IPPOLITO F., VELLUTI S., *The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness*, in «Refugee Survey Quarterly», 2011.
- ISTAT, *La presenza straniera in Italia negli anni '90*, in «Informazioni», n. 61/ 1998.
- ISTAT, *Report Cittadini non comunitari in Italia | anni 2020-2021, Nell'anno della pandemia crollano gli ingressi di cittadini non comunitari*, 22 ottobre 2022.
- ITZCOVICH G., *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*, in «Ragion pratica», 1/2013.
- KANAS A., VAN TUBERGEN F., *The Impact of Origin and Host Country Schooling on the Economic Performance of Immigrants*, in «Social Forces», vol. 88, n. 2/2009.
- KANTI I., *Fondazione della metafisica dei costumi*, in edizione italiana di F. Gonnelli (a cura di), Laterza, Roma-Bari 1997.
- KATO S., GALÁN-MUROS V, WEKO T., *The emergence of alternative credentials*, in OECD Education Working Papers, No. 216, OECD Publishing, Parigi 2020.
- KELSEN H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1989.
- KRASNER S.D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999.
- LABAYLE H., DE BRUYCKER P., *The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain?*, in Centre de Documentation et de Recherches Européennes, IEE/ULB, Odysseus Network blog, aprile 2016.
- LANTERO L., FINOCCHIETTI C., PETRUCCI E., *Mobilità e riconoscimento ai tempi del Covid-19. La prospettiva delle università Italiane*, CIMEA, luglio 2020.
- LANTERO L., FINOCCHIETTI C., (a cura di), *Lauree 30 e frode. Fabbriche di titoli, Università non ufficiali e Istituzioni dubbie*, CIMEA, Roma 2019.
- LANTERO L., SPITALIERI S., DIVONSKYTE L., FERRANTI L., *Ucraina. Sistema della formazione superiore e titoli di studio*, CIMEA, maggio 2022.
- LAŠÁKOVÁ A., BAJZÍKOVÁ B., L., DEDZE I., *Barriers and drivers of innovation in higher education: Case study-based evidence across ten European universities*, in «International Journal of Educational Development» n.55, 2017.
- LATTANZI G., GRASSO G., LEMBO S., CONDINANZI M., AMALFITANO C. (a cura di), *I diritti fondamentali fra Carte e Costituzioni europee*, Scuola superiore della magistratura, Poligrafico e Zecca dello Stato italiano, Roma 2022.
- LATTY F., *Du droit coutumier aux premières tentatives de codification*, in M. Forteau, J.M. Thouvenin, *Traité de droit international de la mer*, CEDIN, Edizioni A. Pedone, Parigi 2017.
- LEANZA U., SICO, L., *La sovranità Territoriale. Il Mare*, Giappichelli, Torino 2001.

- LEANZA U., *Nuovi saggi di diritto del mare*, Giappichelli, Torino 1988.
- LENZERIN F., *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 2009.
- LIEBAU E., SALIKUTLUK Z., *Many refugees have work experience but a smaller share possesses formal vocational qualifications*, in «DIW Economic Bulletin», Vol.6, Iss. 34/35, 2016.
- LIGUORI A., *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: Il Caso Hirsi*, in «Rivista di Diritto Internazionale», Anno XCV, fasc. 2/2012.
- LIGUORI A., *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2011.
- LIVI BACCI M., *Immigrazione: nuova legge, ma quale politica?*, in «il Mulino», fasc. 5/2002.
- LO IACONO G., *La partecipazione dell'Italia all'attività del gruppo di Schengen*, in Bruno Nascimbene, *Da Schengen a Maastricht apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Giuffrè, Milano 1995.
- LOPEZ AGUILAR J.F., *Lo Spazio di Giustizia, Libertà e Affari interni a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e Diritti Fondamentali: Fra Costituzioni Nazionali, Unione Europea e Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano 2010.
- LORENZETTA., *Discriminazioni razziali ed etniche nelle ordinanze dei Sindaci e negli ordinamenti municipali*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma 2011.
- LOSANA M., «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in «Rivista AIC», n. 1/2016.
- LOSANO M.G., (a cura di), *Hans Kelsen, La Dottrina Pura del Diritto*, Einaudi, Torino 2021.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in «Rivista Diritto Costituzionale», 1996.
- LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 2/2006.
- MAFROLLA E.M., NASCIMBENE B., *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in «Diritto, Immigrazione E Cittadinanza», n. 1/2002.
- MAGRI M., *Il decreto-sicurezza impedisce i "trasferimenti Dublino"?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2020.
- MAIANI F., *The Reform of the Dublin III Regulation*, Study for the LIBE Committee, Bruxelles, 28 giugno 2016.

- MALASPINA E., *Il contrappunto di Emer de Vattel: Note introduttive, in L'eterno ritorno del Droit des gens di Emer de Vattel (secc. XVIII-XIX): L'impatto sulla cultura giuridica in prospettiva globale*, in «Global Perspectives on Legal Theory», vol. 8/2017, Max Planck Institute, Francoforte 2017.
- MANCA L., *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2003.
- MANEGGIA A., *La giurisdizione negli spazi marini non sottoposti a sovranità territoriale*, Cedam, Padova 2018.
- MANGIAMELI S., (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. 3, Giuffrè, Milano 2008.
- MANNING P.T., TRIMMER T., *Migration in World History*, terza edizione, Routledge, Londra 2020.
- MARCHEGIANI M. MAROTTI L., *L'accordo tra l'Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2016.
- MARCHESI A., *Diritto di asilo e procedure di riconoscimento del diritto all'asilo. Brevi Considerazioni*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Ripa di Fagnano Alto (AQ) 2008.
- MARSHALL T.H. *Citizenship and social class*, in Marshall T.H., *Class, Citizenship, and Social Development*, the University of Chicago Press, Chicago 1964.
- MASTROPAOLO AL., MASTROPAOLO AN., *Sovranismi*, in «Costituzionalismo.it», n. 1/2019.
- MAT F., *L'implementazione dell'accordo UE-Turchia. Gli effetti sull'accoglienza, Occasional Paper*, in Osservatorio Balcani e Caucaso transeuropa, Marzo 2017.
- MAZZARESE T., *Una sfida al costituzionalismo (inter)nazionale ancora da superare*, «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 1/2020.
- MC AULIFFE M., TRIANDAFYLLIDOU A. (a cura di), *World Migration Report OIM 2022*, International Organization for Migration, 2022.
- MC BRITTON M., *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari 2017.
- MC GREAL R., OLCOTT JR.D., *A strategic reset: micro-credentials for higher education leaders*, in «Springer Open, Smart Learning Environments», 2022.
- MERON T., *Human Rights and Humanitarian Norms As Customary Law*, Clarendon Press, Oxford 1991.
- MEZZADRA S., BRETT N., *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro globale*, Il Mulino, Bologna 2013.
- MEZZASALMA E., *Una nuova concezione dell'obbligo di salvataggio in mare alla luce della sentenza della Cassazione sul caso Sea Watch 3?*, in «Giurisprudenza Penale Web», n. 4, 2020.
- MIGLIO G., SCHIERA P., *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna 1981.

MIGRANTES, *Il diritto d'asilo. Report 2021. Gli ostacoli verso un noi sempre più grande*, Fondazione Migrantes, 14 dicembre 2021.

MILAZZO G. (a cura di), *Notizie ai margini. Nono rapporto Carta di Roma 2021*, Osservatorio di Pavia, 2021.

MILAZZO L., *La teoria dei diritti di Francisco de Vitoria*, Edizioni ETS, Pisa 2012.

MINDUS P., *Chi deve essere cittadino? La teoria della cittadinanza nella Politica di Aristotele*, in «Teoria politica», Nuova serie Annali, 8/2018.

MINISSALE A., *Il trattato di Schengen. Limiti e potenzialità nel tentativo di armonizzare le politiche migratorie in ambito eurounitario*, Aracne, Roma 2021.

MOBILIO G., *Tecnologie di riconoscimento facciale. Rischi per i diritti fondamentali e sfide regolative*, Editoriale scientifica, Napoli 2021.

MODUGNO F. (a cura di), *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino 2012.

MORELLI A., *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in «Consulta OnLine», fasc. I, 12 marzo 2018.

MORELLI A., *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in «Gruppo di Pisa», fasc. 03/2012.

MORELLI A., *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in «Forum costituzionale», 2018.

MORELLI A., *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in «ConsultaOnLine», n. II/2019.

MORELLI A., *La "ribellione" dei sindaci contro il "decreto sicurezza": la tortuosa via per la Corte costituzionale*, in «ConsultaOnline», 1/2019.

MORENO-LAX V., *Asylum Visas as an Obligation Under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge, Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge (Part I) – EU Immigration and Asylum Law and Policy*, in EU Immigration and Asylum Law and Policy Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE blog, 16 febbraio 2017.

MORGESE G., *Limitati sviluppi del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo in materia di percorsi legali di ingresso*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *Le maggiori novità della riforma del testo unico sull'immigrazione: il diritto dell'immigrazione e i malintesi obblighi dell'integrazione*, in P. L. Consorti, *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa University Press, Pisa 2009.

MOROZZO DELLA ROCCA P., SOSSAI M., *Chiedere asilo da lontano*, in «Diritti senza confini», 12 settembre 2022.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle*

politiche di asilo e immigrazione, in «Diritto Immigrazione Cittadinanza», fasc. 1/2017.

MORRONE A., *Sovranità*, in «Rivista AIC», n. 3/2017.

MOSCHELLA G., *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 2010.

MOSCHELLA G., *The declining phase of social rights in a time of crisis*, in A.A. V.V., *Moving from the crisis to sustainability*, Franco Angeli, Milano 2011.

MOSCHELLA G., L. Buscema, *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016.

MOSCHELLA G., *Immigrazione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali*, in G. Moschella, L. Buscema, *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016.

MOSCHELLA G., *La legislazione sull'immigrazione e le prospettive della tutela dei diritti fondamentali: l'ordinamento europeo e l'esperienza italiana*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 3/2019, 15 luglio 2019.

MOSCHELLA G., CHIARA L., *Italia paese d'immigrazione. Storia e legislazione*, Aracne, Roma 2020.

MUR, *Gli alunni con cittadinanza non italiana, Rapporto a.s. 2020/2021*, luglio 2022.

NAIDOO L., WILKINSON J., LANGAT K., *et al.*, *Supporting school-university pathways for refugee student access and participation in tertiary education*, Australian Government, Office of Learning and Teaching, Sidney 2015.

NANNI M.P., *L'Italia e le regolarizzazioni della presenza straniera: l'uso normale di uno strumento eccezionale*, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2020.

NASCIMBENE B., *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano 1984.

NASCIMBENE B., DI PASCALE A., *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in «Eurojus.it», fasc. 3/2020.

NASCIMBENE B., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia in una prospettiva costituzionale europea*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di trattato – Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2004.

NASCIMBENE B., *Schengen e processo di integrazione europea*, in «Immigrazione.it», n.14, 15 dicembre 2005.

NASCIMBENE B., *Il diritto degli stranieri. Le norme nazionali nel quadro delle norme di diritto internazionale e comunitario*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova 2004.

NASCIMBENE B., DI PASCALE A., *The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, in «European Journal of Migration and Law», Vol. 13, n. 3, 2011.

NEFRAMI E., *Ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, in materia di immigrazione*, Commissione Libertà civili, giustizia e affari interni, Bruxelles 2011.

NOORDA S., SCOTT P., VUKASOVIC M. (a cura di), *Bologna Process Beyond 2020: Fundamental values of the EHEA*, Bononia University Press, Bologna 2020.

O'CONNELL D.P., *The International law of the sea*, Vol.2, I. A. Shearer Clarendon Press, 1982.

ODELLO M., *Il diritto dei rifugiati. Elementi di diritto internazionale, europeo e italiano*, Franco Angeli, Milano 2013.

OECD, *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Parigi 2022.

OMIZZOLO M., *Bracciantato e caporalato in Italia al tempo del Covid-19*, in MEDU, *VII Rapporto. La Pandemia a Rosarno*, 2020.

ONIDA V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Relazione introduttiva*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Associazione italiana dei costituzionalisti, Jovene, Napoli 2010.

ONU, *Policy Brief: COVID-19 and People on the move*, Rapporto ONU, giugno 2020.

PAGGI M., *La sanatoria ai tempi del Coronavirus*, in «Questione Giustizia», 28 maggio 2020.

PALMISANO G., *Il contrasto al traffico di migranti clandestini dal punto di vista del diritto internazionale*, in P. Benvenuti (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, Il Sirente, Ripa di Fagnano Alto (AQ) 2008.

PALUMBO M., *Terza missione e sviluppo territoriale: il contributo della valutazione*, in «Rassegna italiana di valutazione», 74, 2, Franco Angeli, Milano 2019.

PANELLA L., *L'espulsione dei migranti irregolari viola l'art. 3 della CEDU? Il contraddittorio atteggiamento della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

PANZERA C., *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

PAOLI S., *Frontiera Sud. L'Italia e la nascita dell'Europa di Schengen*, Le Monnier, Mondadori Education, Milano 2018.

PAPA BENEDETTO XVI, *Migrazioni: pellegrinaggio di fede e di speranza, Messaggio del Santo Padre Benedetto XVI per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato (2013)*, in Archivio notizie Vaticano, 12 ottobre 2012.

PAPA FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti all'incontro sui rifugiati promosso dalla Pontificia Università Gregoriana*, Sala Clementina, in Archivio notizie Vaticano, 29 settembre 2022.

PASTORE F., *Verso una politica migratoria comune? Le prospettive di applicazione del nuovo Titolo IV tra interessi nazionali e interessi comuni*, in CeSPI, *Occasional Paper*, 1999.

PENASA S., *L'approccio "hotspot" nella gestione delle migrazioni*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione*, Editoriale scientifica, Napoli 2017.

PENASA S., *Verso una "cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in «Rivista AIC», n. 3/2015.

PERRINI F., *La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e la tutela dei richiedenti asilo in Italia*, in «Democrazia e Sicurezza - Democracy and Security Review» n. 4/2015.

PERROTTA D., *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, Meridiana, Molfetta (BA) 2014.

PETROVIC N., *Rifugiati, Profughi e sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano 2013.

PICCHIO M., *I dilemmi della cittadinanza. La "lezione" di T. H. Marshall alla prova della contemporaneità*, in «Rivista InOltre», vol. 12, Jaca Book, Maggio 2009.

PNUD, *Lever les barrières: Mobilité et développement humains. Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD, 2009.

POLITI F., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino 2018.

PONGIGLIONE F., SALA R., *La protezione dei migranti climatici in Italia: luci e ombre nelle prime pronunce dopo l'ordinanza n. 5022/2021 della Cassazione*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1/2022, Editoriale scientifica, Napoli 2022.

PONTECORVO C.M., *La tutela internazionale dei "migranti climatici", tra (persistenti) limiti normativi e (recenti) prospettive giurisprudenziali*, in I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

POZZIE., (a cura di), *Lo straniero interno*, Ponte alle Grazie, Firenze 1993.

PUGLIESE E. (a cura di), *Immigrazione e diritti violati. I lavoratori immigrati nell'agricoltura del Mezzogiorno*, Ediesse, Roma 2013.

PUMA G., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e non-refoulement in mare*, in «Nuove Autonomie», Rivista di diritto pubblico Anno XXII n. 2/2013, Editoriale Scientifica, Napoli 2013.

RAITIO J., *A Few Remarks to evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis*, in F. Goudappel, H. S. Raulus (a cura di), *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights*, The Hague, 2011.

- RANDAZZO A., *Il “metaprincipio” della massimizzazione della tutela dei diritti*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 2/2020.
- RANDAZZO A., *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale “dimezzato”?*, in «Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria», n. 14/15-2009/10.
- RAUTI A., *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentazione politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.
- RAUTI A., *Il diario degli errori. Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo*, in «Quaderni costituzionali», n. 4/2020.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1999.
- REALE E., *Le droit d’asile*, in Académie de Droit International de la Haye, *Recueil des Cours*, 1938.
- RESCIGNO F., *Il diritto d’asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 3/2020.
- RESEI C., et al., *Micro-credentials in «EU and global»*, Corship, 2019.
- RICCARDI A., *L’Europa dei migranti. Modelli d’integrazione*, in M. Impagliazzo (a cura di), *Integrazione. Il modello Italia*, Guerini e Associati, Milano 2013.
- RICHARD B., *Refugee Law at Sea*, in «The International and Comparative Law Quarterly», vol. 53, n. 1, 2004.
- RIGO E., *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell’Unione allargata*, Meltemi, Roma 2007.
- RIGO E., (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini, Pisa 2015.
- RONCHETTI L., *La costituzione e lo ius migrandi*, in L. Carrozza, L. Della Morte, S. Giova, *Fenomeno migratorio ed effettività dei diritti*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2018.
- RONDI L., *Il fallimento della sanatoria 2020 confermato da dati inediti sul settore domestico*, in *Altraeconomia*, 25 maggio 2021.
- ROSS A., *On Law and Justice*, Stevens & Sons, Londra, 1958, traduzione italiana di G. Gavazzi, *Diritto e giustizia*, Einaudi, Torino 1965.
- ROSSI E., *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 1, 2021.
- ROSSI S., *Declinazioni della dignità sociale. L’iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 26, 23 settembre 2020.
- RUGGERI A., *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell’Unione e la CEDU e offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust., Grande Sez., 24 aprile 2012)*, in «Consulta Online», 17 dicembre 2012.

RUGGERI A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in «Consulta OnLine», 2/2017, 12 luglio 2017.

RUGGERI A., *Cittadini, Immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», fasc. 2/2019.

RUGGERI A., *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in «Consulta OnLine», 30 giugno 2016.

RUGGERI A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in «Consulta OnLine», 12 luglio 2017.

RUGGERI A. (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino 2016.

RUGGERI A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

RUGGERI A., *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in «Rivista AIC», Osservatorio Costituzionale, fasc. 2/2018, 9 luglio 2018.

RUGGERI A., *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in «“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti», XVII, Studi dell'anno 2013, Torino 2014.

RUGGERI A., *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza, relazione al Convegno su “I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale”*, Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile, Capri, 18-20 aprile 2006, in «Costituzionalismo.it», fasc. 2/2006.

RUGGERI A., *Cittadini, immigrati e migranti al bivio tra distinzione e integrazione delle culture (note minime su una spinosa e ad oggi irrisolta questione)*, in «Dirittifondamentali.it», fasc. 3/2021.

RUOZZI E., *L'applicazione dei diritti umani in mare*, Giappichelli, Torino 2021.

SAITTA A., Sorrenti G. (a cura di), *Questioni aperte sui diritti in Europa. Incontro con Marta Cartabia e Gaetano Silvestri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

SANTAGATI M., BARZAGHI A. (a cura di), *Report ISMU 2021. Studio conoscitivo sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati in Italia e l'accesso all'istruzione*, Fondazione ISMU, 2022.

SANTAGATI M., *Writing Educational Success. The Strategies of Immigrant-Origin Students in Italian Secondary Schools*, in «Social Sciences», 10:180, 2021.

SANTORO E., *Danzando sui gusci d'uovo. Indicazioni per rendere più inclusive le procedure previste dall'art.103 d.l. 34/2020*, in «L'altro diritto», 2020.

SASSEN S., *Bordering Capabilities versus Borders: Implications for National Borders*, in «Michigan Journal of International Law», Vol. 30, 2008-2009.

SAVE THE CHILDREN (a cura di), *Atlante Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia. Prima di tutto bambini*, Evoluzione Stampa, Roma 2017.

SAVINO M., *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in «Diritto Immigrazione Cittadinanza», n. 3/2016.

SAVIO G., *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in P. Morozzo della Rocca /a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, V Edizione, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna 2021.

SCARDIGNO F., *L'integrazione accademica dei rifugiati tra credenzialismo e valorizzazione dell'informal education*, in M. Colombo, F. Scardigno, *La formazione dei migranti adulti, rifugiati e minori non accompagnati: una realtà necessaria*, Collana Quaderni CIRMiB – Inside Migration, Vita e Pensiero, Milano 2019.

SCELLE G., *Obsession du territoire. Essai d'étude réaliste de droit international*, in J.H.W. Verzijl, *Symbolæ*, Martinus Nijhoff, Leiden 1958.

SCHMITT C., *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Reclam, Leipzig 1942, traduzione italiana *Terra e mare*, Adelphi, Milano 2002.

SCHMITT C., *Sovranità Dello Stato e Libertà Dei Mari*, traduzione italiana a cura di B. Nice, in «Rivista Di Studi Politici Internazionali», vol. 8, n. 1/2, 1941.

SCIURBA A., *Ai confini dei diritti. Richiedenti asilo tra normativa e prassi, dall'hotspot alla decisione della commissione territoriale*, in «Questione Giustizia», n.2/2018.

SCOVAZZI T., *Elementi di diritto internazionale del mare*, 3ª Edizione, Giuffrè, Milano 2002.

SCOVAZZI T., *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 286, The Hague 2001.

SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Giuffrè, Milano 2012.

SEGLOW J., *The Ethics of Immigration*, in «Political Studies Review», Royal Holloway, University of London, Vol. 3/2005.

SEN A., *La disegualianza: un riesame critico*, Il Mulino, Bologna 2000.

SFERRAZZA PAPA E.C., *Mare Liberum*, in E. C. Sferrazza Papa, *Modernità infinita. Saggio sul rapporto tra spazio e potere*, «Mimesis/Eterotopie», n.556, anno 2017.

SICCARDI C., *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio sulle rotte del Mediterraneo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

SIDORENKO O.F., *The Common European Asylum System*, The Hague, T.M.C Asser Press, 2007.

SILVESTRI G., *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in «Questione Giustizia», fasc. 1/2015.

SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in «Rivista di diritto costituzionale», fasc. 1/1996.

SILVESTRI G., *L'individuazione dei diritti della persona*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 27 ottobre 2018.

SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009.

SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009.

SILVESTRI G., *Paolo Barile costituzionalista*, in S. Merlini (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista. Atti del Convegno per il centenario della nascita di Paolo Barile*, Firenze University Press, Firenze 2019.

SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona, intervento al convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007*, in «archivio.rivistaaic.it», 2008.

SILVESTRI G., *Del rendere giustizia costituzionale*, in «Questione Giustizia», *La Corte Costituzionale nel XXI secolo*, fasc. 4/2020.

SIMONTI F., *L'invenzione della Frontiera. Storia dei confini materiali, politici, simbolici*, Odoja, Bologna 2015.

SIRONI A., BAULOZ C., EMMANUEL M. (a cura di), *International Migration Law*, in IOM, *Glossary on Migration*, n. 34, International Organization for Migration, 2019.

SKINNER Q., KALMO H. (a cura di), *Sovereignty in Fragments*, Cambridge University Press, New York 2010.

SOLIDAR, *Canali legali d'immigrazione: definire le buone priorità per un partenariato sostenibile EU-Africa*, SOLIDAR aisbl, Bruxelles 2020.

SPADARO A., *Diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale" europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in «Rivista AIC», n. 4, 2011.

SPATARO O., *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, Giappichelli, Torino 2020.

STAIANO S., *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in «Federalismi.it», 5/2008.

STARA F., *Il confine attraversato: etica dell'ospitalità e esercizio dell'esclusione*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (a cura di), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Eum, Macerata 2012.

STELLA G., *Sovranità e Diritti: La dottrina dello Stato da Jellinek a Schmitt*, Giappichelli, Torino 2013.

SUDRE F., *Extradition et peine de mort: arret Soering de la Cour européenne des droits de l'homme*, in «Revue générale de droit international public», 1990.

TAKKENBERG A., TAHBAZ C., *The collected travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees*, Amsterdam, Netherlands, Dutch Refugee Council under the auspices of the European Legal Network on Asylum, Oxford 1989.

TAS S., *Frontex Actions: Out of Control? The Complexity of Composite Decision-Making Procedures*, Working Paper Series 3/2020, June 2020.

TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte sub-costituzionale del diritto*, in «Quaderni costituzionali», n. 1/2008.

THYM D. (a cura di), *Reforming the Common European Asylum System. Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, Nomos, 2022.

TONINI A., *La Questione Migratoria e Il Principio di libera circolazione nell'Unione Europea: Una difficile armonizzazione*, n. 93, Meridiana, Molfetta (BA) 2018.

TONOLETTI B., *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, in «Quaderni della facoltà di giurisprudenza», Trento 2017.

TREVES T., ATA S., *Codification du droit international et pratique des états dans le droit de la mer*, in Académie De Droit International De La Haye, *Recueil Des Cours*, La Haye, 1991.

TREVISANUT S., *Immigrazione irregolare via mare diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, Napoli 2012.

TREVISANUT S., *The Principle of Non-Refoulement And the De-Territorialization of Border Control at Sea, The principle of Non-Refoulement at Sea and the Effectiveness of Asylum Protection*, in «Max Planck Yearbook of United Nations Law», 2008.

TURSI A., *La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino 2005.

UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2019: Migration, displacement and education: Building bridges, not walls*, UNESCO, Paris 2019.

UNHCR, *Linee guida sulle procedure e i criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, Ginevra (1979) aggiornamento 1992.

UNHCR, *Convention relating to the Status of Stateless Persons. Its History and Interpretation*, 1997.

UNHCR, *Guidelines on International Protection N.4, "Internal Flight or Relocation Alternative" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 luglio 2003.

UNHCR, *Report 2019, Doubling our impact third country higher education pathways for refugees*, 2019.

UNHCR, *Education Report 2022 - All Inclusive The Campaign for Refugee Education*, 2022.

VALBRUZZI M., *L'immigrazione in Italia tra realtà, retorica e percezione*, in «il Mulino», 5/2018.

VASSALLO PALEOLOGO F., *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in «Questione Giustizia», maggio 2018.

VASSALLO PALEOLOGO F., *Controlli alle frontiere marittime e diritti fondamentali dei migranti*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e Diritti Fondamentali: Fra Costituzioni Nazionali, Unione Europea e Diritto Internazionale*, Giuffrè, Milano 2010.

VEGLIO M., *La restrizione amministrativa della libertà personale del richiedente asilo, prima, durante e dopo il processo di protezione*, in «Questione Giustizia», n. 2/2018.

VILLA M. *Statistiche della regolarizzazione, il rapporto dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, in M. Villa, *Migrazioni in Italia: tutti i numeri*, ISPI, 31 gennaio 2020.

VILLA M., MAGRI P., *The future of migration to Europe*, in Rapporto ISPI, Ledizioni LediPublishing, Milano 2020.

VITIELLO D., *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci Editore, Bari 2020.

VIVALDI E., *Il caso ILVA: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in «Federalismi.it», atti Convegno Istituto Dirpolis 15 marzo 2013, *Il caso ILVA: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro. Il diritto ci offre soluzioni?*, n. 15, 24 luglio 2013.

WANG L., *Evolution on the Tokyo Convention – Lessons and Insight*, University World News, 16 aprile 2022.

WIHTOL DE WENDEN C., *Il diritto di migrare*, traduzione di Elena Leopardi, Ediesse, Roma 2015.

WORLD BANK, *Asylum Seekers in the European Union. Building the evidence base on the migrant and refugee crisis in the European Union - World Bank migrant/refugee survey*, World Bank, Washington 2018.

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992.

ZAGREBELSKY G., *La virtù del dubbio*, Laterza, Roma-Bari 2007.

ZAIOTTI R., *Cultures of Border Control: Schengen and the evolution of European frontiers*, University of Chicago Press, Chicago 2011.

ZAMBRANO V., *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in «Freedom, Security & Justice: European Legal Studies», n.1/2019.

ZANFRINI L., *Un salto di qualità nella governance dell'immigrazione e della sua valorizzazione economica*, in MISE, *Discussion Paper progetto "Italia 2030"*, MISE, novembre 2020.

ZANFRINI L., MONACI M., MUNGIARDI F., SARLI A., *Country Report Italy- At a (Possible) Turning Point Between Constraining Tradition and Promising Developments in the Field of Diversity*, ISMU, Milano 2015.

ZANFRINI L., *The Diversity Value. How to Reinvent the European Approach to Immigration*, McGraw-Hill Education, Maidenhead (UK) 2015.

ZANGHI' C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, seconda edizione, Giappichelli, Torino 2019.

ZINCONI G., *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in «Il Mulino Rivisteweb», fasc. 1, aprile 2000.

ZINCONI G., *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Il Mulino, Bologna 1992.

ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, seconda edizione, Laterza, Roma-Bari 1999.

ZORZELLA N., *Regolarizzazione 2020, una prevedibile occasione perduta. Alcune delle principali criticità*, in «Critica del diritto», 2020.

ZORZI GIUSTINIANI F., *Da Frontex alla guardia di frontiera e costiera europea: novità in tema di gestione delle frontiere esterne*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2/2017.