Europa e migranti

Summer School dell'associazione "Per l'Europa di Ventotene, oggi"

(<http://www.perleuropadiventotene.eu/>)

coordinatore scientifico prof. Andrea Patroni Griffi

**Sintesi dei lavori a cura di alcuni partecipanti alla Scuola estiva,
Ventotene 5-9 giugno 2017**

con introduzione

di Anna Maria Nico – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. E' uno dei Direttori scientifici dell'Osservatorio Costituzionale AIC

Introduzione

La *Summer School* dell'Associazione "Per l'Europa di Ventotene, oggi" (5-9 giugno 2017) si è posta l'obiettivo di approfondire la tematica di estrema attualità dell'"Europa e migranti". Si tratta di un filone di ricerca ancora non sufficientemente esplorato in tutte le sue sfaccettature, anche se compito della ricerca scientifica è anche quello di approfondire quei temi che non sono ancora totalmente indagati. Sotto questo profilo si può affermare, senza timore di essere smentiti, che la *Summer School* è riuscita nell'intento. Certo si trattava di un'opera non facile, tanto più che la tematica in questione presenta profili multidisciplinari che rendono più complesso un esame della stessa che non voglia risultare superficiale. Benché, infatti, il fenomeno delle migrazioni abbia attualmente assunto proporzioni un tempo inimmaginabili, dal profilo storico affrontato nei lavori è emerso come già nell'età imperiale fossero presenti a Roma molti stranieri, soprattutto siriani, che migravano nell'*urbs*, con la convinzione di trovarvi benessere e di svolgervi un qualunque tipo di attività, e come questa situazione creasse forti attriti in particolare con le classi sociali disagiate (Cutolo). Un salto storico in avanti consente di collocare nell'"800, periodo nel quale il fenomeno ha assunto dimensioni di un certo rilievo, il momento in cui la frontiera, intesa nei termini tradizionali quale linea di demarcazione territoriale, e i confini perdono quella rigida delimitazione

che non consentiva l'agevole attraversamento da uno Stato all'altro del migrante (Migliorini). Non meno interessante è l'ulteriore profilo che caratterizza il fenomeno migratorio e cioè quello più prettamente economicistico, riguardante gli aspetti riconnessi sia alla microeconomia delle migrazioni (ad es., gli effetti del flusso di migranti sul mercato del lavoro), sia alla macroeconomia delle migrazioni (ad es., il loro impatto sulle tendenze demografiche) (Marani). Esiste poi l'aspetto sociologico o, meglio, di sociologia giuridica che, da questo punto di vista, pone la domanda basilare, alla quale possono essere offerte diverse risposte, consistente nel chiedersi se esista un diritto alla migrazione e, in caso affermativo, se esso possa essere qualificato quale fondamentale (Marotta). Un rilievo centrale assume poi il profilo più squisitamente giuridico. Sotto questo specifico punto di vista viene in considerazione innanzitutto l'analisi del diritto internazionale delle migrazioni. Dai lavori del seminario si inferisce l'assenza di una norma internazionale che imponga ad uno Stato di aprire le proprie frontiere nei confronti degli stranieri indiscriminatamente, pur conoscendo tale principio un'attenuazione della propria portata alla luce delle norme consuetudinarie o della partecipazione a specifici accordi internazionali, se solo si pensa all'art. 3 CEDU contenente il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, il quale incapsula il principio di *no refoulement*, o alla specifica norma contenente il divieto espresso di espulsioni collettive di stranieri con la firma del Protocollo 4. Tutto ciò alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'argomento, dalla quale si evince il diritto degli Stati di controllare i flussi migratori, purché ciò avvenga nel rispetto dei diritti sanciti dalla CEDU (Saccucci, Valenti). Oltre al rispetto dei diritti fondamentali, è poi da considerare la protezione speciale offerta già dalla Convenzione di Ginevra del 1951 ai rifugiati, i quali si distinguono dagli altri migranti perché le cause del loro "spostamento" trovano origine nel fondato timore di subire delle persecuzioni per motivi legati alla razza, alla religione, alla nazionalità, all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale o alle opinioni politiche (Pineschi). Non secondario è poi il ruolo che occupa l'Unione Europea dal momento che nell'ambito delle competenze concorrenti della stessa, in base all'art. 67 TFUE, rientra il perseguimento di una politica comune in materia di visti, asilo e immigrazione: in particolare nell'Unione Europea è stato recentemente avviato un processo di riforma del sistema comune di asilo che si pone come obiettivo quello di contemperare le esigenze di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità degli Stati con procedure rapide, efficaci e prodromiche all'adozione di provvedimenti di espulsione e di allontanamento dal territorio nazionale degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare (Ferraro, Carta). Tutto ciò, sebbene il *corpus*

normativo di cui si è dotata l'Unione in materia di asilo presenti anche delle criticità, sia nella prassi applicativa, sia nella stessa disciplina (Del Guercio). Molto importante è poi l'inquadramento del fenomeno delle migrazioni sul piano costituzionale. È emerso così dai lavori come, nonostante l'Europa non si sia ancora dotata di una Costituzione formale scritta, il Trattato di Lisbona ben possa essere considerato una vera e propria Costituzione materiale che contempla principi giuridici comuni alle tradizioni costituzionali con particolare riferimento ai principi della separazione dei poteri e di sussidiarietà (Pereira Da Silva). Con più specifico riguardo alla Costituzione italiana, dai lavori traspare come essa operi sì un riferimento alquanto limitato ai migranti, ma come tuttavia la Carta costituzionale abbia una portata normativa che trascende il dato letterale e, soprattutto, la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia sancito il principio secondo cui la differenza di trattamento fra cittadini e stranieri, anche in materia di diritti sociali, debba essere sottoposta allo stretto scrutinio di ragionevolezza (Patroni Griffi); sotto questo profilo è stato messo in evidenza come suscitino molte perplessità quelle decisioni – come la recente sentenza n. 24084 del 2017 della Corte di Cassazione – che affermano l'obbligo dell'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale in cui ha scelto liberamente di trasferirsi, perché il passaggio dalla società multiculturale al multiculturalismo non può essere creato mediante l'“omologazione” delle culture dei soggetti che vivono sullo stesso territorio, essendo importante che gli stessi conservino la propria identità culturale, ma nel rispetto dei principi vigenti in quel determinato ordinamento (Nico). Non sono mancati poi gli interventi volti a mettere in luce le peculiarità del diritto di asilo nell'ordinamento francese (Capitant) o lo statuto giuridico dello straniero in Spagna (Faggiani). Le conclusioni cui si è potuti addivenire nel Seminario sono interessanti. Innanzitutto si è sottolineata la necessità di superare la logica emergenziale finora seguita nella gestione dei flussi migratori sostituendola con la programmazione delle politiche migratorie (governo e controllo dei flussi, politiche di accoglienza e di integrazione sociale) per garantire la sostenibilità sociale, politica ed economica nel lungo periodo; in secondo luogo è stato evidenziato come l'intera “società europea” abbia fra i propri valori fondanti il principio della solidarietà sociale e del pluralismo sociale e culturale e il principio di eguaglianza nelle diversità; infine, e in modo più specifico, si è posta la dovuta attenzione su alcuni profili particolari quali quello concernente una seria riflessione sull'asilo diplomatico, sul rilancio della protezione temporanea, sulla ridefinizione di una politica comune in materia di ingresso e di soggiorno per motivi di lavoro, sul ricorso allo strumento della detenzione amministrativa soltanto quale estrema *ratio* e, con più specifico riguardo

all'ordinamento italiano, sulla riconduzione al rispetto del diritto di difesa e dei principi fondamentali del giusto processo delle procedure volte ad impugnare la decisione della Commissione territoriale o su una maggiore riflessione sul modello di cittadinanza italiana e sulle relative modalità di acquisto che contemplino anche forme temperate di *ius soli*. Da questo succinto, e forse non del tutto completo riassunto, può senz'ombra di dubbio evincersi la ricchezza e l'approfondimento – soprattutto in chiave multidisciplinare – del dibattito svoltosi nel corso dei lavori, alla cui riuscita hanno contribuito, a diverso titolo e in varia misura, tutti coloro che vi hanno partecipato, ai quali va dunque un sincero e sentito ringraziamento.

Sintesi dei lavori a cura di alcuni partecipanti alla Scuola estiva

SOMMARIO: 1. Le migrazioni in Europa: un'introduzione multidisciplinare (Luigi Mascilli Migliorini, Ugo Marani, Sergio Marotta, Paolo Cutolo) – 2. Immigrazione e asilo nel diritto internazionale e nel diritto europeo (Laura Pineschi, Fabio Ferraro, Mario Carta, Andrea Saccucci, Veronica Valenti, Adele Del Guercio) – 3. La tutela dei migranti negli ordinamenti costituzionali (Vasco Pereira da Silva, Andrea Patroni Griffi, Anna Maria Nico, Nicola Graziano, David Capitant, Valentina Faggiani) – 4. Tavola rotonda. Quali proposte per una vera politica europea delle migrazioni (Luca Laudiero, Roberto Sommella, Pier Virgilio Dastoli) – 5. Il Documento conclusivo con le proposte dell'associazione "Per l'Europa di Ventotene, oggi" su "Europa e migranti".

1. Le migrazioni in Europa: un'introduzione multidisciplinare

Prof. Luigi Mascilli Migliorini

Ordinario di Storia moderna nell'Università di Napoli l'Orientale

Le migrazioni come problema storico dello spazio mediterraneo

a cura di Luca Di Majo

L'immigrazione ha ridefinito gli spazi degli Stati nazionali.

La mobilità delle persone, già nell'Europa dell'800 ha assunto dimensioni di un certo rilievo. Ciò ha portato, nel corso del tempo, ad una distinzione netta tra "frontiera" e "confine". Frontiera, nell'età moderna, è quella linea di demarcazione territoriale dove, tuttavia, i controlli sono diminuiti. Si fa molta fatica, oggi, ad individuare poi dei veri propri "confini", laddove l'attraversamento da uno Stato all'altro non è particolarmente difficile.

La migrazione allude ad una condizione imprecisa, sicuramente legata ad una condizione di disagio, sofferenza, ancorché non estrema: coloro che riescono a migrare, difatti, si reputano trovarsi in una condizione non di assoluta indigenza. Chi non ha i mezzi per muoversi e, dunque, è relegato in una condizione di difficoltà evidente, non ha certamente la possibilità di migrare. Eppure, la sofferenza è il punto di partenza per la costruzione di una nuova idea di multiculturalismo, in grado di contrapporsi alle impostazioni identitarie, perché esprime un legame positivo tra gli esseri umani. Ciò che accade nel Mediterraneo – luogo tipico di esperienze multiculturali – evidenzia la mobilità degli esseri umani che si muovono da una sponda all'altra. Il Mediterraneo, luogo in cui esiste un continuo scambio tra partenze ed approdi, consente di leggere il fenomeno migratorio in una dimensione complessiva e più ampia, non esclusivamente relegata all'interno di fenomeni economici.

Prof. Ugo Marani

Ordinario di Economia internazionale nell'Università di Napoli L'Orientale

Lineamenti di economia politica delle migrazioni

a cura di Valeria Gesualdi

I fenomeni migratori possono essere analizzati secondo un duplice approccio.

Il primo approccio è di carattere più economicistico. In letteratura, si usa parlare di "economia delle migrazioni" che comprende sia l'analisi degli aspetti legati alla microeconomia delle migrazioni (come, per esempio gli effetti dei flussi di emigranti sul mercato del lavoro) sia l'analisi degli aspetti legati alla macroeconomia delle migrazioni (come, per esempio, l'impatto delle migrazioni su alcuni variabili fondamentali, quali le tendenze demografiche, il tasso di crescita dell'economia, i livelli del disavanzo e del debito pubblico).

Seguendo questo approccio, pare vi sia una sostanziale unità di vedute tra gli studiosi nel sostenere l'esistenza di effetti positivi, di lungo periodo, per i Paesi meta di fenomeni migratori rilevanti.

Il secondo approccio, che contraddistingue gli studi dell' "economia politica delle migrazioni" e che il Relatore privilegia, muove dal rifiuto concettuale di analizzare i flussi migratori unicamente attraverso la lente economica, secondo un calcolo di costi e benefici, ma mira, piuttosto, ad inquadrare il fenomeno delle migrazioni nell'ambito delle tendenze storiche, dei fenomeni di integrazione internazionale, della complessità dei mutamenti che caratterizzano la zona del Medio Oriente.

Lo studio e la costruzioni di politiche migratorie efficaci non possono prescindere, infatti, dall'analisi di tali aspetti, così come devono pur tener conto dell'opinione pubblica.

Nel corso del seminario, è stato evidenziato come la eterogeneità delle politiche di accoglienza in Europa necessiti di *governance* istituzionali più omogenee tra gli Stati membri e come una simile omologazione risulti uno dei requisiti necessari per la rifondazione di quei valori sociali che, nel secondo dopoguerra, muovendo dal Manifesto di Ventotene, avevano contraddistinto il processo di nascita dell'Europa unita.

In questi termini, un'importante sfida è posta alle istituzioni nazionali ed europee per cercare di forgiare un insieme di valori che possa rendere tali politiche socialmente condivise.

Prof. Sergio Marotta

Professore associato di Sociologia del diritto nell'Università degli Studi di Napoli Suor Orsola Benincasa

Dalla titolarità alla effettività dei diritti dei migranti

a cura di Margherita d'Andrea

La sociologia giuridica si occupa dei rapporti tra diritto e società. Il tema delle migrazioni è un ambito di studio privilegiato in tal senso, poiché particolarmente attratto dalla varietà di pressioni sociali che provengono da istanze nuove ed eterogenee. A tali istanze, gli strumenti normativi statali e sovrastatali tentano di fornire risposte efficaci dal punto di vista proprio di una cultura dai caratteri stratificati e consolidati. Dunque, si tratta per il sistema normativo tendente a una

dimensione globale, così come per i sistemi giuridici statali, di gestire un fenomeno sociale complesso, con l'obbligo di garantire diritti fondamentali. La prima questione, posta in dottrina secondo diverse prospettive, è se esista un diritto alla migrazione, e se lo stesso possa definirsi di natura fondamentale. Sul punto, due visioni distanti sono quelle di Sandro Mezzadra ed Ermanno Vitale. Per l'uno, il diritto di migrare è un "diritto di fuga"; per l'altro, lo stesso deve al contrario essere ricompreso nel diritto di libertà personale e di circolazione. Secondo Luigi Ferrajoli, il nodo centrale è invece l'esercizio dei diritti, poiché - a seguito della tendenza del flusso migratorio non più dall'Europa verso i paesi del resto del mondo, bensì dai paesi poveri verso i paesi ricchi - si è generato un processo di criminalizzazione. Il risultato è una terribile catastrofe umanitaria. Sotto il profilo della giustiziabilità, secondo Sciortino tutto si gioca sul filo di una "asimmetria" tra il diritto di uscire dal proprio paese e il diritto degli Stati di decidere chi può entrare nel loro territorio. Secondo Campesi, il diritto dei centri per stranieri è un "diritto derogatorio", che imita in maniera del tutto formale le garanzie del diritto penale, senza possederne la sostanza. Secondo una certa interpretazione del pensiero di Michel Foucault, infine, il discorso sulla pericolosità dei migranti ha in effetti un luogo di produzione tra gli stessi detentori del potere politico, che leggono la questione privilegiando l'ambito della sicurezza, al di là della rilevanza concreta della minaccia supposta.

In termini di possibili soluzioni, secondo Sciortino occorre affrontare la questione in modo laico e secondo una prospettiva di lungo periodo, mentre per il giurista Eligio Resta andrebbe sviluppato concretamente il "diritto fraterno", inteso quale strumento volto ad evitare che la condizione dei migranti finisca per essere esclusivamente condizionata dagli egoismi diffusi della globalizzazione dei mercati.

Prof. Paolo Cutolo

Insegnante di materie Letterarie e Latino e Direttore della Biblioteca comunale di Ventotene

L'integrazione dello straniero e il "populismo" nella società romana di età imperiale

a cura di Donatella Schürzel

L'integrazione dello straniero nell'età imperiale romana è argomento molto significativo e di interesse, in quanto la romanità costituisce un modello "paradigmatico" emblematico.

Durante l'età imperiale traiana, ritenuta senza dubbio illuminata e piuttosto liberale rispetto a periodi precedenti, con particolare riferimento a Domiziano, si evidenziano intellettuali e situazioni sociali fortemente diverse e contrapposte. L'argomento oggetto di particolare riflessione è rappresentato dalla controversa figura di Giovenale che, tra la fine del I sec. d.C. e l'inizio del II, si rivela osservatore interessante per cogliere la mentalità dell'uomo comune di cui raccoglie gli umori. Mentre l'impero gode della sua massima espansione, con grandi opere monumentali, con l'ampliamento dei propri confini al massimo livello e con un'economia generale dello Stato dichiaratamente positiva, Giovenale dichiara con tono polemico che tutto va male, in particolar modo dal punto di vista morale. Da "*cliens*", categoria estremamente disprezzata nella capitale fino a poco tempo prima, si contrappone a voci ben note quali quelle di Plinio il giovane, senatore, intellettuale e carissimo amico dell'imperatore il quale nel suo *Panegirico a Traiano* offre un'immagine trionfante di Roma o di Tacito che saluta l'età contemporanea, come ritorno alla liberalità.

In tale clima Giovenale, scrittore di satira, genere letterario che si presta naturalmente a ritrarre la realtà quotidiana e ad esprimere gli umori della società, sottolinea in modo ostile l'eccessiva presenza di stranieri a Roma, soprattutto siriani, che migrano nell'*urbs* con la convinzione di trovarvi benessere e la possibilità di svolgere qualunque tipo di attività. La situazione poteva essere più facilmente accettata dalle classi nobili e abbienti, che riservavano accoglienza a questi "*migranti storici*", di quanto non potessero fare le classi sociali disagiate, clienti compresi, che vedevano in questo flusso eccessivo il rischio concreto di perdere quel minimo ruolo sociale ed economico che avevano, soprattutto per le pregevoli prestazioni, ad esempio artistiche, senza dubbio a buon mercato, che dagli stranieri offrivano.

Spicca comunque la capacità di integrazione di Roma, mantenuta per molti secoli, in quanto il suo stesso modello era attrattivo. Frequentemente chi combatteva sui confini lo faceva per essere integrato nell'impero e nulla era più ambito dallo straniero che essere nominato *civis* e poi *patricius* romano. Quando Roma inizierà a respingere con le armi i troppi flussi migratori, questa meravigliosa integrazione cesserà, ma secondo Giovenale avrà termine soprattutto per l'esclusiva preponderanza da un determinato momento in poi dei valori economici e per la decadenza dei valori morali.

2. Immigrazione e asilo nel diritto internazionale e nel diritto europeo

Prof.ssa Laura Pineschi

Ordinario di Diritto internazionale e Presidente del Centro Studi in Affari Europei e Internazionali nell'Università di Parma

Per un'introduzione sul Diritto internazionale delle migrazioni

a cura di Maurizio D'Angelo

Nell'analisi del Diritto internazionale delle migrazioni un punto fondamentale da cui partire è rappresentato da una libertà asimmetrica per i singoli individui. Questa asimmetria si concretizza nel fatto che, se da un lato viene riconosciuto agli individui il diritto di lasciare il proprio Paese di appartenenza, evidenziando così una prima manifestazione di erosione della sovranità statale a vantaggio degli stessi, dall'altro non esiste alcuna norma internazionale che imponga ad uno Stato di aprire le proprie frontiere nei confronti degli stranieri. Questo indica il carattere sovrano di tali scelte, avendo infatti gli Stati la possibilità di stabilire, attraverso le proprie leggi, se ed a quali condizioni accettare l'accesso di stranieri nel proprio territorio.

Tuttavia, la sovranità statale incontra un limite nel rispetto dei diritti umani fondamentali. In particolare è la Convenzione di Ginevra del 1951 a riconoscere una protezione speciale per i rifugiati, il cui *status* viene riconosciuto sulla base di una interazione di elementi soggettivi ed oggettivi, sintetizzabile nel timore fondato di subire delle persecuzioni per motivi legati alla razza, alla religione, alla nazionalità, alla appartenenza ad un determinato gruppo sociale o alle opinioni politiche.

Il diritto internazionale dunque opera una distinzione tra "rifugiati" e "migranti", cioè, tra rifugiati e individui o gruppi di individui che decidono di spostarsi all'interno di uno Stato o da uno Stato all'altro non per il timore di essere perseguitati, ma per migliorare la propria condizione di vita, per lavoro, per opportunità di studio etc.

Particolare attenzione merita, in tal senso, il fenomeno dei migranti ambientali (che appare definibile oggi come fenomeno di migrazioni forzate); il fenomeno cioè di coloro che fuggono a causa di disastri ambientali, di degrado ambientale o per effetto di cambiamenti climatici che

rischiano, tra le varie problematiche, di portare alcuni territori a scomparire, con conseguenze in termini di pressioni su confini di altri Stati che possono sfociare in veri e propri conflitti armati.

In merito alla distinzione tra “rifugiati” e “migranti”, si sottolinea come vi sia un significativo sviluppo nell’ambito delle Nazioni Unite nell’affrontare con un approccio globale ed unitario il fenomeno delle migrazioni “forzate”, ‘attenuando’ così tale distinzione. Testimonianza di tale tendenza è la *Dichiarazione di New York sui migranti e i rifugiati*, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 3 ottobre 2016, che contiene, in allegato un “*Comprehensive Refugee Response Framework*”. Si tratta di un documento non vincolante, con cui le Nazioni Unite promuovono un approccio olistico alle migrazioni forzate ed enfatizzano gli obblighi di solidarietà degli Stati nel prevenire le cause delle migrazioni e nel garantire adeguata tutela a rifugiati e migranti.

Si tratta di un documento importante da cui si evince la necessità di un impegno globale nella gestione delle migrazioni e di un rafforzamento della cooperazione internazionale tra gli Stati. Inoltre, anche tale documento testimonia come l’ordinamento giuridico internazionale non debba fondarsi sul concetto di sovranità statale intesa unicamente ‘come privilegio’, ma sul concetto di sovranità statale intesa ‘come dovere’, come esercizio di poteri funzionali alla tutela dei diritti inviolabili delle persone e degli interessi collettivi della comunità internazionale nel suo complesso.

Prof. Fabio Ferraro

Associato di Diritto dell’Unione europea Università di Napoli Federico II

Le migrazioni nel diritto europeo e nelle più recenti politiche del Governo italiano

L’art. 67 TFUE delinea una varietà di obiettivi che rientrano nell’ambito delle competenze concorrenti dell’Unione europea e che consistono, oltre che nella eliminazione dei controlli alle frontiere interne, nel perseguimento di una politica comune in materia di visti, asilo e immigrazione. Pertanto, il diritto di asilo rientra in linea di principio nella sfera delle competenze che impongono agli Stati membri di astenersi dall’adottare misure che possano ostacolare l’azione dell’Unione, anche se ci sono delle notevoli difficoltà ad approvare atti dell’Unione in questo ambito viste le differenti posizioni manifestate dai rappresentanti degli Stati membri in seno al Consiglio.

In particolare, nell'Unione europea è stato avviato recentemente un processo di riforma del sistema comune di asilo, in considerazione della manifesta discrasia tra la concezione originaria di questo istituto di protezione internazionale e il suo effettivo utilizzo nei diversi Stati membri. Questa evoluzione (o involuzione, a seconda dei punti di vista) dell'asilo è stata fortemente accentuata dalla straordinaria crisi umanitaria degli ultimi tre anni che ha interessato in modo particolare la Grecia e l'Italia tra i paesi della sponda Nord del Mediterraneo.

Le proposte presentate prima dalla Commissione e successivamente dal Parlamento europeo, pur non coincidenti tra di loro, sono legate da un *file rouge*, ossia entrambe intendono modificare in radice la normativa vigente, al fine di contemperare le esigenze di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità degli Stati con procedure rapide, efficaci e prodromiche all'adozione di provvedimenti di espulsione e allontanamento dal territorio nazionale degli stranieri in condizione di soggiorno irregolare. La sfiducia dei cittadini europei nelle politiche dell'Unione in materia di immigrazione (v., ad esempio, i dati di Eurobarometro) e il dilagare di movimenti nazionalisti spingono nella direzione di un rapido cambiamento dello *status quo*. Specificatamente, la proposta della Commissione prevede dei meccanismi correttivi di ricollocazione dei richiedenti asilo e sanzionatori per gli Stati che si sottraggono ai loro obblighi di solidarietà, ma mantiene invariato il criterio che attribuisce la competenza allo Stato di primo ingresso (da sempre ostacolato dal nostro Paese).

La difficoltà di approvare una riforma del sistema comune europeo di asilo e l'assenza di una reale solidarietà a livello europeo hanno spinto il Governo italiano a fare ricorso alla decretazione di urgenza (d.l. 2017/13, c.d. Decreto Minniti, convertito in legge 47/2017), ritenendo indispensabile la tessitura di "una rete di contenimento" dei richiedenti asilo, che rischia però di far regredire la tutela dei loro diritti e delle loro libertà fondamentali. Si tratta di misure principalmente di natura processuale - quali, a titolo esemplificativo, istituzioni di sezioni specializzate, videoregistrazione del colloquio con la Commissione territoriale, previsione solo eventuale di un'udienza, eliminazione del grado di appello - che presentano diverse zone d'ombra. Tali misure potrebbero entrare in conflitto non solo con le norme dell'Unione attualmente in vigore, ma anche con quelle di cui si discute in sede europea, i cui contenuti, peraltro, non sono stati ancora definiti, viste le differenti posizioni manifestate dalle istituzioni europee e dagli Stati membri. Vengono altresì in rilievo diversi punti di frizione delle norme contenute nel Decreto Minniti con le norme della CEDU e costituzionali.

Prof. Mario Carta

Ricercatore e Prof. aggr. di Diritto dell'Unione Europea nell'Università Unitelma Sapienza

La UE e la crisi dei migranti: tra contrasto dei flussi migratori e accoglienza dei richiedenti asilo

a cura di Rubinia Proli

La gestione dei flussi migratori risente dell'irregolarità propria del diritto internazionale in base al quale, da un lato, una persona ha il diritto di lasciare il proprio Paese e, dall'altro, uno Stato ha la libertà di determinare gli ingressi degli stranieri sul proprio territorio.

Vengono dappprincipio ricostruite le tappe del processo di integrazione europea, attraverso cui l'intervento dell'UE in materia di immigrazione, diritto di asilo e visti si rafforza. Si pensi, in particolare, al momento molto significativo rappresentato dal passaggio dal Trattato di Maastricht del 1992/1993, in cui la materia immigrazione veniva inserita nel cosiddetto terzo pilastro dell'Unione europea, nell'ambito della "Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale", rimessa alla cooperazione intergovernativa, all'entrata in vigore, nel 1999, del Trattato di Amsterdam, che rappresenta una svolta, in quanto viene introdotto il titolo IV, denominato "visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la circolazione delle persone", che sancisce la competenza comunitaria in materia di immigrazione e asilo, al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si analizzano quindi le dinamiche della politica comune in materia di immigrazione, asilo e visti, partendo dall'analisi dell'articolo 78 del TFUE, che codifica la tripartizione di protezione internazionale in asilo, protezione sussidiaria e temporanea e conducendo una riflessione sull'applicazione di alcuni principi cardini in materia, quali il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie (art. 81TFUE); il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (art. 80TFUE).

In secondo luogo, viene ricostruito il quadro normativo del sistema Schengen che ha portato all'eliminazione delle frontiere interne, compensandola con il potenziamento dei controlli delle frontiere esterne. La situazione europea è dunque quella di una libertà di circolazione tra i paesi dell'Unione, in netto contrasto con il regime di circolazione dei cittadini di Paesi terzi.

A tal proposito, si è ricordato che, nel dicembre 2015, è stato introdotto un sistema di identificazione e controllo alle frontiere, conosciuto come approccio *hotspot*, pensato per la piena e corretta esecuzione del sistema Dublino, ed è stato previsto, per contro, un sistema di ricollocamento, dimostratosi fallimentare, essendo stato per l'appunto ricollocato soltanto il 17% dei soggetti coinvolti.

L'analisi ha quindi riguardato gli snodi più problematici della questione migrazioni nell'ordinamento eurounitario, quali in sintesi schematica:

- l'inadeguatezza della disciplina europea in materia di ingresso e soggiorno per ragioni di lavoro, ove rileva solamente la carta blu, che prevede l'ingresso per tirocinanti e categorie qualificate, ma numericamente irrilevanti. La carenza trova giustificazione all'interno del TFUE che stabilisce che il volume di ingresso è competenza esclusiva degli Stati membri;
- la necessità di aggiornare la normativa dello *smuggling*, disciplinata dalla Convenzione di Palermo, nel protocollo addizionale dedicato. Il protocollo ha delineato le differenze tra le due condizioni, rispettivamente della tratta e del traffico. La prima costituisce una fattispecie autonoma e presuppone un rapporto di subalternità, di sfruttamento tra i due soggetti coinvolti, mentre il traffico ha come elemento costitutivo l'accordo tra trafficante e trafficato, per cui il trafficato non è riconosciuto come vittima. Chiaro è che spesso l'accordo si trasformi presto in sfruttamento e la linea di distinzione tra le due situazioni si fa sempre più labile, con la conseguenza che il soggetto che da trafficato diventa vittima di tratta, in base alla normativa europea, non godrà della medesima assistenza. Sarebbe proficuo inserire tra gli elementi costitutivi lo scopo di lucro, evitando così di perseguire per *smuggling* coloro che per differenti cause si ritrovano a gestire la tratta;
- la necessità di riflettere sul regolamento di Dublino III. Attualmente è in discussione la proposta di introdurre un nuovo Regolamento (Dublino IV), che comunque si basa sul criterio dello Stato di primo ingresso per l'esame della domanda di protezione internazionale. Occorrerebbe, tra l'altro, facilitare i movimenti secondari e valorizzare la scelta del richiedente protezione internazionale nell'individuazione dello Stato di destinazione.

Prof. Andrea Saccucci

Associato di Diritto internazionale Università della Campania Luigi Vanvitelli

Il divieto di espulsioni collettive nel diritto internazionale ed europeo: portata e limiti in situazioni di emergenza migratoria

a cura di Lucia Murgante

In base al diritto internazionale consolidato, gli Stati godono del diritto di stabilire le condizioni di ingresso, soggiorno ed espulsione degli stranieri. Tuttavia tale principio conosce un'attenuazione della propria portata alla luce di norme consuetudinarie o alla partecipazione a specifici accordi internazionali. Un esempio cardine è costituito dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo: in particolare l'articolo 3, contenente il divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti, è considerato come la norma che incapsula il principio di *non refoulement*, istituto consacrato nell'art. 33 nella Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati. Successivamente, si è proceduto ad inserire una specifica norma contenente il divieto espresso di espulsioni collettive di stranieri con la firma del Protocollo 4 (art. 4). Quindi, in seguito all'adozione del Patto sui Diritti Civili e Politici che prevede all'art. 13 garanzie procedurali minime allo straniero interessato da un provvedimento di espulsione, si è ritenuto necessario integrare il sistema di garanzie procedurali attraverso l'adozione del Protocollo n. 7, che all'art. 1 contiene un sistema di garanzie applicabili esclusivamente agli stranieri residenti nello Stato. Sebbene la Corte Edu non abbia mai affermato il carattere assoluto del divieto di espulsioni, il Giudice di Strasburgo, esaminando i casi sottoposti alla propria attenzione, verifica di volta in volta se l'espulsione abbia natura collettiva statuendo, in tal caso, automaticamente la violazione del divieto sancito dall'art. 4 prot. 4. Tale divieto non ha carattere inderogabile. Pertanto, è consentito agli Stati l'adozione di misure in deroga, ai sensi dell'art. 15 della Convenzione. Nonostante la scarsa applicazione delle norme concernenti specificamente l'espulsione, si è sviluppata un'interessante interpretazione evolutiva della Convenzione nei casi di allontanamento di stranieri. La prima applicazione del divieto contenuto nell'art. 4 Prot. 4 risale alla pronuncia *Conka c. Belgio*, occasione in cui la Corte ha chiarito che il divieto di espulsione collettiva si traduce nell'obbligo, gravante in capo allo Stato, di procedere ad un esame effettivo e ragionevole delle posizioni individuali di ciascun migrante. Si noti che il divieto di espulsione ha così assunto carattere essenzialmente procedurale. Infatti, la Corte EDU ha

subordinato alla mancanza di un esame individuale e differenziato di ciascuna posizione la violazione della norma.

Il primo intervento della Corte di Strasburgo avente ad oggetto la legittimità di un respingimento in acque internazionali è, invece, contenuto nella sentenza *Hirsi c. Italia*. L'elemento caratterizzante della sentenza *Hirsi* è l'applicazione extraterritoriale del divieto di espulsione collettiva. In questa occasione, la Corte EDU, riscontrando la violazione degli artt. 3, 4 del Protocollo n. 4 e 13, ha specificato che in caso di espulsione, uno Stato ha l'obbligo di valutazione del rischio di tortura e trattamenti inumani o degradanti nel Paese di rinvio (par. 146 e 147).

Successivamente, nel 2014, nel caso *Sharifi et al. contro Italia e Grecia*, la Corte si è pronunciata ancora su una vicenda di rimpatri di richiedenti asilo. In questa occasione, la Corte ha condannato l'Italia per i "rinvii automatici", dal momento che il respingimento è avvenuto senza garantire la possibilità di chiedere asilo e, nella maggior parte dei casi, senza identificazione. In ultimo, nella recentissima pronuncia *Khlaifia e altri c. Italia* si è assistito ad un'inversione di tendenza della giurisprudenza di Strasburgo che lascia spazio ad una flessione al ribasso degli *standard* di protezione garantita. Infatti, in occasione della pronuncia di Grande Camera, la Corte ha affermato che l'esame obiettivo e ragionevole della posizione individuale è soddisfatto dalla mera identificazione della persona, stesso requisito che non costituiva garanzia sufficiente nel summenzionato caso *Sharifi*. La Corte, nella sentenza *Khlaifia*, esonera, dunque, lo Stato dall'obbligo di esame individuale dichiarando sufficiente un provvedimento di espulsione standardizzato, rendendo così vuoti gli *standard* di garanzia previsti e onerando il migrante stesso della proposizione dei motivi ostativi all'espulsione. Infatti, secondo i giudici di Strasburgo le innegabili difficoltà e i disagi patiti dai ricorrenti sono derivati in misura significativa dalla situazione di estrema difficoltà che le autorità italiane si sono trovate a fronteggiare (§ 185), valorizzando esclusivamente l'eccezionalità della situazione derivata dall'ondata di sbarchi.

Prof.ssa Veronica Valenti

Ricercatrice in Diritto costituzionale e Professoressa aggregata nell'Università di Parma

La CEDU e i migranti

Nonostante la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (in poi, *Convenzione europea*) non dedichi molte disposizioni alla tutela dei diritti degli stranieri, la CEDU, nel corso del tempo, è riuscita a sviluppare una interessante giurisprudenza in tema di diritti dei cittadini migranti (es. in tema di ricongiungimento familiare; in tema di accesso alle prestazioni economiche e sociali, in tema di applicazione del principio di non discriminazione; in tema di definizione delle garanzie in caso di detenzione amministrativa ed, infine, in tema di tutela dei minori non accompagnati e accompagnati).

Ciò attraverso:

1) l'utilizzo 'espansivo' del concetto di giurisdizione (territoriale ed extraterritoriale) che definisce l'ambito di applicazione della *Convenzione europea* e della conseguente responsabilità degli Stati nell'adempire gli obblighi desumibili da essa, riscontrabile anche in caso di intercettazione di imbarcazione in acque internazionali (es. caso Medvedyev e altri c. Francia, 2008; caso Hirsi e altri c. Italia, 2012);

2) la tutela *par ricochet*, sviluppata in via interpretativa dalla CEDU, che ha permesso di affermare il divieto di eseguire estradizioni, espulsioni o altre misure di allontanamento allorché vi siano fondati motivi di ritenere che, nel paese di destinazione (non necessariamente quello di origine), lo straniero si troverebbe esposto ad un rischio effettivo di subire, in particolare, torture o trattamenti inumani e degradanti (*leading case* Soering c. Regno Unito, 1989; tra tanti: caso Hirsic.; caso MSS c. Belgio e Grecia, 2011);

3) l'interpretazione evolutiva e l'applicazione di molte disposizioni della *Convenzione europea* (tra cui, il divieto di tortura e di pena o trattamenti inumani e degradanti (art. 3); il diritto alla libertà e alla sicurezza (art.5); il diritto al rispetto alla vita familiare (art. 8); il diritto ad un ricorso effettivo (art. 13); divieto di discriminazione (art. 14).

Con ciò, dimostrando come il 'sistema convenzionale' rappresenti davvero un punto di riferimento per la costruzione di un "diritto eurounitario" e per la costruzione di politica comune migratoria (europea e nazionale) più rispettosa dei diritti della persona, cittadino o non cittadino che sia.

In particolare, dopo aver analizzato la giurisprudenza della CEDU in cui si afferma il diritto degli Stati di controllare i flussi migratori, purchè ciò avvenga nel rispetto dei diritti sanciti dalla *Convenzione europea*, si è analizzata la giurisprudenza in tema di condizione e garanzie dei diritti dei richiedenti asilonei ‘centri di trattenimento’, e l’applicazione da parte dei giudici di Strasburgo di due disposizioni, in particolare: l’art. 3 (divieto di tortura e di pena o trattamenti inumani e degradanti) e l’art. 5 (diritto di libertà e sicurezza).

Posta la differenza tra le due norme (la prima inderogabile e non bilanciabile con altro valore o interesse pubblico, nemmeno in caso di minaccia grave, in caso di atti di terrorismo internazionale o nazionale. Così, caso Saadi c. Italia, 2008), con riguardo al divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, si è posta attenzione a quelle sentenze in cui, per la prima volta, la CEDU ha evidenziato tutta la debolezza del ‘sistema di Dublino’, incentrato sul principio del trasferimento del migrante nel primo Paese di primo ingresso, responsabile per l’esame della domanda di asilo. La CEDU, infatti, con una giurisprudenza che ha indotto (e induce tuttora) ad un ripensamento del sistema di asilo dell’UE, ha condannato alcuni stati per violazione diretta e indiretta dell’art. 3, nella misura in cui la gestione e la procedura di asilo nel Paese di primo ingresso presenti gravi “carenze sistemiche”, tali da poter essere definiti alla stregua di trattamenti inumani e degradanti e nella misura in cui il trasferimento del migrante verso il Paese di primo ingresso, esporrebbe la persona ad un grave rischio di subire trattamenti inumani e degradati (caso MSS c. Belgio e Grecia, 2008).

Stupisce allora, alla luce di tale giurisprudenza, la posizione che la CEDU ha manifestato nei confronti dell’Italia in tema di applicazione dell’art. 3.

La CEDU, infatti, per quanto abbia constatato che il sistema italiano non presenti gravi carenze sistemiche, già nel 2014, ha incominciato a monitorare, in modo più severo, il sistema di accoglienza italiano, riscontrando nel caso Tarakhel c. Svizzera, la violazione dell’art. 3 da parte della Svizzera per aver rimpatriato in Italia una famiglia di cittadini afghani (con minori a carico), senza aver avuto, dall’Italia stessa, idonee garanzie sull’accesso del nucleo familiare alla protezione internazionale, in maniera conforme alle necessità dei minori. Tale orientamento è stato in parte ‘sconfessato’ nel caso Khlaifia e a. c. Italia del 15 dicembre 2016, in cui la CEDU (GC), nel valutare l’applicabilità dell’art. 3, nel caso di una detenzione illegittima di alcuni cittadini tunisini, sbarcati a Lampedusa nel 2011 e rimpatriati in breve tempo in Tunisia (per effetto dell’accordo italo-tunisino), ha escluso la violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, in ragione, non tanto delle condizioni concrete in cui si trovavano i cittadini sbarcati a Lampedusa

(in centri sovraffollamento e in precarie condizioni igieniche e sanitarie), ma in conseguenza della dimensione della crisi migratoria che l'Italia ha dovuto affrontare nel 2011. Non tener conto della situazione italiana in generale, significherebbe, secondo la CEDU, rischiare “*di far pesare un onere eccessivo sulle autorità nazionali*”.

Così facendo, la CEDU sembrerebbe disancorarsi da quello *standard* di protezione dei diritti dei migranti, come definito in passato; sembrerebbe, cioè, definire una soglia più bassa per classificare un determinato trattamento come inumano e degradante.

Questa ultima sentenza, infine, è stata presa come esempio per analizzare la portata dell'art. 5 della *Convenzione europea* e la sua applicabilità ai casi di detenzione amministrativa. Muovendo da una nozione molto ampia e ‘concreta’ di luogo privazione della libertà, luogo di detenzione (es. caso Amuur c. Francia 1996), la CEDU ha rimarcato come tale norma rappresenti da sempre un baluardo della legalità nell'esecuzione delle misure di detenzione e un valore fondante lo stato di diritto. Nel caso Khlaifia e a. c. Italia, la CEDU ha ravvisato la sussistenza della violazione dell'art. 5: la privazione della libertà operata nei confronti dei cittadini tunisini è illegittima in quanto priva di una base legale, in quanto l'accordo italo-tunisino non è pubblicato né facilmente accessibile e di conseguenza non in grado di garantire la certezza del diritto e lo standard di ‘qualità della legge’ definito nel corso del tempo dalla CEDU stessa. Inoltre, in tale caso, come noto, non risultano essere state sufficientemente poste in essere le garanzie ‘sostanziali’ che blindano il diritto di libertà e sicurezza, come il diritto di essere adeguatamente informati dei motivi della detenzione nonché il correlato diritto di presentare un ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione (art. 5.2.; art. 5.4.). Si tratta di una giurisprudenza che induce a riflettere su quel confine molto labile tra detenzione legittima e detenzione *de facto*, in cui i richiedenti asilo possono trovarsi; confine troppo facile da travalicare, senza la garanzia di una chiara base legale, andando a minare così il principio della certezza del diritto e le regole fondamentali dello Stato di diritto. Tale sentenza dunque induce a riflettere sulle ‘prassi detentive’ attuali all'interno degli *hotspot*.

Infine, si è esaminata la giurisprudenza della CEDU in tema di tutela dei minori non accompagnati, mettendo in evidenza le garanzie che le autorità statali devono apprestare in caso di accertamento dell'età e di trattenimento del minore (es. garanzie relative al diritto di ascolto del minore; nomina immediata di un tutore; accertamento dell'età anche tramite visita socio-psicologica compiuta da personale esperto; trattenimento in centri adeguati alle necessità dei minori), non

rispettando le quali, lo Stato incorre in una violazione dell'art. 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e, in alcuni casi, anche l'art. 8 (diritto al rispetto della vita familiare) (tra tanti: caso Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Belgio, 2006; caso Rahimi c. Grecia, 2011; in tema di tutela dei minori accompagnati: Muskhadzhiyeva e altri c. Belgio, 2010; Kanagaratnam e altri c. Belgio, 2011; Popov c. Francia, 2012. Cfr. anche il ricorso presentato in data 11 gennaio 2017 con cui si lamentavano le condizioni inumane e degradanti di accoglienza nel CAS di Cona, in ragione delle quali la CEDU ha chiesto allo Stato italiano di fornire informazioni sulla natura di tale struttura, sulla presenza di minori e sulle misure eventualmente adottate a loro tutela e per quale motivo i minori ricorrenti non erano stati inseriti in strutture adeguate). Di tale giurisprudenza, il Legislatore italiano ha dimostrato di fare tesoro, emanando la Legge n. 47 del 2017 recante *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”*.

Prof.ssa Adele Del Guercio

Ricercatrice t.d. di Diritto internazionale nell'Università di Napoli l'Orientale

La protezione dei richiedenti asilo e delle vittime di tratta nell'ordinamento dell'Unione europea

a cura di Adele Del Guercio

L'analisi si è incentrata sulla tutela approntata dal diritto dell'Unione europea per le persone in fuga da guerre, persecuzioni ed altre gravi violazioni dei loro diritti. Se l'Unione si è dotata di un *corpus* normativo in materia di asilo, vincolante per gli Stati membri, nondimeno non mancano delle criticità, sia nella prassi applicativa e finanche nella stessa disciplina. Tali criticità sono emerse con più forza nel biennio 2015-2016, quando l'Unione europea ha ricevuto il più alto numero di domande di protezione internazionale nella sua storia e si è iniziato a parlare di “crisi dei rifugiati”.

È d'obbligo far notare che la possibilità di presentare la domanda di protezione internazionale e l'esercizio delle garanzie previste dal sistema europeo comune di asilo sono riconosciuti solamente a coloro che riescano a raggiungere la frontiera o il territorio degli Stati membri dell'Unione europea. Gli atti normativi adottati fino a questo momento non prevedono, infatti, l'asilo diplomatico (ovvero la possibilità di presentare la domanda di protezione internazionale presso le autorità consolari e diplomatiche). Anche il *resettlement*, lanciato nel 2015 con l'Agenda europea

sulla migrazione, riguarda solo circa ventimila persone. Più in generale, la politica europea sui visti è marcatamente restrittiva e sono previste sanzioni nei confronti delle compagnie aeree e marittime che prendano a bordo persone prive dei documenti richiesti. Alla luce di tali considerazioni è comprensibile la difficoltà per le persone in fuga da Paesi terzi di raggiungere il territorio europeo in maniera sicura. L'unica possibilità rimane quella di affidarsi alle organizzazioni criminali, correndo il rischio di divenire vittime di sfruttamento e violenza, come peraltro denunciato con preoccupazione dall'OIM. E con il drammatico costo in vite umane dei viaggi via mare. Diviene pertanto urgente definire canali di accesso al territorio europeo legali e sicuri per le persone in fuga. Il diritto dell'Unione già prevede degli strumenti che potrebbero essere utilizzati in tal senso, come il *resettlement*, il visto umanitario *ex art. 25* del codice dei visti, la direttiva sulla protezione temporanea – che consentirebbe anche la realizzazione di corridoi umanitari dal Paese terzo individuato dalla decisione del Consiglio. Appare invece fortemente critica l'ipotesi dell'esternalizzazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dell'esame delle domande in Paesi terzi che non offrono garanzie sotto il profilo del rispetto dei diritti umani. La cooperazione con la Turchia e la Libia sono emblematiche di un approccio volto a prevenire l'ingresso in Europa delle persone in fuga a discapito degli stessi valori che dovrebbero costituire la base della costruzione europea. È inoltre necessario definire politica comune in materia di ingresso per motivi di lavoro, settore ancor oggi demandato alla competenza statale (salvo per quanto concerne poche categorie di lavoratori). Non sorprende, infatti, che di fronte alla chiusura delle frontiere europee, si registri un incremento delle richieste di protezione internazionale, posto che quello dell'asilo diviene l'unico modo per rimanere nel territorio dello Stato membro in condizione di regolarità. Né va trascurato il carattere misto delle attuali migrazioni internazionali, che rende difficoltosa la classificazione convenzionale dei migranti come “economici” o “umanitari”, e che pone pertanto l'esigenza di definire delle garanzie a salvaguardia di ciascuna persona. Per concludere, non siamo persuasi che quella in corso sia una “crisi dei rifugiati”, tenuto anche conto che le domande presentate negli ultimi due anni sono circa due milioni e mezzo e che parliamo di un'Unione che conta 28 Stati membri e cinquecento milioni di cittadini. A nostro avviso si tratta di una crisi dell'Europa, del progetto di integrazione, della solidarietà che dovrebbe esservi alla base.

La sfida posta dall'arrivo di persone in fuga diviene pertanto un elemento chiave nella ridefinizione del progetto di integrazione europea. Solo delle scelte coraggiose, che sappiano mantenersi immuni dalle spinte nazionaliste e xenofobe, ispirate invece a ideali di solidarietà e di

rispetto dei diritti umani, potranno determinare il rilancio consolidamento di un'Europa come *spazio di diritto, di accoglienza e di asilo*.

3. La tutela dei migranti negli ordinamenti costituzionali

Prof. Vasco Pereira Da Silva

Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Lisbona

The crisis of European and National Constitutions

a cura di Luca Di Majo

Nonostante l'Europa non si sia ancora dotata di una Costituzione formale scritta, il Trattato di Lisbona ben può essere considerato una vera e propria "Costituzione materiale" che contempla valori e principi giuridici legati alle tradizioni costituzionali di tutti gli Stati membri, tra i quali spiccano la separazione dei poteri ed il principio di sussidiarietà, veri e propri metronomi del cammino unionale.

Il Trattato di Lisbona si mescola e si affianca alle Costituzioni degli Stati dell'Unione e ha permesso a Tribunale e Corte di Giustizia di elaborare i cardini principali dell'ordinamento europeo, in particolar modo sul versante dei diritti fondamentali che, attraverso gli strumenti previsti ancora dal Trattato di Lisbona, vengono resi effettivi nel godimento da parte dei cittadini europei. Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea rappresentano, ad oggi, delle porzioni di una "Costituzione globale", resa concreta attraverso la costante attività giurisprudenziale delle Corti europee e delle Corti interne e dalla quale bisogna ripartire per la costruzione di un'Europa sempre più unita.

Prof. Andrea Patroni Griffi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università della Campania Luigi Vanvitelli

Migranti e Costituzione

a cura di Federico Gravino

Passando dalla prospettiva dell'ordinamento internazionale e sovranazionale a quello nazionale, la riflessione sulle sfide delle migrazioni viene inquadrata, nei suoi molteplici snodi problematici, sul piano costituzionale. Viene da subito evidenziata l'esistenza di uno "statuto costituzionale" dei diritti dei migranti, pur avendo invero la nostra Costituzione un riferimento ai migranti alquanto limitato. Ma la Carta costituzionale ha una portata normativa che trascende il dato letterale.

Importante strumento per il riconoscimento dei diritti dei migranti è altresì offerto dalla giurisprudenza costituzionale attraverso il parametro dell'eguaglianza. Il Giudice delle leggi in più occasioni ha sottolineato come la differenza di trattamento, anche in materia di diritti sociali, debba essere sottoposta allo stretto scrutinio del principio di ragionevolezza.

In tal modo si ripercorre la più significativa giurisprudenza resa dalla Corte costituzionale, in cui si afferma un ampio riconoscimento dei diritti degli stranieri. La Corte utilizza tutto il suo "armamentario" di decisioni non solo di mero accoglimento, ma anche interpretative e manipolative per negare l'esistenza di uno "Stato d'eccezione" che riguardi il non cittadino rispetto alla titolarità ed esercizio dei diritti, considerando pluralismo e dignità dell'uomo quali valori e principi preminenti nell'opera di bilanciamento.

Nel campo dei diritti politici si analizzano poi le modalità di acquisto della cittadinanza e le possibilità di riconoscimento di forme più ampie di *jus soli*, sia pure diversamente declinato.

L'analisi sul tema si estende poi anche alle politiche adottate dal legislatore italiano. In particolare, di recente, la legge 13 aprile 2017, n. 46, di conversione del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13 (c.d. decreto Minniti), affronta il tema del contrasto dell'immigrazione illegale. L'esigenza di apprestare forme effettive di rimpatrio si traduce in misure non prive di punti critici che costituiscono un'occasione per ragionare sull'esigenza, sia per il legislatore nazionale ma soprattutto per quello sovranazionale europeo, di sapere raccogliere la sfida dell'immigrazione e di arrivare a un governo integrato di tale fenomeno.

Prof.ssa Anna Maria Nico

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Bari A. Moro

Le sfide costituzionali del multiculturalismo

a cura di Antonella Arcopinto

Le sfide del multiculturalismo possono essere sintetizzate in quattro punti: ordine pubblico, principio di legalità, libertà di religione e diritto di integrazione. Partiamo da una doverosa premessa: la differenza tra società multiculturale e multiculturalismo. La prima consiste in uno stato di fatto di convivenza su uno stesso territorio nazionale di una molteplicità di credenze, valori, pratiche e strutture sociali differenti tra loro. Il multiculturalismo, invece, è un passo in avanti, in quanto presuppone che i gruppi di minoranza abbiano una partecipazione democratica in tale società.

A tal riguardo, risulta emblematico analizzare la recente, discussa sentenza n. 24084/17 emessa dalla Corte di Cassazione Penale - Sez. I avente ad oggetto la condanna di un indiano di religione Sikh, per la tradizione religiosa di portare con sé, anche in luoghi pubblici, il pugnale *Kirpan*, identificativo della propria appartenenza culturale.

Nella prima parte della motivazione l'organo giudicante, richiamando anche la decisione n. 63/2016 della Corte Costituzionale, afferma che la libertà religiosa non incontra soltanto il limite del "buon costume" espressamente previsto dall'art. 19 Cost., bensì, al pari delle altre libertà, deve tenere in debita considerazione il rispetto degli interessi costituzionali confluenti nella formula dell'ordine pubblico. La Cassazione, in ossequio al principio di legalità, ritiene giustamente che il motivo religioso non costituisca un'esimente, pertanto, tale arma impropria, seppur qualificata come simbolo religioso di una fede, può costituire in astratto un pericolo ed essere potenzialmente offensiva.

Il punto che ha suscitato perplessità attiene alla seconda parte della motivazione, ove viene affermato l'obbligo dell'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale in cui ha scelto liberamente di trasferirsi. A tal riguardo si ritiene che fare appello nell'ambito delle decisioni giurisprudenziali alla categoria dei "valori" non sia corretto in quanto significherebbe

rimettersi all'etica del giudicante di turno e porterebbe, come di fatto è avvenuto, a contraddizioni tra pronunce aventi lo stesso oggetto.

Il passaggio dalla società multiculturale al multiculturalismo non può essere creato attraverso l'uniformità dei soggetti che vivono sullo stesso territorio: è importante conservare la propria identità culturale, anche se nel rispetto e nel bilanciamento dei principi vigenti in quel determinato ordinamento, tanto è possibile soltanto mediante l'opera della politica e non quella giurisdizionale, in quanto, in caso contrario, si rischierebbe una società basata non più sui fondamentali strumenti della democrazia partecipativa.

Dott. Nicola Graziano

Magistrato del Tribunale di Napoli, Comitato scientifico Eurispes

I minori migranti non accompagnati tutela e profili problematici

a cura di Luigi Gesualdi

Nel 2016 sono arrivati in Italia migliaia di minori stranieri non accompagnati, dei quali un quarto sparisce entro settantadue ore dallo sbarco sulle nostre coste, per poi essere reclutati in organizzazioni criminali, in sfruttamento della prostituzione o di caporalato. Il legislatore pertanto, al fine di arginare tale fenomeno, ha emanato la legge 7 aprile 2017, n. 47, tendente ad integrare il d.lgs. 286/1998 sulla disciplina dell'immigrazione e della condizione dello straniero, la cui *ratio* muove da un evidente dovere di solidarietà sociale, come del resto espresso all'art. 2 della nostra Carta costituzionale. All'art. 1 della legge si evince come i minori stranieri non accompagnati siano titolari di diritti protettivi al pari degli altri minori aventi cittadinanza italiana ed europea, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità. Tali minori stranieri, che fanno ingresso nel territorio dello Stato italiano, non possono essere respinti (art. 3) e hanno diritto ad essere ubicati in centri di prima accoglienza specifici (art. 4). Con riferimento al processo identificativo sull'età del minore, l'art. 5 enuncia una serie di criteri, soprattutto quando il migrante è sprovvisto di un documento. Il colloquio avviene alla presenza di un mediatore culturale. Si prevede un tutore, anche provvisorio, nominato dal Tribunale dei minori. Il minore poi deve essere messo preventivamente al corrente dell'accertamento socio-sanitario. Il minore straniero non accompagnato ha, altresì, diritto alla salute ed all'istruzione sociale, come si desume dall'art. 14. Infine una portata innovativa è

assunta dall'art. 19, che sancisce che le associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 42 del T.U. sull'immigrazione, possono intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi (come ad esempio il diniego del rilascio del permesso di soggiorno).

Prof. David Capitant

Ordinario di Diritto Pubblico, Università Paris 1 Panthéon-Sorbonne e Direttore della Scuola dottorale di diritto comparato della Sorbonne

Le Politiche delle migrazioni e della tutela dei migranti in Francia

a cura di Ilaria Del Vecchio

L'intervento del Prof. Capitant è teso a mettere in luce le peculiarità diritto di asilo nel sistema ordinamentale francese. Sebbene la normativa di riferimento sia frutto oramai quasi esclusivamente dell'attuazione delle norme europee e dell'adesione a trattati internazionali, la storia francese risente di alcuni tratti caratteristici che la distinguono da altre realtà europee e che ne rendono necessaria una trattazione specifica. Il fondamento normativo del diritto di asilo in Francia, in particolare, deve rintracciarsi prioritariamente nella Convenzione di Ginevra del 1950 alla cui redazione la Francia ha partecipato attivamente e che per lungo tempo ha costituito il principale fondamento giuridico del diritto di asilo in Europa. Ancora prima, già la Costituzione francese del 1793, all'art. 120 prevedeva il diritto di asilo per "gli stranieri banditi dalla loro patria per la causa della libertà". Successivamente, l'art. 4 del Preambolo alla Costituzione francese del 1946 riconosceva l'istituto dell'asilo, in seguito richiamato nella Costituzione del 1958. Tale previsione, espressa in termini generici, era originariamente intesa dal Consiglio di Stato quale norma di principio non direttamente precettiva. Nel 1993, il Consiglio costituzionale francese ha valorizzato la portata giuridica della norma costituzionale sostenendo che la stessa importerebbe un obbligo per il legislatore di prevedere un diritto al soggiorno provvisorio sul territorio nazionale a fronte di una persecuzione nel paese di origine. Tale base costituzionale ha consentito di offrire una protezione anche a soggetti non rientranti nelle situazioni previste dalla Convenzione di Ginevra e dalla normativa europea per il riconoscimento della protezione internazionale. Per questo si è andata creando una protezione c.d. territoriale o costituzionale che si accompagna a quella internazionale e

ne colma alcuni vuoti di tutela (come ad esempio è avvenuto nel caso degli algerini perseguitati dagli estremisti islamici). La procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato dal 2017 viene gestita esclusivamente dall'Ufficio per la protezione dei rifugiati e gli apolidi creato nel 1952. In precedenza, invece, la gestione delle richieste era differenziata a seconda che si trattasse di protezione internazionale (competenza del Ministero degli Affari Esteri) o di protezione c.d. territoriale (competenza del Ministero dell'Interno).

L'organo preposto a decidere dei ricorsi presentati avverso i provvedimenti dell'Ufficio è la Corte nazionale del diritto di asilo che si compone di magistrati ed è posta sotto il controllo del Consiglio di Stato. Ad oggi la durata media per ottenere il diniego o l'accoglimento delle domande di asilo è di sei mesi, salvo il procedimento accelerato la cui durata media è di 4 mesi e il tasso di rilascio dei visti è del 29% (se si considerano anche i ricorsi decisi Corte nazionale del diritto di asilo lo stesso sale al 38%). In Europa, dopo la Germania e l'Italia, la Francia è il terzo Paese per il numero di richieste asilo. Le domande di asilo provengono principalmente dal Sudan, dall'Afghanistan, da Haiti (Guyana francese), dall'Albania edalla Siria.

Ulteriore motivo di peculiarità della situazione francese è costituito dai Territori francesi d'Oltremare da dove arrivano parimenti numerose richieste di asilo. Per questo negli ultimi tre anni l'Ufficio francese dei rifugiati ha cominciato ad operare non solo nel territorio continentale francese ma anche in tali Territori per valutare *in loco* le richieste di asilo.

Prof.ssa Valentina Faggiani

Professoressa a contratto nell'Università di Granada

Le politiche delle migrazioni e della tutela dei migranti in Spagna

a cura di Valentina Faggiani

Lo statuto giuridico dello straniero recepito nella Costituzione spagnola e regolato nelle varie leggi adottate a partire dalla LO 7/1985 costituisce un sistema aperto che ha permesso la progressiva estensione dei diritti fondamentali agli stranieri, favorendo la loro integrazione nel tessuto sociale. Questo modello che garantisce un buon livello di integrazione, tuttavia, non riesce ancora a risolvere in modo sufficiente il problema della tutela dei diritti degli stranieri irregolari, che costituisce il collettivo più debole e particolarmente vulnerabile. La crisi economica ha

contribuito ad aggravare ulteriormente la loro situazione, rischiando di vanificare le spinte inclusive promosse dalla Spagna e di accentuare le differenze tra cittadini, stranieri e stranieri irregolari, in netto contrasto con il carattere universale dei diritti fondamentali.

4. Tavola rotonda. Quali proposte per una vera politica europea delle migrazioni

Dott. Luca Laudiero, Segretario di legazione, Ministero degli Affari esteri

a cura di Luca Di Majo

L'obiettivo del Governo italiano consiste nel passaggio da un contesto di crisi generale ad una normale gestione dell'immigrazione. Poiché esiste un differenziale economico enorme tra l'Europa e l'Africa a favore del primo continente, è evidente che l'immigrazione sia da considerarsi, ormai, un fenomeno strutturale e fisiologico.

All'interno di questo contesto, l'Italia ha assunto 5 obiettivi prioritari:

- richiedere maggiore solidarietà europea nella gestione del fenomeno che riguarda, si evidenzia, non soltanto l'Italia, ma l'Europa complessivamente;
- ricollocamento efficace dei migranti già identificati ed in attesa di essere trasferiti nello Stato membro individuato;
- ridefinizione della Convenzione di Dublino;
- rafforzamento della Guardia costiera europea e individuazione di uno strumento unico per i rimpatri, attraverso una struttura che gestisca i rimpatri stessi;
- ulteriori finanziamenti da destinare al fenomeno migratorio.

Per quanto riguarda il ricollocamento, in particolare, resta ancora tutta da affrontare la problematica degli *hotspot*, laddove si registrano ancora delle resistenze da parte di alcuni Stati europei all'accoglienza dei migranti. All'uopo, l'Italia ha chiesto l'avvio delle procedure di infrazione nei confronti di chi si oppone – in particolare Slovacchia, Ungheria, Austria e Polonia – agli accordi ad oggi vigenti.

Quali speranze circa l'avvio di queste procedure di infrazione? Sicuramente esse rappresenterebbero un "incentivo" rilevante in tema di ricollocamento, tanto che lo stesso Presidente della Commissione europea si è mostrato sensibile ad avviare una discussione in materia.

L'Italia è in prima linea nella gestione dell'immigrazione, ma è fondamentale che tutti gli altri Paesi dell'Unione europea facciano i "compiti a casa". Al 2 giugno, a fronte di 20.000 migranti sottoposti alla procedura di ricollocamento, più di 6.000 sono stati assegnati all'Italia e 3.000 alla Grecia; siamo, dunque, ancora molto lontani dall'obiettivo di una redistribuzione tendenzialmente eguale, per cui si auspica che in futuro ci si sforzi per garantire maggiore solidarietà e cooperazione.

Roberto Sommella, Responsabile Direzione Relazioni Esterne e Rapporti Istituzionali dell'AGCM

a cura di Luca Di Majo

L'immigrazione è un problema di testa, numeri e cuore.

Dieci indicatori possono indurre ad una riflessione approfondita e ad ampio raggio.

Primo indicatore: 1.200.000 sono gli extracomunitari arrivati in 10 anni nell'Unione europea. Sono dati delle Nazioni Unite che rappresentano una presenza degli stranieri extracomunitari che si aggira attorno all'1% della popolazione totale europea; per questo motivo, non può parlarsi di invasione.

Secondo indicatore: 11% su 160.000 di immigrati ricollocati nell'Unione europea. E' evidente che il piano di ricollocamento proposto dalla Commissione europea e sottoscritto all'unanimità dai Paesi membri non ha funzionato. Così, il 18 marzo 2017, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che impegna la Commissione ad avviare le procedure di infrazione rispetto agli Stati che, pur sottoscrivendo il "piano Juncker", non lo hanno concretamente rispettato.

Terzo indicatore: solo 4 migranti minori non accompagnati sono stati, ad oggi, ricollocati nell'Unione europea (2 in Norvegia e 2 nei Paesi Bassi).

Quarto indicatore: 3,3 miliardi di Euro è il costo dell'accoglienza annuo, indicato nel bilancio dello Stato 2016. Quinto indicatore: 8 miliardi di Euro è la cifra che afferisce ai contributi che i migranti pagano all'INPS. Sesto indicatore: 2,4 miliardi di Euro attivo a bilancio INPS per i contributi pensionistici versati dai migranti. Settimo indicatore: 45,6 miliardi di Euro di reddito imponibile ai lavoratori stranieri. Ottavo indicatore: 6,6 miliardi di Euro i contributi IRPEF versati dai migranti. Nono indicatore: un Paese, la Romania, sta avendo un ruolo molto importante sulla problematica dell'immigrazione. Slovacchia, Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria hanno invitato

la Romania ad entrare nel Gruppo di Visegrad. Ciò impone una riflessione molto più profonda: se il Gruppo di Visegrad dovesse allargarsi fino a ricomprendere i Balcani, si rischierebbe una vera e propria cortina di ferro che spaccherebbe a metà tanto l'integrazione dell'Unione europea, quanto la politica di ricollocamento dei migranti. In questo contesto, l'Italia sta svolgendo un ruolo fondamentale di intermediazione affinché tale programma non veda la sua realizzazione attraverso la ricerca di soluzioni alternative. Decimo indicatore: 130 persone a bordo di un barcone nel canale di Sicilia si accingono, alla data del 9 giugno 2017, a sbarcare sulle coste italiane. Una notizia confortante circa l'esiguo numero dei migranti, a fronte di una media mensile di 5.000 migranti.

La risposta alle problematiche evidenziate non è certamente l'isolazionismo; è sbagliato ricercare risposte politiche ad un problema economico come l'immigrazione: se non ci fosse l'Unione europea, i migranti sbarcherebbero ugualmente. L'Unione Europea detiene il 7% della popolazione mondiale, produce il 25% del PIL mondiale e sostiene il 50% del welfare planetario. L'Unione europea è il continente dove si vive in un tendenziale benessere, dove la maggior parte dei migranti vuole giungere e dove noi tutti dovremmo essere contenti di restare.

Dott. Pier Virgilio Dastoli, Presidente del “Consiglio Italiano del Movimento Europeo”

a cura di Isabella Patroni Griffi

I problemi che oggi l'Europa è chiamata ad affrontare sono molto diversi da quelli cui si trovarono di fronte i promotori del manifesto di Ventotene. All'epoca si trattava di lanciare un'idea d'Europa che, uscita dal secondo conflitto mondiale, ritrovasse nella solidarietà e nel superamento dei nazionalismi il germe per la nuova costruzione europea. A sessant'anni dal Trattato di Roma, l'Europa si è andata evolvendo ma, anche a livello politico-istituzionale, sono emerse criticità, con particolare riferimento ai problemi legati all'immigrazione.

I richiedenti asilo e gli immigrati non sono numeri ma persone che fuggono da paesi in cui c'è guerra, fame, disastri ambientali e fenomeni quali il *landgrabbing*.

Le criticità evidenziate sono le seguenti: a) la distinzione tra richiedenti asilo e migranti posta dalla convenzione di Ginevra del 1951 è inadeguata rispetto a flussi migratori dovuti comunque a situazioni di estremo disagio e povertà; b) del pari inadeguata è la disciplina del Trattato di Dublino 2013 che si fonda sul principio secondo cui il migrante può chiedere asilo solo nel paese di prima

accoglienza. A quest'ultimo riguardo anche la proposta di modifica della Commissione Europea appare inadeguata sia perché non tiene conto del carattere strutturale e non emergenziale del fenomeno, sia perché il rifiuto di ricollocamento da parte di alcuni Stati non può essere superato dalla semplice previsione di sanzioni ma deve essere fronteggiato con strumenti volti a monitorare e attuare compiutamente il principio di solidarietà.

In definitiva la politica di asilo e immigrazione non può essere gestita a livello nazionale ma richiede una politica comune dell'Unione Europea nell'ambito di un intervento di *peace enforcement* autorizzato dalle Nazioni Unite.

La responsabilità delle politiche di migrazione e asilo dovrebbe comprendere tutti gli aspetti dell'accoglienza (solidarietà, inclusione, dialogo interculturale politico e religioso, assistenza sanitaria, educazione, alloggio ecc.) e a tal fine andrebbe individuato un centro di imputazione politica dell'Unione Europea responsabile per queste politiche (Consiglio dei ministri europei dell'immigrazione, un ministro UE per l'immigrazione).

5. Il Documento conclusivo con le proposte dell'associazione "Per l'Europa di Ventotene, oggi" su Europa e migranti

La costruzione di una vera politica comune europea che sia in grado di governare in modo equilibrato il complesso fenomeno migratorio, e che sappia articolarsi in misure di controllo dei flussi e opportune formule di accoglienza, insieme alla protezione dei diritti, alla promozione dello sviluppo umano e all'inclusione sociale, si fonda su alcune premesse, riscontrate dai docenti della *Summer School*.

La prima. E' necessario **abbandonare al più presto la logica emergenziale** seguita finora nella gestione dei flussi migratori. E' in atto un cambiamento più strutturato e complesso della società globale, a fronte del quale si è portati a ritenere che i flussi migratori continueranno nei prossimi anni con la conseguenza che è importante programmare le politiche migratorie (governo e controllo dei flussi, politiche di accoglienza e di integrazione sociale) al fine di garantirne la sostenibilità sociale, politica ed economica nel lungo periodo.

La seconda. E' necessario capire che ciò che sta accadendo non è una invasione dell'Europa come demagogicamente qualcuno lascia intendere. Sono in atto in realtà dei cambiamenti che

andranno ad incidere sugli equilibri geopolitici mondiali. Le statistiche dimostrano che il fenomeno delle migrazioni sia in realtà un **fenomeno globale**, che tocca solo in parte minore l'Europa.

La **terza**. E' necessario comprendere come sia in atto una **trasformazione della intera società europea** che assume, tra i suoi valori fondanti - è bene ricordarlo - il principio della solidarietà sociale e del pluralismo sociale e culturale; il 'principio dell'eguaglianza nelle diversità' che, oggi, più che mai, mette in discussione, anche in chiave problematica, i tradizionali bilanciamenti tra diversi diritti, tra diritti individuali e interessi collettivi di rilevanza costituzionale. Si tratta di allargare, a fronte di diversi percorsi di integrazione sociale e culturale, da intraprendere, i "*valori della società pluralista*", senza timori irragionevoli di un nuovo ordine sociale giuridicamente e politicamente multiculturale, in cui sia garantita la partecipazione democratica (in senso lato) delle diverse minoranze. Non è da trascurare infine l'impatto positivo che il fenomeno migratorio, se adeguatamente governato, avrà, nel lungo periodo, sulla crescita economica e demografica della stessa società europea e sulla tenuta del *Welfare State*.

La **quarta**. E' necessario combattere la paura e la diffidenza dell'altro che porta ad inaccettabili forme di chiusura e un ritorno a logiche nazionalistiche nel rapporto tra Stati e campanilistiche a livello locale. Tale atteggiamento appare errato, ritenendo invece che solo attraverso il **rafforzamento dell'identità politica**, del fondamento democratico **dell'Unione europea e del principio solidaristico** (principio comune alle tradizioni costituzionali dei diversi Paesi dell'UE) si potrà **gestire in modo più equilibrato e responsabile il fenomeno migratorio**.

La **quinta**. E' necessario di conseguenza **combattere la politica dei muri**. Gli Stati sono oggi divisi tra apertura e ritiro: la sicurezza diventa sempre più una priorità alla luce dei drammatici eventi legati al terrorismo. In questo contesto il confine non diventa soltanto una semplice linea di demarcazione tra il sé e l'altro, ma un elemento attraverso il quale la società interpreta il pericolo e quindi tenta di difendere la propria identità, i suoi valori. Il dilemma della sicurezza si basa su un modello di azione-reazione: ai continui flussi migratori, gli Stati nazionali rispondono con l'innalzamento di barriere e dispositivi per delimitare e proteggere la propria sovranità contro le minacce esterne alla sicurezza nazionale; attraverso la schermatura dei propri confini, secondo l'opinione comune che i confini-scudo rafforzerebbero la sovranità degli Stati.

Alla luce di tali premesse, dalle riflessioni emerse nel corso della *Summer School* sia da parte dei Docenti sia da parte dei partecipanti, si è giunti alle seguenti conclusioni, che rappresentano la

posizione della nostra associazione e che si spera possano essere sempre più recepite anche a livello politico.

1. Rafforzare la cooperazione internazionale tra Stati muovendo dal presupposto che la sovranità statale non sia solo un privilegio ma un dovere che comporta l'esercizio di poteri funzionali alla tutela dei diritti inviolabili e degli interessi collettivi della comunità internazionale.

2. Sviluppare un approccio olistico, rispetto a tutte le forme di migrazioni forzate, attenuando quella distinzione tra rifugiati e migranti che fuggono da contesti di guerra, dalla fame o da disastri ambientali, come anche le Nazioni Unite, nella recente Dichiarazione di New York sui migranti e i rifugiati del 3 ottobre 2016 suggerisce.

3. Incentivare la pratica dei **corridoi umanitari**, in uno spirito collaborativo tra tutti gli Stati dell'Unione Europea, per garantire a chi fugge da contesti di guerra o da persecuzioni delle vie di 'fuga' in sicurezza, canali di accesso legali al territorio europeo.

4. Riflettere seriamente sull'**asilo diplomatico**, e cioè sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale presso autorità consolari e diplomatiche degli Stati membri dell'Unione europea.

5. Favorire l'utilizzo del cd. **visto con validità territoriale limitato per ragioni umanitarie** previsto dall'art. 25 del Regolamento (CE) n.810/2009 del 13 luglio 2009 istitutivo del Codice comunitario dei visti.

6. Rilanciare lo strumento della **protezione temporanea**, disciplinata dalla Direttiva 2001/55/Ce, del Consiglio dell'Unione Europea del 20 luglio 2001 recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, che prevede un dispositivo eccezionale nel caso di arrivo massiccio nell'Unione europea (UE) di stranieri che non possono rientrare nel loro paese, in particolare a causa di una guerra, violenze o violazioni dei diritti umani. Sebbene non sia mai stata attivata fino a questo momento, detta direttiva consente di offrire una protezione e uno *status* giuridico immediati

alle persone in fuga dal Paese terzo individuato con decisione del Consiglio, senza andare ad oberare il sistema di asilo degli Stati membri; si basa su un autentico meccanismo di solidarietà europea, poiché gli Stati membri sono tenuti ad accogliere una quota di persone, di modo da evitare di andare a gravare su pochi Stati membri; prevede l'attivazione di corridoi umanitari, che consentono di trasferire le persone in condizioni sicure nel territorio europeo.

7. Intensificare le **misure di reinsediamento** e cioè il trasferimento di persone, già riconosciute beneficiarie dello status di rifugiato dall'Alto commissariato Onu per i rifugiati (Unhcr), da un paese di primo asilo dove non ci sono possibilità di integrazione e la protezione può essere messa a rischio, verso altri paesi dell'Unione europea.

8. Superare o almeno ripensare la **regola, prevista dal regolamento Dublino, del Paese di primo ingresso** quale Paese responsabile dell'accertamento della domanda di asilo, per delineare un sistema in grado di enfatizzare maggiormente la volontà dei richiedenti asilo e favorire i movimenti secondari dei richiedenti asilo.

9. Prevedere a livello europeo il **riconoscimento reciproco delle decisioni statali di attribuzione della protezione internazionale**. Allo stato attuale, infatti, benché si parli di sistema europeo comune di asilo, i beneficiari dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria sono tali solo nello Stato membro che ha riconosciuto loro la protezione e possono esercitare la libertà di circolazione e soggiorno solamente alle condizioni poste dal codice delle frontiere Schengen, ovvero per un massimo di tre mesi nell'arco dei sei. Il diritto di trasferirsi in un altro Stato membro viene maturato, secondo la direttiva 2003/109/CE (e successive modifiche), solamente dopo cinque anni di residenza regolare nel territorio dello Stato membro che ha riconosciuto la protezione internazionale. Vengono quindi trascurati, sia nella fase dell'accoglienza e delle procedure per l'esame della domanda di protezione internazionale, sia successivamente al riconoscimento della stessa, i legami familiari, sociali, culturali della persona con eventuali altri Stati membri, e in generale la volontà della stessa di avviare un progetto di vita in un Paese che presenti un mercato del lavoro più recettivo o un sistema di welfare più efficiente.

10. Ridefinire una politica comune in materia di ingresso e di soggiorno per motivi di lavoro, in quanto, a fronte della chiusura delle frontiere europee, si registra un incremento delle richieste di protezione internazionale, posto che quella dell'asilo diviene l'unico modo per rimanere nel territorio dello Stato membro in condizione di regolarità. Fino a questo momento le resistenze di alcuni Stati membri hanno impedito la definizione di una politica comune con riguardo all'ingresso di lavoratori autonomi e subordinati. Una disciplina è stata adottata solo con riguardo ad alcune specifiche categorie di lavoratori, altamente specializzati. Il Trattato di Lisbona ribadisce che l'ingresso per motivi di lavoro è demandato alle competenze esclusive statali.

11. Aggiornare la disciplina UE dello *smuggling*. Per le caratteristiche assunte nel Mediterraneo e per il numero dei morti, il traffico di migranti può configurarsi anche come un crimine contro l'umanità e non più come un crimine contro lo Stato e la sua integrità territoriale.

12. Attivare i meccanismi giuridici volti a responsabilizzare gli Stati dei Paesi europei che non rispettano, nella gestione delle politiche migratorie, gli *standard* di tutela dei diritti dei migranti, come definiti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE e della Corte Europea dei Diritti dell'Unione Europea.

13. Rendere in particolare effettivo il principio di solidarietà tra i Paesi europei in ogni fase della gestione del fenomeno migratorio e soprattutto nella redistribuzione e ricollocamento dei migranti, quale **obbligo** che deve trovare **adeguate sanzioni in caso di inadempimento**. La **situazione dei minori migranti non ricollocati è tragicamente emblematica**.

14. Individuare un più chiaro centro di imputazione politica dell'Unione Europea responsabile di un'auspicata politica comune delle migrazioni. In tal senso, sarebbe importante sia un Consiglio dei ministri europei dell'immigrazione sia un ministro/commissario UE per l'immigrazione.

15. Ricorrere allo strumento della detenzione amministrativa come *extrema ratio* e far sì che il ricorso a tale strumento avvenga nel rispetto del principio di legalità, di certezza del diritto e dei principi tutti dello Stato di diritto.

16. Ricondurre al rispetto del diritto di difesa e dei principi fondamentali del giusto processo le procedure volte ad impugnare la decisione della Commissione Territoriale, come definite dal recente intervento legislativo italiano (Legge n. 46 del 2017 - conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante *disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*), in cui si riscontrano tensioni con diverse disposizioni costituzionali, quali l'art. 3 Cost., in quanto la decisione di introdurre il divieto di ricorrere in appello per ottenere un riesame nel merito della decisione assunta in primo grado non risulta ragionevole, se calata nelle logiche di un sistema giudiziario che prevede, per la maggior parte delle controversie, anche su questioni meno rilevanti, la possibilità di accedere al doppio grado di giudizio; l'art. 24 e l'art. 111 Cost., in quanto nella nuova procedura non garantirebbe sufficientemente il contraddittorio tra le parti; l'art. 117 I comma, Cost., per il rispetto delle regole del giusto processo come definito dall'art. 6 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* e delle libertà; l'art. 77 Cost., tenuto conto che o la gestione dei flussi migratori rappresenta, contrariamente a ciò che sta emergendo a livello internazionale e sovranazionale, un'emergenza non altrimenti disciplinabile o non appare confacente il ricorso alla decretazione d'urgenza per normare aspetti procedurali, molti dei quali entreranno in vigore dopo 180 giorni dall'emanazione del Decreto Legge.

17. Investire maggiormente nei percorsi di integrazione sociale, muovendo dal presupposto che la competenza statale di gestione dei flussi migratori non può essere disgiunta, per essere sostenibile dal punto di vista sociale ed economico, dalle politiche dell'accoglienza e di integrazione sociale, rimesse in particolare agli Enti substatali.

18. Attivare i meccanismi per garantire un approccio effettivamente responsabile e solidale tra i diversi contesti regionali e locali nell'accoglienza dei migranti sul territorio nazionale (quali il principio di leale collaborazione, il principio di sussidiarietà o l'esercizio di poteri sostitutivi) e che porti a designare un modello di *governance* dell'immigrazione più integrato tra i diversi attori, istituzionali e privati, coinvolti nelle politiche di accoglienza e di integrazione sociale dei migranti.

19. Definire un approccio alle politiche migratorie in grado di contemperare l'esigenza di integrazione e protezione sociale degli stranieri nel **rispetto, allo stesso tempo, dei valori della società** nella quale gli stessi intendono vivere, al fine di garantire la pacifica convivenza delle diverse identità particolari e per aprire un varco ad un nuovo confronto sulla cittadinanza che tende ormai ad emanciparsi sempre di più dalla mera cornice statale.

20. Riflettere sul modello di cittadinanza italiana e sulle relative modalità di acquisto, che contemplino anche forme temperate di *ius soli*, tenuto conto che la distinzione tra popolo (insieme di individui uniti da un vincolo nazionale identitario e da quello della cittadinanza) e popolazione (insieme degli individui che fanno parte di un determinato ordinamento giuridico territoriale in un preciso momento storico) si attenua innanzi ad una società multiculturale in cui convivono, all'interno dei confini politici territoriali, culture diverse e gruppi sociali dotati di singolarità culturale, religiosa, linguistica, caratterizzati da differenti etnie, linguaggi e tradizioni.