

Programa de Doctorado en Estudios Migratorios



**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**

TESI DOTTORALE

TESIS DOCTORAL

**MIGRAZIONE E DIRITI UMANI NELL'UNIONE EUROPEA
MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN LA UNIÓN
EUROPEA**

SALVATORE LORIA

Director: Prof. Francisco Javier Durán Ruiz

Granada, 2019

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Salvatore, Loria
ISBN: 978-84-1306-644-8
URI: <http://hdl.handle.net/10481/63921>

Sono un cittadino, non di Atene o della Grecia, ma del mondo.

(Socrate)

Soy un ciudadano, no de Atenas o de Grecia, sino del mundo.

(Socrate)

Di fronte alla tragedia di decine di migliaia di profughi che fuggono dalla morte per la guerra e per la fame, e sono in cammino verso una speranza di vita, il Vangelo ci chiama, ci chiede, ad essere 'prossimi' dei più piccoli e abbandonati.

(Papa Francesco)

Frente a la tragedia de decenas de miles de refugiados que huyen de la muerte por la guerra y por el hambre, y están en camino hacia una esperanza de vida, el Evangelio nos llama, nos pide, a ser 'próximis' de los más pequeños y abandonados.

(Papa Francisco)

E' proprio l'individualità, ovverosia la totalità delle individualità, che costituisce l'universalità e, dunque, la garanzia della tutela di tutti pur nella diversità di ciascuno.

(Salvatore Loria)

En otras palabras, es precisamente la individualidad, más correctamente la totalidad de las individualidades, lo que constituye la universalidad y, por lo tanto, la garantía de la protección de todos pese a la diversidad de cada uno.

(Salvatore Loria)

Dedico questo mio lavoro

ai tanti volti sconosciuti e senza nome, inghiottiti dalle onde del Mediterraneo insieme al loro sogno di un futuro migliore;

alla mia famiglia che nelle interminabili notti di silenzioso lavoro, ha saputo comprendere lo sforzo di un gravoso impegno che ha comportato assenza incolpevole nella quotidianità e ha saputo non farlo pesare;

a chi ha creduto e sostenuto lo sforzo di mettermi in gioco in un percorso che sicuramente mi ha arricchito professionalmente ed umanamente;

a chi mi ha insegnato con il proprio esempio a tendere sempre alla ricerca di risposte non avendo mai la certezza di aver raggiunto la verità;

ai tanti Maestri incontrati nel mio tortuoso percorso, irto di dubbi e perplessità, che hanno saputo infondermi consigli, incoraggiamenti e che soprattutto hanno saputo trasmettermi l'umiltà e la curiosità della ricerca;

al prof. Francisco Javier García Castaño, indomito guerriero di un sapere sempre aperto verso ogni e qualsiasi prospettiva che, consapevolmente, fin dal primo incontro mi ha trasmesso con la sua simpatica insistenza che il primo passo della ricerca è “leggere, leggere, leggere, leggere... e sempre leggere”;

al prof. Francisco Javier Durán Ruiz, amico, compagno, fratello e direttore della mia tesi che mi ha seguito, passo dopo passo, nello sforzo della realizzazione di questo mio lavoro, dispensandomi suggerimenti e illuminandomi nei momenti di comprensibili smarrimenti in un campo che, grazie alla sua disponibilità, ho imparato a conoscere e ad amare;

a tutti i colleghi – Nuccio Acone, Giuseppe Ancione, Rosa Barbera, Rosella Bianco, Liliana Bono, Caterina Buccheri, Gaetana Calì, Alessandra Cama, Maria Letizia Cama, Carmelo Caserta, Giuseppina Caradonna, Peppe Catalano, Gaetana Cava, Vincenza Cavalieri, Caterina Maria Ciulla, Teresa Cuciniello, Antonella Dattolo, Salvatore Iarrera, Enza Indelicato, Francesco Lo Campo, Rosanna Micali, Gabriele Scozzafava, Pietro Soddu, Giacomo Sollazzo, Valeria Treviso, Nicola Zambuto e tutti gli altri che ho comunque incrociato in questi anni di ricerca - con i quali ho condiviso ansie, paure, incertezze ma anche gioie e giorni di gioiosa spensieratezza a Palermo ed a Granada e che terrò sempre custoditi nella mente e nel cuore;

a chi leggerà il mio lavoro ed, infine, a Salvatore Loria, ovvero a me stesso, che ancora – nonostante l'incessante decorso del tempo – non spengo la voglia di guardare al futuro.

Dedico este trabajo a

a tantos rostros desconocidos y sin nombre, tragados por las olas del Mediterráneo junto con su sueño de un futuro mejor;

a mi familia que en las interminables noches de silencioso trabajo, ha sabido comprender el esfuerzo de un gravoso compromiso que ha comportado ausencia inocente en la cotidianidad y ha sabido no hacerle pesar;

a quien creyó y sostuvo el esfuerzo de ponerme en juego en un camino que seguramente me enriqueció profesional y humanamente;

a quien me enseñó con su ejemplo a tender siempre a la búsqueda de respuestas sin tener nunca la certeza de haber alcanzado la verdad;

a los numerosos Maestros encontrados en mi tortuoso recorrido, lleno de dudas y perplejidades, que han sabido infundirme consejos, aliento y que, sobre todo, han sabido transmitirme la humildad y la curiosidad de la investigación;

al Prof. Francisco Javier García Castaño, indómito guerrero de un saber siempre abierto a cualquier perspectiva que, conscientemente, desde el primer encuentro me ha transmitido con su simpática insistencia que el primer paso de la búsqueda es “leer, leer, leer ... y siempre leer”;

al Prof. Francisco Javier Durán Ruiz, amigo, compañero, hermano y director de mi tesis que me ha seguido, paso a paso, en el esfuerzo de realizar mi trabajo, dándome sugerencias e iluminándome en los momentos de comprensibles extravíos en un campo que, gracias a su disponibilidad, he aprendido a conocer y a amar;

a todos los colegas – Nuccio Acone, Giuseppe Ancione, Rosa Barbera, Rosella Bianco, Liliana Bono, Caterina Buccheri, Gaetana Calì, Alessandra Cama, Maria Letizia Cama, Carmelo Caserta, Giuseppina Caradonna, Peppe Catalano, Gaetana Cava, Vincenza Cavalieri, Caterina Maria Ciulla, Teresa Cuciniello, Antonella Dattolo, Salvatore Iarrera, Enza Indelicato, Francesco Lo Campo, Rosanna Micali, Gabriele Scozzafava, Pietro Soddu, Giacomo Sollazzo, Valeria Treviso, Nicola Zambuto y todos los demás que he cruzado en estos años de búsqueda – con los que he compartido preocupaciones, temores, incertidumbres, pero también alegrías y días de alegre despreocupación en Palermo y Granada, que siempre guardaré en la mente y en el corazón;

a quien leerá mi trabajo y, por último, a Salvatore Loria, o sea, a mí mismo, que todavía -a pesar del incesante curso del tiempo- no apago el deseo de mirar al futuro.

MIGRAZIONE E DIRITI UMANI NELL'UNIONE EUROPEA

MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN LA UNIÓN EUROPEA

INDICE

Citazioni	pag. 1
Dediche	pag. 2
Dedicatorias	pag. 3
INTRODUZIONE	pag. 7
INTRODUCCIÓN	pag. 14
CAPITOLO PRIMO: DIRITTI UMANI E DIRITTI FONDAMENTALI	
1.1 Il concetto di persona	pag. 22
1.2 Diritti umani e diritti fondamentali	pag. 30
1.3 L'universalizzazione dei diritti fondamentali	pag. 65
1.4 Il binomio Diritti fondamentali e cittadinanza	pag. 69
CAPITOLO SECONDO: LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELL'U.E.	
2.1 Le origini	pag. 76
2.2 Gli accordi di Schengen	pag. 79
2.3 Il Trattato di Maastricht	pag. 90
2.4 Il Trattato di Amsterdam	pag. 96

2.5 Il Consiglio Europeo di Colonia e di Tampere	pag.100
2.6 Il Trattato di Nizza	pag.107
2.7 Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona	pag.112
CAPITOLO TERZO: STRUMENTI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELL'U.E.	
3.1 La Convenzione di Roma del 1950	pag.127
3.1.1 Struttura della CEDU e sua natura	pag.131
3.2 La Corte Europea di Giustizia	pag.143
3.2.1 La Corte di giustizia ed i diritti umani fondamentali riconosciuti e l'applicazione giurisprudenziale dei diritti fondamentali nell'U.E.	pag.155
CAPITOLO QUARTO: LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MIGRANTI	
4.1 La tutela della libertà personale nel rimpatrio e nel trattenimento del migrante	pag.170
4.2 La direttiva 2008/115/CE	pag.177
4.2.1 Esame giurisprudenza della Corte di Giustizia nel rimpatrio e nel trattenimento dei migranti	pag.183
4.3 Trattenimento dei migranti ai fini dell'allontanamento;	pag.190
4.4 Diritto al ricongiungimento familiare nella legislazione U.E.	pag.199
4.7 La tutela del minore non accompagnato	pag.205
4.7.1 Minori non accompagnati: notazioni sul fenomeno	pag.216
4.7.2 Legge 7 aprile 2017, n. 47: disposizioni in materia di misure	

di protezione dei minori stranieri non accompagnati	pag.222
4.8 Quale tutore per i minori non accompagnati?	pag.229
CAPITOLO QUINTO: CONCLUSIONI E PROPOSTE	
5.1 Garanzia effettiva nell’U.E. dei diritti fondamentali dei migranti?	pag.236
5.2 Rinazionalizzazione delle politiche di migrazione	pag.250
5.3 Fallimento del progetto europeo in tema di migrazione ed asilo	pag.258
5.4 Asilo negato e respingimento	pag.266
5.5 Quale futuro?	pag.275
5.6 Una proposta di riappacificazione	pag.281
5.7 Conclusioni	pag.288
5.7 Conclusiones	pag.303
BIBLIOGRAFIA	pag.319
LEGGI ITALIANE ED EUROPEE SULL’IMMIGRAZIONE	pag.335
GIURISPRUDENZA CITATA	pag.419

MIGRAZIONE E VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI NELL'UNIONE EUROPEA

INTRODUZIONE

Nell'era della globalizzazione e degli spostamenti di masse in cerca di nuove opportunità e di diritti che vengono negati nei Paesi d'origine, si è sviluppata tra i cultori del diritto una riflessione sui diritti fondamentali che coinvolge necessariamente, ognuno per le proprie competenze ed interesse, i filosofi del diritto ed i costituzionalisti, tutti tesi a ipotizzare una sorta di “cosmopolitismo” che sia capace di superare l'antico e tradizionale concetto di cittadinanza.

Considerando che la società contemporanea è preda di contestazioni, generate a catena, in tutti i settori ed in tutte le attività che, contestualmente, mettono in discussione la stessa società, diventa interessante approfondire quanti e quali siano i diritti fondamentali e se tali diritti coincidano o siano in contraddizione con i diritti universali; se esiste una connessione tra tutela dei diritti e democrazia e, ancora, se tale connessione sia strettamente necessaria come quella tra democrazia ed uguaglianza.

Partendo da questo assunto e ritenendo che il diritto è, in buona sostanza, “mediazione”, si ritiene che i vari conflitti sociali non potranno mai risolversi attraverso l'applicazione della volontà politica, ovvero di norme concepite e dettate da esigenze politiche o morali, in quanto, la mediazione presuppone una certa dialettica, ovvero una “collaborazione” che potrebbe risolversi o in un conflitto o in un accordo.

Molto spesso, infatti, si ritiene erroneamente che lo Stato debba intervenire dappertutto e, conseguentemente, con siffatta convinzione vengono snaturati, di fatto, i suoi precipui compiti di protezione all'interno ed all'esterno del territorio. Peculiarità dello Stato è sicuramente la politica intesa come finalità tendente a creare

i presupposti per la concordia e non come presupposto regolatore tuttologo che pretende di sovrintendere su tutti i settori. Da qui, il fallimento delle esperienze del comunismo in tutte le sue sfaccettature, sia esso scientifico che utopistico e dei nazionalismi e fascismi che si sono succeduti nel corso del XX secolo.

È pertanto necessario che lo Stato si riappropri delle sue proprie prerogative che sono prettamente politiche e di propria esclusiva pertinenza; è altrettanto necessario che lo Stato si occupi esclusivamente di ricercare, salvaguardare e promuovere la pace interna ed esterna sempre nel rispetto delle aspettative degli uomini. Vale la pena ricordare che i governanti, ovvero i politici, dovrebbero tendere a realizzare un incessante ed inarrestabile progredire in direzione della pace e della libertà in quanto, quest'ultimi principi garantirebbe un libero interscambio tra i vari Stati del pianeta Terra, in modo da rendere possibile la realizzazione e la costituzione di una comunità giuridica universale, alla cui base e fondamento ci siano, appunto, la libertà e la pace.

Quanto ipotizzato è utopia o è realizzabile? È possibile raggiungere la pace senza passare attraverso la guerra? Occorre contrapporre muro contro muro? E' veramente necessario che "per abolire la guerra bisogna fare la guerra"¹?

Per realizzare quanto ipotizzato, bisognerebbe intanto comprendere appieno cosa è effettivamente la pace: non è forse il contrario, l'opposto della discordia, dei conflitti, delle insoddisfazioni, delle contrapposizioni, degli interessi contrastanti, delle divergenze, ecc.? In realtà la pace non è e non può essere nient'altro che dialettica tra dualità che perviene ad una sorta di compromesso. Ci troviamo, a ben pensarci, di fronte ad una dualità che, così come tutte le dualità presenti nel diritto, viene superata

¹ Võ Nguyên Giáp (1911-2013) fu il capo militare del Viet Minh di Ho Chi Minh nella guerra d'Indocina e dell'Esercito Popolare Vietnamita della Repubblica Democratica del Vietnam nella guerra del Vietnam. La frase è stata estrapolata da: Giáp, V.N. (1973). *L'Uomo e le Armi*. Rivista "Maquis", I classici del marxismo, numero speciale 15/16

dalla tolleranza che assume il significato di “razionalizzazione” perché, come insegna Protagora, “L’uomo è la misura di tutte le cose”².

Partendo da queste considerazioni, si è inteso affrontare una ricerca che alla fine, riteniamo, possa aver dato, o quanto meno tentato di dare, delle risposte, seppure con le inevitabili lacune e limiti, ai seguenti interrogativi: come vengono sentite le diversità che costituiscono la società nel suo insieme? Li sentiamo come pietra d’inciampo o come ricchezza? Come situazione di svantaggio o come risorsa? E’ possibile individuare ed enunciare una nuova funzione irenologica³ del diritto che sia in grado davvero di facilitare la concordia tra gli uomini all’interno di una più vasta unità politica ultra nazionale? Sarà possibile l’universalizzazione dei diritti fondamentali, superando la barriera della logica giuridica?

Stabilito il tema della ricerca, si è reso innanzi tutto necessario individuare il paradigma con il quale approcciarsi per identificare e definire metodi e strategie al fine di pervenire ad una articolata e globale visione che potesse tenere conto sia degli antecedenti fattuali che delle tecniche usate da altri ricercatori in simili lavori. Poiché la ricerca dovrebbe tendere a dimostrare il fallimento del progetto politico dell’U.E. per via degli strumenti messi in atto che di fatto “respingono” e non accolgono i migranti ed i rifugiati, si è ritenuto idoneo l’utilizzo della ricerca qualitativa interpretativista che ci ha consentito di considerare il soggetto della ricerca (migranti e rifugiati) ruolo attivo della stessa. Per questo motivo si è ritenuto che il disegno della ricerca si sviluppasse in maniera destrutturata e cioè, aperta a qualsiasi imprevisto e suscettibile, quindi, di subire modifiche, anche significative, in funzione degli sviluppi che il tema potesse evolversi o modificarsi in corso d’opera. Il tipo di metodologia di ricerca scelto (qualitativa), come dimostrano molte ricerche similari, predilige l’approfondimento del dettaglio alla ricostruzione del quadro d’insieme e gli studi intensivi a quelli estensivi e, pertanto, si è tentato di rispondere in maniera

² Filosofo greco (n. Abdera tra il 484 e il 481 a. C. - m. fine sec. V) delle cui opere, purtroppo, non rimangono che frammenti tra cui le celebri frasi iniziali dello scritto Sugli dèi e di quello intitolato «Verità», che cominciava, appunto, con le parole citate.

³ Con il termine «irenologia», si intende lo studio delle cause e dei presupposti della pace

specifica alle domande che certamente ci saremmo posti durante il complesso percorso.

«Quando le persone attraversano i confini del proprio Paese, probabilmente non lo sanno ancora, ma il mondo non li guarderà più con gli stessi occhi, poiché hanno acquisito un nuovo status o condizione personale: sono dei migranti».⁴

Coloro che diventano migranti si trovano, di conseguenza, in una situazione di inferiorità, rispetto ai c.d. regolari, ossia ai soggetti che sono in possesso di regolari documenti a prescindere comunque dalle modalità di ingresso nel nuovo Paese, se avvenuto con regolari documenti d'ingresso oppure che siano privi di documenti, in quanto proprio lo status di “migrante”, regolare o irregolare che sia, comporta dal punto di vista soggettivo una sorta di accondiscendenza dettata molto spesso da paure collegate alla mancanza di una effettiva tutela legale.

Svariati, infatti, sono i motivi per cui i migranti hanno “paura” di ribellarsi e, pertanto, accettano passivamente molte privazioni personali e, persino, la negazione dei loro diritti; infatti, qualunque sia la motivazione della migrazione (sfuggire alla guerra, alle persecuzioni, alla fame, ricerca di nuove opportunità lavorative) molte volte preferiscono sottostare ad una condizione di insicurezza e, ancora peggio, di indigenza nel Paese di destinazione piuttosto che rientrare nel Paese di origine.⁵ E' questa condizione che le politiche migratorie e le leggi degli Stati di destinazione e, in modo speciale, dei Paesi dell'U.E., tentano di gestire o, peggio, di sfruttare. Ciò si rende ancora più evidente dall'attuale dibattito in atto nel contesto politico europeo che tenta di consolidare il totale controllo dei confini nazionali in quanto, secondo quanto sostenuto da taluni⁶, costituisce uno, se non l'unico, degli aspetti della

⁴INTERNATIONAL COMMISSION OF JURIST (2012). *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*, Ginevra, traduzione in italiano 2012.

2COMM. IADU, *Secondo rapporto del Relatore Speciale sui lavoratori migranti e i loro familiari nell'emisfero*, OAS Doc. EA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 aprile 2001, par. 61.

⁶ Avendo dimenticato quanto affermato con forza da *Jean-Claude JUNCKER* nel suo discorso alla Commissione Europea del 9 settembre 2015 che “Noi europei dovremmo avere ben presente che il nostro è un continente in cui quasi tutti sono stati, a un dato momento, profughi. La nostra storia comune è segnata da milioni di europei in fuga per sottrarsi a persecuzioni religiose o politiche, guerre, dittature o oppressioni”, *Peter Sloterdijk*, filosofo tedesco e docente di filosofia ed estetica, afferma, nelle colonne della rivista *Cicero*, che «Il governo tedesco, con un atto di rinuncia alla sovranità, si è arreso all'invasione. Non abbiamo imparato l'elogio della frontiera. In Germania si continua a credere che un confine esista unicamente per essere oltrepassato».

sovranità dello Stato. Anche e soprattutto per questi motivi, si è sviluppata tra i cultori del diritto una riflessione sui diritti fondamentali che coinvolge necessariamente, ognuno per le proprie competenze ed interesse, i filosofi del diritto ed i costituzionalisti, tutti tesi a ipotizzare una sorta di “cosmopolitismo”⁷ che sia capace di superare l’antico e tradizionale concetto di cittadinanza.

In questo contesto assume rilevanza fondamentale la salvaguardia, all’interno dei singoli Stati, dei diritti umani da garantire agli immigrati, spesso vittime di soprusi, previsti dal diritto nazionale ed internazionale e a tal proposito, il Global Migration Group⁸ ha evidenziato quali e quanti siano i diritti fondamentali, a prescindere dalla loro condizione giuridica in quanto migranti e la cui titolarità spetta perché uomini e perché nessuno può essere privato dei suoi diritti umani. Nella realtà, comunque, il godimento di tali diritti risulta illusorio, come evidenziato da una sensibile dottrina⁹, perché di fatto – come si tenterà di dimostrare nel prosieguo – la legislazione adottata ha «...fatto di tutto per respingere ed escludere, non già accogliere ed includere quanti si sono a noi disperatamente rivolti allo scopo di avere finalmente condizioni di vita dignitose»¹⁰, anche se «...nessuno uomo politico e nessuno studioso, si proclama oggi avversario o quantomeno critico nei confronti del tema dei diritti

⁷ Kant, I. (1795-1796). *Zum ewigen Frieden*, tr.it. con il titolo *Progetto per una pace perpetua*, Milano Rizzoli, 1968. L’A. Introduce il c.d. “tertium genus” accanto al diritto statale e al diritto delle genti.

⁸ Il G.M.G., costituito dai seguenti Organismi: Food and Agriculture Organization (FAO) International Labour Organization (ILO) International Organization for Migration (IOM) Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) United Nations Children's Fund (UNICEF) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) United Nations Development Programme (UNDP) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) United Nations Population Fund (UNFPA) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) United Nations Regional Commissions United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) United Nations University (UNU) World Bank World Health Organization (WHO), ha elencato i seguenti diritti fondamentali: “Il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della persona, di essere liberi da arresti o detenzioni arbitrarie, e il diritto di cercare e godere asilo dalle persecuzioni; Il diritto di essere liberi da discriminazioni basate sulla razza, sesso, lingua, religione, l’origine sociale o nazionale, o altra condizione; Il diritto di essere protetti da abusi e sfruttamento, di essere liberi dalla schiavitù, e dalla servitù involontaria, e di essere liberi dalla tortura e da trattamenti e pene crudeli, inumane e degradanti; Il diritto a un equo processo e ai rimedi legali; Il diritto alla tutela dei diritti economici, sociali e culturali, includendo il diritto alla salute, a un adeguato tenore di vita, alla sicurezza sociale, all’alloggio, all’educazione, e a condizioni di lavoro giuste e favorevoli; e altri diritti umani garantiti dagli strumenti internazionali dei diritti umani ai quali lo Stato Parte ha aderito e dal diritto internazionale consuetudinario”.

⁹ Pugiotto, A. (2009). *Purché se ne vadano. La tutela giurisdizionale assente o carente nei meccanismi di allontanamento dello straniero* in WWW.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁰ Ruggeri, A. (2015). *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionale* in *Consulta online*.

umani. Eppure, in larga parte del globo i diritti umani continuano a venire disattesi, quasi sempre a scapito dei soggetti giuridicamente, politicamente e socialmente più deboli». ¹¹ Sembrerebbe, quindi, che tale concetto sia ampiamente accolto e accettato senza il bisogno di ulteriori spiegazioni. Tuttavia, la convergenza che, di fatto, sussiste intorno a questo concetto e il consenso di cui esso gode cela, in realtà, come ha messo in luce Pessina «quello che oggi si presenta come il più radicale progetto di discriminazione antropologica, legato al fatto che non tutti concordano nel definire “persona” ogni uomo, ad ogni stadio della sua vita, in ogni condizione di salute» ¹² e in questo contesto rimane terribilmente attuale il monito lanciato da tanti studiosi, tra cui N. Bobbio il quale afferma che «il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di *giustificarli*, quanto quello di *proteggerli*. È un problema non filosofico, ma politico». ¹³

In funzione di quanto scritto più sopra, la ricerca che abbiamo affrontato abbraccia precipuamente i diritti fondamentali ed umani di tutti gli individui ed in particolar modo dei migranti, *regolari ed irregolari*, e dei rifugiati. Per questo motivo è apparso utile, nel primo capitolo, tentare di definire in tutte le sue accezioni, la “persona” al fine di pervenire ad una definizione univoca che possa essere in grado di individuare in maniera esaustiva chi è effettivamente “persona” e non soltanto a livello giuridico. Si è tentato, inoltre, nel secondo capitolo, di approfondire e delimitare le differenze tra diritti umani e diritti fondamentali e nello specifico si sono analizzati i vari Trattati e accordi nell’U.E. in tema di tutela dei diritti a partire dalla Convenzione di Roma del 1950 e proseguendo dal Consiglio europeo di Colonia fino al Trattato di Lisbona, per verificare se e quanto è stata reale l’applicazione giurisprudenziale dei diritti fondamentali nell’U.E. e se è realmente tutelata la libertà personale nel rimpatrio e nel trattenimento del migrante. Si è inteso, altresì, analizzare con particolare attenzione, se in effetti il Trattato di Lisbona ha o meno predisposto una base giuridica – atteso che l’Unione Europea, a differenza degli Stati membri che

¹¹ Valvo, A.L. (2008). *L’Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Aracne Editrice, p. 267.

¹² Pessina, A. (1999). *Bioetica. L’uomo sperimentale*, Mondadori, Milano, p. 80.

¹³ Bobbio, N. (1979). *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna, p. 129.

facendo parte del Consiglio d'Europa e perciò della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto tale non partecipa al sistema della Convenzione – per l'adesione dell'UE alla CEDU¹⁴.

A tal proposito, si è inteso procedere, nei capitoli terzo e quarto, ad un esame ragionato della giurisprudenza della Corte Europea sui diritti dell'uomo, con particolar riguardo all'allontanamento ed al rimpatrio dei migranti che vedono così palesemente calpestata la sfera della libertà personale e la dignità umana.

Ci siamo, altresì soffermati sui non certamente risolti problemi riguardanti i minori non accompagnati e sulle criticità presenti nelle recenti normative che pur essendo innovative non sono ancora riuscite appieno a mettere la parola “fine” all'annosa questione principalmente per ragioni di “cassa” che diventa prioritaria e antecedente a qualsiasi emergenza.

La ricerca sicuramente non risolverà le problematiche che sono state analizzate e criticate ma – è questa la nostra speranza – potrà contribuire ad alimentare e innescare una riflessione globale su quanto teorizzato e quanto realizzato nell'effettività dei diritti di tutti e soprattutto dei non cittadini; potrà – sempre se lo vorremo – aiutarci a guardare all'altro come riflessione della nostra immagine in uno specchio che è lo specchio del mondo che potrà diventare migliore e certamente più accogliente se sapremo riappacificarci con gli altri e soprattutto con noi stessi.

¹⁴ La Corte di Giustizia, con parere del 28 marzo 1996, 2/94, aveva escluso che la Comunità avesse competenze per l'adesione alla Convenzione. In particolare la Corte, tra l'altro afferma «...Allo stato attuale del diritto comunitario, la Comunità non ha la competenza per aderire alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto, da un lato, nessuna disposizione del Trattato attribuisce alle istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti dell'uomo o di concludere convenzioni internazionali in tale settore e, dall'altro, una tale adesione non potrebbe essere effettuata facendo ricorso all'art. 235 del Trattato». La Corte di Giustizia, mettendo in discussione lo stesso Trattato di Lisbona, con Comunicato Stampa n. 180 del 18 dicembre 2014 afferma, forse in maniera definitiva, che «...il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione».

INTRODUCCIÓN

En la era de la globalización y de los desplazamientos masivos de personas en busca de nuevas oportunidades y derechos que se niegan en los países de origen, se ha desarrollado entre la doctrina una reflexión sobre los derechos fundamentales que involucra necesariamente entre otros, en función de sus conocimientos y intereses, a los filósofos del derecho y los constitucionalistas, otorgándoles la misión de hipotetizar una especie de “cosmopolitismo” que sea capaz de superar el anticuado y tradicional concepto de ciudadanía.

Considerando que la sociedad contemporánea es presa de disputas, generadas en cadena, en todos los sectores y en todas las actividades que, al mismo tiempo, cuestionan a la propia sociedad, resulta interesante investigar cuántos y cuáles son los derechos fundamentales y si estos derechos coinciden o entran en contradicción con los derechos universales; si existe una conexión entre tutela de los derechos y democracia y, al mismo tiempo, si dicha conexión es estrictamente necesaria, como la que existe entre democracia e igualdad.

Partiendo de este asunto y teniendo en cuenta que el Derecho es, en esencia, “mediación”, se piensa que los diversos conflictos sociales nunca podrán resolverse mediante la aplicación de la voluntad política, esto es, de normas concebidas y dictadas por necesidades políticas o morales, dado que la mediación presupone una cierta dialéctica, o bien una “colaboración” que podría resolverse en un conflicto o en un acuerdo.

Muy a menudo, de hecho, se considera erróneamente que el Estado debe intervenir en todas partes y, en consecuencia, por tal convicción se desnaturalizan sus tareas específicas de protección dentro y fuera del territorio.

Una peculiaridad del Estado es sin duda la política entendida como una finalidad que tiende a crear las condiciones para la concordia y no como un omnipresente regularador que pretende supervisar todos los sectores. De ahí el fracaso de las experiencias del comunismo en todas sus facetas, tanto científicas como utópicas, y de los nacionalismos y fascismos que se sucedieron a lo largo del siglo XX.

Resulta, por tanto, necesario que el Estado recupere las prerrogativas que le son propias, que son netamente políticas y que sólo a este pertenecen, es igualmente necesario que el Estado se ocupe exclusivamente de buscar, salvaguardar y promover la paz interna y externa, siempre respetando las expectativas de las personas. Vale la pena recordar que los gobernantes, o los políticos, deberían tender a lograr un progreso incesante e imparable hacia la paz y la libertad, ya que estos últimos principios garantizarían un intercambio libre entre los diversos estados del planeta Tierra, a fin de hacer posible la realización y la constitución de una comunidad jurídica universal, cuya base y fundamento sean, precisamente, la libertad y la paz.

¿Esta hipótesis es una utopía o resulta factible? ¿Es posible alcanzar la paz sin pasar por la guerra? ¿Es necesario contraponer muros frente a muros? ¿Es realmente necesario que “para eliminar la guerra debamos hacer la guerra”¹⁵?

Para llevar a cabo lo que se ha hipotetizado, mientras tanto, debemos comprender completamente qué es realmente la paz: ¿no es lo contrario, lo opuesto a la discordia, los conflictos, las insatisfacciones, las contraposiciones, los intereses en conflicto, las divergencias, etc.? En realidad, la paz no es ni puede ser otra cosa que una dialéctica entre dualidades que logra una especie de compromiso. Si lo pensamos bien, nos encontramos ante una dualidad que, como todas las dualidades presentes en el

¹⁵ Võ Nguyên Giáp (1911-2013) fue el líder militar del Viet Minh de Ho Chi Minh en la Guerra de Indochina y del Ejército Popular Vietnamita de la República Democrática de Vietnam en la Guerra de Vietnam. La frase ha sido extraída de: Giáp, V.N. (1973). *L'Uomo e le Armi*. Revista “Maquis”, Los clásicos del marxismo, número especial 15/16.
Fuente: <https://le-citazioni.it/autori/vo-nguyen-giap/>

Derecho, se supera con la tolerancia que asume el sentido de “racionalización” porque, como enseña Protágoras, “el hombre es la medida de todas las cosas”¹⁶.

Partiendo de estas consideraciones, hemos tratado de realizar una investigación que, al final, creemos, que puede haber dado, o al menos tratado de dar, ciertas respuestas, si bien con las inevitables lagunas y limitaciones, a los siguientes interrogantes: ¿cómo sentimos las diferencias que constituyen la sociedad en su conjunto? ¿Las sentimos como un obstáculo o como riqueza? ¿Como una desventaja o un recurso? ¿Es posible identificar y enunciar una nueva función irenológica¹⁷ del Derecho que sea realmente capaz de facilitar la concordia entre los hombres dentro de una unidad política ultranacional más amplia? ¿Será posible la universalización de los derechos fundamentales, superando la barrera de la lógica jurídica?

Una vez establecido el tema de la investigación, en primer lugar fue necesario identificar el paradigma a partir del cual poder concretar y definir métodos y estrategias con el fin de llegar a una visión articulada y global que pudiera tener en cuenta tanto los antecedentes fácticos como las técnicas utilizadas por otros investigadores en trabajos similares. Puesto que la investigación pretende demostrar el fracaso del proyecto político de la UE debido a los instrumentos implementados que de hecho “rechazan” y no acogen a los migrantes y refugiados, he considerado apropiado el uso de una investigación interpretativa de tipo cualitativo que me ha permitido considerar a los sujetos de la investigación (migrantes y refugiados) como un participante activo en la misma. Por esta razón, consideré oportuno que el diseño de la investigación se desarrollase de manera desestructurada, es decir, abierto a cualquier evento imprevisto y, por lo tanto, susceptible de sufrir modificaciones, incluso significativas, dependiendo del desarrollo y evolución del propio tema durante la propia investigación. El tipo de metodología de investigación elegida (cualitativa), como muestran muchas investigaciones similares, prefiere la

¹⁶ Filósofo griego (n. en Abdera entre el 484 y el 481 a.C. - finales del siglo V) de cuyas obras, lamentablemente, solo quedan fragmentos, incluidas las famosas frases iniciales de su escrito “Sobre los Dioses” y la titulada “Verdad”, la cual comenzó, precisamente, con las palabras que hemos citado.

¹⁷ Con el término «irenología», se entiende el estudio de las causas y de los presupuestos de la paz.

profundización en los detalles a la reconstrucción de la imagen general y la investigación intensiva a la de carácter extensivo y, por lo tanto, he tratado de responder de manera específica a la preguntas planteadas y que han surgido durante este complejo recorrido.

«Cuando las personas atraviesan los confines de su propio país, probablemente no lo saben todavía, pero el mundo no los mirará ya con los mismos ojos, puesto que han adquirido un nuevo estatus o condición personal: son migrantes».¹⁸

Aquellos que se convierten en migrantes se encuentran, a consecuencia de ello, en una situación de inferioridad. Respecto a los denominados regulares, es decir a los sujetos que están en posesión de documentación regular independientemente de su modalidad de entrada en el nuevo país, o bien en el caso de que no tengan documentación, en tanto en cuanto el estatus de “migrante”, ya sea regular o irregular, conlleva desde el punto de vista subjetivo una especie de apaciguamiento motivado muy frecuentemente por miedos relacionados con la ausencia de una efectiva tutela legal.

Los motivos por los que los migrantes tienen “miedo” de revelarse son variados y, por tanto, aceptan pasivamente muchas privaciones personales e, incluso, la negación de sus derechos; de hecho, cualquiera que sea la motivación de la migración (huir de la guerra, de las persecuciones, del hambre, búsqueda de nuevas oportunidades laborales) muchas veces prefieren someterse a condiciones de inseguridad o, aún peor, de indigencia en el país de destino antes que regresar al país de origen¹⁹. Es esta condición la que las políticas migratorias y las leyes de los estados de destino, y, de manera particular, de los países de la Unión Europea, tratan de gestionar o, peor, de explotar. Esto se evidencia más aun por el actual debate existente en el contexto político europeo que intenta consolidar el control total de las fronteras nacionales en

¹⁸ COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (2012). *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*, Ginebra, traducción en italiano de 2012.

¹⁹ COMM. IADU, *Secondo rapporto del Relatore Speciale sui lavoratori migranti e i loro familiari nell'emisfero*, OAS Doc. EA/Ser.L/V/II.111, Doc. 20 rev., 16 abril 2001, par. 61.

cuanto, según sostienen algunos²⁰, constituye uno, si no el único de los aspectos de la soberanía del estado. También y sobre todo por estos motivos, se ha desarrollado entre los juristas una reflexión sobre los derechos fundamentales que implica necesariamente, a raíz de las propias competencias e intereses de cada uno, a los filósofos del derechos y a los constitucionalistas, tendentes todos a hipotizar una suerte de “cosmopolitismo”²¹ que sea capaz de superar el antiguo y tradicional concepto de ciudadanía.

En este contexto, asume una relevancia fundamental, dentro de los estados, la salvaguarda de los derechos humanos garantizados por el derecho nacional e internacional, a los inmigrantes, a menudo víctimas de abusos y, en este sentido, el Global Migration Group²² ha destacado cuáles son esos derechos fundamentales, que les corresponden independientemente de su estatus legal como migrantes y cuya titularidad tienen en cuanto a seres humanos y porque nadie puede ser privado de sus derechos humanos. En la práctica, sin embargo, el disfrute de estos derechos es

²⁰ Habiendo olvidado lo que afirmó con fuerza *Jean-Claude JUNCKER* en su discurso a la Comisión Europea de 9 de septiembre de 2015 “Nosotros los europeos debemos tener bien presente que el nuestro es un continente en el que casi todos han sido, en algún momento, refugiados. Nuestra historia común está marcada por millones de europeos que han huido para evitar persecuciones religiosas o políticas, guerras, dictaduras u opresiones”. Peter Sloterdijk, filósofo alemán y profesor de filosofía y estética, dice, en las columnas de la revista *Cicero*, que «*El gobierno alemán, con un acto de renuncia a la soberanía, se ha rendido a la invasión. No hemos aprendido el elogio de la frontera. En Alemania la gente sigue creyendo que una frontera existe únicamente para ser cruzada*».

²¹ Kant, I. (1795-1796). *Zum ewigen Frieden*, tr.it. con el título *Progetto per una pace perpetua*, Milán, Razzoli, 1968. El autor introduce el denominado “*tertium genus*” junto al derecho estatal y el derecho de gentes.

²² El G.M.G., formado por los siguientes organismos: Food and Agriculture Organization (FAO), International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration (IOM), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), United Nations Children's Fund (UNICEF), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations Development Programme (UNDP), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Population Fund (UNFPA), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), United Nations Regional Commissions. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), United Nations University (UNU), World Bank, World Health Organization (WHO), ha enumerado los siguientes derechos fundamentales: “El derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona, a no sufrir arrestos o detenciones arbitrarias, y el derecho a buscar y disfrutar de asilo frente a la persecución; el derecho a no ser discriminado por motivos de raza, sexo, idioma, religión, origen social o nacional u otra condición; el derecho a ser protegido del abuso y la explotación, a no sufrir esclavitud ni servidumbre involuntaria, a no sufrir tortura, tratos o castigos crueles, inhumanos y degradantes; el derecho a un juicio justo y a los recursos legales; el derecho a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad social, a la vivienda, a la educación y a condiciones de trabajo justas y favorables; y otros derechos humanos garantizados por los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que el estado parte se haya adherido y por el derecho internacional consuetudinario”.

ilusorio, como ha puesto de manifiesto una sensible doctrina²³, porque de hecho, – como trataremos de demostrar más adelante–, la legislación adoptada ha «... hecho de todo para rechazar y excluir, en lugar de aceptar e incluir a aquellos que se dirigen desesperadamente hacia nosotros buscando a la postre unas condiciones de vida dignas»²⁴, si bien «...ningún político y ningún pensador, se proclama contrario o tan siquiera crítico en relación a la cuestión de los derechos humanos. Y, sin embargo, en una gran parte del mundo, los derechos humanos continúan siendo ignorados, casi siempre a expensas de los sujetos legal, política y socialmente más débiles». Pareciera, por lo tanto, que este concepto esté ampliamente asumido y aceptado sin necesidad de ulteriores explicaciones. Sin embargo, la convergencia que realmente existe en torno a este concepto y el consenso de que disfruta oculta, en realidad, como Pessina ha destacado «lo que hoy se presenta como el más radical proyecto de discriminación antropológica, vinculado al hecho de que no todos están de acuerdo en definir como " persona" a todo ser humano, en toda etapa de su vida, en cualquier condición de salud»²⁵ y en este contexto se mantiene terriblemente de actualidad la advertencia lanzada por muchos académicos, incluido N. Bobbio, quien afirma que «el problema de fondo relativo a los derechos humanos hoy día no es tanto el de *justificarlos*, sino el de *protegerlos*. Es un problema no filosófico, sino político».²⁶

En función de lo que hemos mencionado anteriormente, la investigación que hemos afrontado abarca ante todo los derechos fundamentales y humanos de todas las personas y, en particular, de los migrantes, *regulares e irregulares*, y de los refugiados. Por esta razón, nos ha parecido útil, en el primer capítulo, tratar de definir en todos sus acepciones, la “persona” con la finalidad de alcanzar una definición unívoca que pudiera identificar de forma exhaustiva quién es efectivamente “persona” y no solo a nivel jurídico.

²³Pugiotto, A. (2009). *Purché se ne vadano. La tutela giurisdizionale assente o carente nei meccanismi di allontanamento dello straniero* en www.associazionedeicostituzionalisti.it.

²⁴ Ruggeri, A. (2015). *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionale* en *Consulta online*.

²⁵ Pessina, A. (1999). *Bioetica. L'uomo sperimentale*, Mondadori, Milán, p. 80.

²⁶ Bobbio, N. (1979). *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bolonia, p. 129.

Hemos tratado además, en el segundo capítulo, de profundizar y delimitar las diferencias entre los derechos humanos y los derechos fundamentales y específicamente hemos analizado para ello los diversos tratados y acuerdos adoptados en la U.E. en materia de protección de los derechos a partir de la Convención de Roma de 1950 y continuando con el Consejo Europeo de Colonia hasta el Tratado de Lisboa, para verificar si ha existido realmente y hasta dónde ha llegado la aplicación jurisprudencial de los derechos fundamentales en la UE, y si se ha tutelado verdaderamente la libertad personal en la repatriación y retención del migrante. Hemos pretendido, asimismo, analizar con especial atención si, de hecho, el Tratado de Lisboa ha establecido o no una base jurídica – dado que la Unión Europea, a diferencia de los Estados miembros que forman parte del Consejo de Europa y, por lo tanto, del Convenio Europeo de Derechos Humanos, como tal, no participa en el sistema del Convenio –, para la adhesión de la UE al CEDH²⁷.

Con tal propósito, hemos intentado proceder, en los capítulos tercero y cuarto, a un examen razonado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con especial atención a la expulsión y repatriación de los inmigrantes que ven así claramente pisoteada la esfera de su libertad personal y dignidad humana.

Nos hemos centrado también los problemas ciertamente irresueltos relativos a los menores menores no acompañados y en las críticas a las recientes normas que, pese a ser innovadoras, todavía no han logrado poner la palabra “fin” a esta vieja cuestión principalmente por razones de “caja” que se priorizan y anteceden a cualquier emergencia.

²⁷ El Tribunal de Justicia, en su Dictámen de 28 de marzo de 1996, 2/94, había descartado que la Comunidad tuviese competencias para adherirse al CEDH. En particular, el Tribunal, entre otras cosas, afirma que «... En el estado actual del Derecho comunitario, la Comunidad no tiene la competencia para adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, ya que, por un lado, ninguna disposición del Tratado otorga a las instituciones comunitarias, en términos generales, el poder de establecer normas sobre derechos humanos o de concluir convenciones internacionales en este campo y, por otro, tal adhesión no podría realizarse recurriendo al art. 235 del Tratado». El Tribunal de Justicia, cuestionando el propio Tratado de Lisboa, con el Comunicado de prensa n. 180, de 18 de diciembre de 2014, afirma, quizás definitivamente, que «... el proyecto de acuerdo sobre la adhesión de la Unión Europea al CEDH no es compatible con las normas del Derecho de la UE».

La investigación ciertamente no resolverá los problemas que han sido analizados y criticados pero – y esta es nuestra esperanza –, será capaz de contribuir a impulsar y provocar una reflexión global sobre todo lo que se ha teorizado y logrado para la efectividad de los derechos de todos y especialmente de los no ciudadanos; permitirá, siempre que lo deseemos, ayudarnos a mirar al otro como un reflejo de nuestra imagen en un espejo que es el espejo del mundo que podrá ser mejor y ciertamente más acogedor si sabemos cómo reconciliarnos con los demás y, sobre todo, con nosotros mismos.

CAPITOLO PRIMO: DIRITTI UMANI E DIRITTI FONDAMENTALI

1.1 – Il concetto di «persona».

A questo punto bisogna tentare di definire il concetto di “persona”, ormai divenuto centrale, nella storia del pensiero occidentale, per comprendere chi debba essere tutelato non solo nelle questioni giuridiche in quanto, a partire dalle formulazioni del diritto romano, il termine “persona” indica chi è riconosciuto come soggetto di diritto, ma soprattutto nei diritti fondamentali.

L’analisi storica del concetto evidenzia che lo stesso nasce originariamente come problema filosofico²⁸ e che solamente in epoca moderna assume, come affermato da N. Bobbio,²⁹ il carattere di norma giuridica che comunque non ha garantito, come sostenuto da altri³⁰, l’efficacia e l’applicazione pratica e concreta che potrebbe realizzarsi – come diremo più avanti - solamente attraverso la creazione un organismo sovranazionale, realmente al di sopra delle parti.

Agazzi, puntualizza che «la nozione di persona viene sempre più accreditata come una specie di base neutra sufficientemente oggettiva, in grado di fornire un fondamento comunemente accettabile per dare a principi e norme sia morali sia legali una giustificazione razionale»³¹. Realmente bisognerebbe superare i limiti della impostazione aristotelica che, fino ad oggi, ha impedito di riconoscere la «persona» come l’autenticamente essente, anzi come l’essere stesso; la persona, dunque, nella sua realizzazione etica, trascendente e comunitaria, è una categoria metafisica (e non solo antropologica) ed una perfezione pura e per questo «E’ necessario accettare il nuovo punto di partenza proposto dalla filosofia moderna, il suo “partire dall’uomo”,

²⁸ Protagora con l’affermazione “l’uomo è la misura di tutte le cose”, ha spianato la strada ad almeno tre interpretazioni differenti: la prima, interpreta la parola "uomo" con l’individuo singolo e la parola "cose" con gli oggetti che vengono percepiti dai sensi, quindi Protagora vorrebbe dire che le cose ci appaiono diverse a seconda degli individui che le percepiscono; la seconda attribuisce alla parola "uomo" il significato di umanità e alla parola "cose" il significato di realtà in generale e quindi il filosofo intenderebbe dire che gli individui giudicano in base a parametri comuni tipici della loro specie; la terza, più condivisibile, attribuisce all’uomo il significato di comunità e alle cose il significato di valori, ideali e quindi Protagora intenderebbe dire che ognuno valuta le cose secondo la mentalità del gruppo sociale a cui appartiene.

²⁹ Bobbio, N. (1985). *Presente e avvenire dei diritti dell’uomo e la critica di Marx*, Padova, pp. 9-10

³⁰ Cotta, S. (1982). *Il fondamento dei diritti umani*, in AA.VV., *I diritti umani. Dottrina e prassi*, Roma, p. 645

³¹ Agazzi, E. (1983). *L’essere umano come persona* in Agazzi E. (a cura di), *Bioetica e persona*, FrancoAngeli, Milano, p. 137.

per ritrovare l'oggettività dell'essere nella soggettività umana e quindi passare da una astratta filosofia dell'io trascendentale ad una filosofia della persona concreta». ³²

Per comprendere appieno chi realmente può essere definita “persona” bisogna necessariamente partire dalle attività che l'uomo compie e, escludendo le attività prettamente vegetative, come nutrirsi, crescere, ecc. che non appartengono in maniera esaustiva al genere umano, bisogna inevitabilmente fare riferimento alle sole attività insite nella stessa natura umana e cioè a quelle attività che non possono essere solamente quelle c.d. razionali, bensì anche quelle di amore, gli atti liberi, gli atti in cui manifesta il suo senso e le sue capacità estetico-artistiche, quelle che mostrano che egli ha un'anima spirituale, gli atti religiosi, ecc. ³³

Il termine greco «ἄτομος», composto di ἄ- privativo e tema di τέμνω, «tagliare», tradotto per la prima volta da Cicerone è il lemma corrispondente alla traduzione latina «individuus», composta dal prefisso privativo «in» e dal sostantivo «dividuus» (diviso) e, pertanto, risulta abbastanza agevole comprendere che ogni individuo possiede in se-sé stesso una unicità ed una caratteristica “esclusiva” che lo rende appunto “unico” ovvero “diverso” e “differente” dagli altri. Il termine entra nella storia del pensiero filosofico con lo stoico Panezio ³⁴ che fu il primo a sostituire il

³² Seifert, J., & Buttiglione, R. (1989). *Essere e persona: verso una fondazione fenomenologica di una metafisica classica e personalistica* (Vol. 6). Vita e pensiero., p. 35.

³³ Lodovici Samek, G. in *il Timone* n. 26, pp. 32-34, www.iltimone.org

³⁴ Di Panezio non conserviamo alcuna opera se non frammenti che sono stati raccolti da Modestus Van Straaten in *Panaetii Rhodii Fragmenta*, Leida, 1946. Il capolavoro dello stoico greco fu comunque il *Peri tou kathekontos* (Sul dovere), opera perduta, a cui è possibile risalire con il *De officiis* di Cicerone, che si ispira all'opera di Panezio.

Il primo approccio sul concetto di *persona* viene elaborato dai Concili di Nicea (313 d.c.) e Costantinopoli (381 d.c.) che discussero ed approfondirono il mistero trinitario concretizzando, dal punto di vista teologico, tre direttive concettuali fondamentali – come affermato da G. Lauriola, *Le radici critiche del concetto di persona secondo Duns Scoto*, in: ntrodunsscoto.it/articoli/radici_cristiche_19.pdf, con riduzioni - interagenti tra loro: «...quella della “processione”, della “relazione” e della “persona”. Con il concetto di “processione” si tenta di comprendere la *generatio* del Figlio e la *spiratio* dello Spirito Santo, e si conclude con la Trinità delle persone distinte e differenti, nell'unità di una sola natura. Con il concetto di “relazione”, invece, si mette in evidenza la diversità delle Persone nell'unità di Natura: il Padre e Padre in relazione al Figlio, il Figlio e Figlio in relazione al Padre, e lo Spirito Santo e in relazione al Padre e al Figlio». Lo stesso Autore sviluppa il concetto di *persona* affermando che «...Al concetto della “persona”, infine, si chiede di spiegare due misteri molto differenti tra loro, quello trinitario e quello cristologico. Specialmente il concilio di Calcedonia (481), preceduto da quello di Efeso (431), orienta e determina il senso e il valore del mistero cristologico. Il concetto di “persona” è utilizzato da Duns Scoto specialmente in ordine alla spiegazione del mistero di Cristo; mentre i concetti di “processione” ed i “relazione” sono stati applicati di preferenza nella spiegazione del mistero di Dio Uno e Trino. Storicamente, due erano le definizioni di persona che i medievali avevano a disposizione: quella di Boezio –*rationalis naturae individua substantia*- e quella di Riccardo di S. Vittore (1110-1173) –*incommunicabilis existentiain intellectualis naturae*-. E Duns Scoto sceglie il concetto di “persona” dello scozzese Riccardo, perché lo giudica aperto anche verso il mistero. Con il termine *existentia*, Duns Scoto si ricava un concetto di persona più ampio ed esteso, che può essere predicato anche a Dio e Cristo. La particella *ex* implica, infatti, riferimento all' “origine” e alla “qualità” di ciò che “esiste”, a differenza del termine *substantia* che implica invece semplicemente autonomia dell'essere, senza nulla dire della sua origine, che comunque dev'essere presupposta come qualcosa

termine "persona", dall'utilizzo comune all'epoca di "maschera" teatrale e "faccia", nell'ambito filosofico³⁵. Egli sostenne, a ragion veduta, che l'uomo non porta sulla "scena" della vita la sola maschera (*prosopon*) generica dell'essere umano, ma anche quella che caratterizza la propria individualità fin dalla nascita alla quale, successivamente, se ne aggiungono altre due: una terza, determinata dalle vicissitudini della vita, e una quarta caratterizzata dalla sua attività lavorativa, dimostrando così la unicità dell'io all'interno del genere. Unicità che ovviamente può modificarsi in seguito all'evolversi degli eventi ma che, comunque, rimane sempre unicità a prescindere dagli accadimenti modificativi accidentali o razionali. La persona, dunque, indica la soggettività e l'autodeterminazione dell'essere nel mondo e nella comunità umana da cui discende il diritto che nessuno gli dà né gli concede

di fede. *L'exsistentia*, pertanto, viene a indicare l'essere personale, costituito cioè da una "natura intellettuale" e dalla sua "incomunicabilità", che rende l'essere personale singolare irripetibile e un'eccezione. Concetto che viene ricavato nella prospettiva cristocentrica dell'Incarnazione, che esprime il fatto storico di Cristo, vero Dio e vero Uomo. Se Cristo è vero Uomo, vuol dire che l'essere della natura umana e l'essere della persona umana sono distinguibili e separabili in se. E Duns Scoto conclude dicendo che l'essere della natura umana -intelletto volontà e proprietà spirituali- pur non avendo termine in se, ma "nella Persona del Verbo, e completa e perfetta nel suo essere". Questa distinzione permette a Duns Scoto di introdurre nel concetto di persona un aspetto positivo e un aspetto negativo. L'aspetto positivo - l'essere della natura umana completa e perfetta - viene assunta dalla Persona del Verbo; mentre l'aspetto negativo - quel quid di incomunicabile - resta proprio dell'essere della persona. Il Cristo, perciò, assume tutto il positivo dell'essere della natura umana, lasciando fuori, invece, tutto ciò che è negativo o incomunicabile, cioè l'essere della persona umana. La categoria del "negativo" non è negativa nel senso comune, perché poggia e richiede sempre qualcosa di positivo. E "negativo" solo nella forma, ma non nel contenuto che di per se è sempre qualcosa di positivo. Duns Scoto spiega che quando la persona si realizza nel suo proprio supposto c'è perfetta identità reale tra l'essere della natura e l'essere della persona. Per rendere possibile la spiegazione del mistero dell'Incarnazione" un'altra caratteristica che chiama con il termine di "duplice negazione di indipendenza", per cui quando si toglie l'essere della persona, non si toglie mai l'essere della natura. Così, il mistero dell'Incarnazione resta possibile e non presenta alcuna contraddizione in se stesso. Duns Scoto riflettendo sul mistero dell'Incarnazione con il concetto riccardiano di "persona", precisa che la natura umana in Cristo non è persona (umana), perché dipende attualmente dalla Persona del Verbo, che l'ha fatta propria nell'unità della sua Persona. Il concetto di persona implica l'indipendenza nel sussistere in modo attuale e in modo abituale. Per Duns Scoto, infatti, chi non dipende da altri per esistere, possiede una tale perfezione nell'ordine dell'essere da essere autosufficiente. Il concetto di persona, perciò, non dipende da altri concetti nell'ordine della persona, perché basta a se stessa nell'esistere. In questo modo, la persona coincide con il massimo di perfezione e di ricchezza di essere, anzi, per Duns Scoto, l'essere personale è la massima perfezione dell'essere, perché realizza il massimo grado dell'essere stesso. Antropologicamente, tale perfezione si realizza nella coscienza di *dipendere-da* e di *essere-aperto-a*. Questo concetto di persona viene dal Duns Scoto presentato con due espressioni di non facile lettura: *ultima solitudo* che esprime la massima consistenza o perfezione dell'essere umano, e *relatio transcendentalis*, la massima apertura all'essere».

Scoto, in vero, insegna che l'uomo «è un composto di anima e corpo congiunti in una unione sostanziale, in cui l'anima sta al corpo come l'atto alla potenza o, più specificamente, la forma alla materia» (Bonansea, B. (1991). *L'uomo e Dio nel pensiero di Duns Scoto*, Jaca Book, Milano, pp. 12-13) Da quanto affermato ne discende che dall'intima unione o, meglio, dalla fusione dell'anima e del corpo si genera una essenza, ovvero persona, con tutte le caratteristiche che la distinguono da tutti gli altri enti.

³⁵ La maschera teatrale veniva indossata dagli attori per intensificare la loro voce, facendola per-sonare, e farsi ascoltare anche dagli spettatori più lontani dal palcoscenico. Di qui, l'uso nella filosofia stoica di chiamare p. tutti gli uomini, quali attori nel mondo, destinatari del dovere fondamentale di recitare il ruolo loro attribuito da dio, dal destino, dalla società. [www.treccani.it\(enciclopedia on line\)](http://www.treccani.it(enciclopedia on line)).

perché l'immanenza intrinseca al sé non è né può essere una peculiarità ma, piuttosto, una prerogativa dell'essere che si esplica attraverso la propria coscienza.

Per la filosofia moderna, l'uomo non è una sostanza, «l'uomo non è altro ciò che si fa; l'uomo in primo luogo esiste, ossia...egli è...ciò che si slancia verso un avvenire e ciò che ha coscienza di progettarsi verso l'avvenire»³⁶. Bene evidenzia, dunque Guardini, quando afferma che «...non dobbiamo dimenticare che la relazione non è per sé stessa qualcosa di unilaterale, senza corrispondenza; non concerne solo l'uomo, che abbandona sé stesso per amore di ciò che gli si fa incontro ma anche ciò che gli sta di fronte, la cui essenza viene allo scoperto, uscendo dal nascondimento dov'era celata; e, rivolgendosi all'uomo, gli si manifesta. Ecco dunque una legge fondamentale dell'esistenza. Le modalità, in cui si attua, sono multiformi come la vita. In ogni persona, i rapporti si configurano diversamente; la relazione fondamentale è la stessa: l'uomo si protende oltre sé stesso verso l'altro, verso ciò che ne costituisce l'essenza, e perviene realmente a sé stesso, proprio e soltanto in questo modo. L'incontro è l'origine di tale processo di autorealizzazione - può per lo meno diventarlo. È il momento in cui ciò che si fa incontro rivolge un iniziale suggerimento, attraverso il quale colui che ne è stato colpito viene chiamato fuori dall'immediatezza del proprio essere ed invitato ad allontanarsi da sé per inoltrarsi in ciò che lo chiama».³⁷

Mi pare possibile e non azzardato affermare, pertanto, che la “persona” non è entità statica ma dinamica, in continuo evolversi verso la ricerca dell'altro in una prospettiva migliorativa che consenta una più consistente interdipendenza dell'altro che si esplica principalmente nell'esternazione dei sentimenti. Attraverso i sentimenti – lotta continua interiore tra bene e male – che nella persona, a prescindere dalle capacità logico deduttive e critiche, sono innati essendo essenza della natura, si erge preponderante la certezza che ognuno e ciascuno, a partire – per utilizzare un termine bioetico – dallo zigote umano ovvero dalla “persona” neoconcepita dalla penetrazione dello spermatozoo nell'oocita che, quasi contestualmente, dà vita ad un

³⁶ Sartre, J.P. (2007). *L'esistenzialismo è un umanesimo*, Mursia, Milano, p. 34

³⁷ Guardini, R., (1987). *Persona e libertà. Saggi di fondazione della teoria pedagogica*, p. 47.

nuovo organismo vivente che pullula di vita, anche se ancora a livello unicellulare, è comunque e sempre “persona” perché, come già detto, entità dinamica. E’ infatti a partire dal momento dell’annidamento nell’utero che inizia una interconnessione tra lo zigote e l’ambiente circostante che lo nutre e lo plasma, che gli dà per questo la qualifica di “persona” e non si può pertanto non dissentire con quanto sostenuto da alcuni pensatori che individuano nella capacità di autocoscienza il momento in cui un essere vivente diventa degno di tutela.³⁸ Secondo questi Autori è, nella scala dei valori, più tutelabile la vita di un animale che per istinto della sopravvivenza lotta per conservare la propria esistenza anziché la vita di un neonato o di un feto che non avendo ancora sviluppato la coscienza di sé non hanno – secondo la loro teoria – percezione di tensione di un interesse a persistere nella vita. Diventano, pertanto, per questi pensatori, leciti le pratiche come l’aborto, l’eutanasia e la soppressione di soggetti che in maniera irreversibile abbiano perso l’autocoscienza mettendo così in discussione il secolare concetto secondo il quale la vita umana possieda sempre un certo carattere “personale” e, ciò che più conta, l’inviolabilità della stessa.

Anche ed in maniera più articolata H.T. Engelhardt, afferma che non è l’individuo umano in sé e per sé - in senso ontologico - ma solo l’individuo - umano o non umano - in quanto capace di manifestare alcuni caratteri o qualità accidentali, in senso funzionalista ed empirista, che separa il concetto di persona da quello di essere umano e di vita umana; ciò che conta, infatti, per Engelhardt, è il possesso in atto di alcune facoltà, «autocoscienza, razionalità, senso morale e libertà» che vanno ad identificare chi può essere definito persona e, quindi, chi è detentore di diritti.³⁹ In questo caso però, è bene evidenziarlo, c’è di fatto una sostanziale separazione tra “essere umano” ed “essere vivente” perché, come accennato poco più sopra, Singer, Tooley e Engelhardt attribuiscono lo status di persona anche agli esseri animali⁴⁰; da quanto fin qui detto non c’è, dunque, concordanza sulla definizione teorica, né sulla

³⁸ Singer, P. (1986). *Ripensare la vita. La vecchia morale non serve più*, trad. it. Il Saggiatore, Milano e Tooley, M. (1983). *Abortion and Infanticide*, Clarendon Press, Oxford.

³⁹ Engelhardt, H.T. (1999). *Manuale di Bioetica*, trad. it. Il Saggiatore, Milano, p. 160.

⁴⁰Vale la pena ricordare a tal proposito quanto scritto da Singer, P. (2000). in *Ripensare la vita....*, Il Saggiatore, pp. 207-208: «non tutti i membri della specie *Homo Sapiens* sono persone, e non tutte le persone sono membri della specie *Homo Sapiens*».

definizione fattuale, né dal punto di vista morale e giuridico, sull'attribuzione dello status di persona e «pare dunque che alla frequenza dell'uso del termine in bioetica corrisponda una crescente ambiguità del concetto, e che alla valenza pragmatico-evocativa della nozione non corrisponda la trasparenza del significato concettuale»⁴¹. Sempre secondo Engelhardt, gli adulti possiedono una qualificazione morale che lo zigote, i feti ed i neonati non hanno e pertanto vanno considerati “invisibili”: affermazione aberrante se teniamo conto che l'Autore pur dichiarandosi esplicitamente “cattolico” in netta contraddizione afferma: «a essere importante, dal punto di vista laico generale, non è la nostra appartenenza alla specie *Homo Sapiens* in quanto tale, ma il nostro stato di persone»⁴². Pertanto sarebbero, secondo questa impostazione di pensiero, solamente chi è autocosciente e razionale definibile “persona” e conseguentemente riconosciuta soggetto titolare di diritti, sfatando con siffatta affermazione quanto fin qui sostenuto dalla stragrande produzione legislativa degli Stati moderni che concorda nel ritenere soggetto di diritto il feto fin dal suo concepimento, seppur con le limitazioni condizionate dal fatto oggettivo della nascita che lo renderà “capace” ovvero titolare di una soggettività giuridica, seppur imperfetta, rispetto all'effetto giuridico⁴³ per cui il soggetto diventa potenziale portatore di tutti i possibili effetti giuridici previsti dall'ordinamento. Diventa, perciò, titolare, ossia “capace” di assumere, in quanto persona, diritti e doveri rafforzando il principio costituzionale di libertà ed uguaglianza sancito dalla maggior parte delle Costituzioni moderne che prevedono l'impossibilità della privazione di detta capacità per motivi politici o razziali.

Il negare o concedere la qualificazione ontologica di “persona” – come fa Engelhardt – attraverso il negare o il riconoscere una ragione di tutela da parte della comunità ad un “essere” non dotato delle caratteristiche utili alla comunità stessa, è una discriminazione non accettabile né dal punto di vista morale né giuridico in funzione del principio ormai condiviso che il libero sviluppo di ognuno debba necessariamente

⁴¹ Palazzani, L. (1996). *Il concetto di persona tra bioetica e diritto*, Giappichelli, Torino, p. 30.

⁴² Engelhardt, H.T. *Manuale di Bioetica*, op.cit. p. 160.

⁴³ Falzea, A. (1997). *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica. Vol. 2: Dogmatica giuridica*, Giuffrè.

coincidere con il libero sviluppo di tutti, in ossequio alla legge c.d. naturale che, a differenza di quella sociale che si pone come regole del *dover essere*, è prettamente regola dell'*essere*.⁴⁴ Non è oltremodo accettabile l'affermazione che «non tutti gli umani [sono] persone»⁴⁵, che alcuni soggetti, pur rientrando nella categoria dell'*Homo Sapiens*, non siano “attori” della società e, quindi, non siano “persone” ma solamente “esseri umani” che, alla stessa stregua degli altri esseri viventi non umani, non sono in grado di autodeterminarsi, non possiedono il *quid* che manifestamente li qualifica. E'E' proprio da queste contraddizioni che si rende necessario sollecitare una definizione univoca in grado di accordare le diverse posizioni, in grado di formulare, una volta per tutte, un concetto che comprenda sia l'oggetto che il soggetto,⁴⁶ ovvero che rappresenti la persona come qualcosa che contiene in sé il tutto in quanto «nessuna cosa avviene per caso ma tutto secondo logos e necessità».⁴⁷

Bisogna comprendere, infatti, che parlare di «persona» significa sostanzialmente fare esplicito riferimento alla identità ed alla interiorità presenti in ogni individuo che, come già detto prima, a partire dallo zigote, è e rimane essenzialmente interdipendente dagli altri che lo completano e modellano, lo arricchiscono e modificano perché alla base della comunità umana c'è il rapporto fondamentale con gli altri ovvero l'interconnessione con gli altri e con l'ambiente circostante. Lo ha compreso bene Iemmarone quando ha precisato che «l'individuo sostanziale, avendo i suoi elementi costitutivi, esclude dalla sua struttura sia quella di un aggregato che quella di un composto accidentale. Di conseguenza, i suoi elementi essenziali, natura comune e differenza individuale, dovranno tra di loro distinguersi in modo da non

⁴⁴ Ugo Grozio (1583-1645), autore del *Mare liberum* (1609) e del *De iure belli ac pacis libri tres* (1623), tentò precorrendo i tempi, di teorizzare un diritto delle nazioni che fosse universalmente riconosciuto, discendente dal diritto naturale inteso quale complesso di norme fondamentali che per necessità dovevano essere accettate da tutti gli uomini e da tutti gli Stati perché corrispondevano ai principi della natura umana e, pertanto, suscettibili di condivisione perché, soprattutto, distaccate dallo *ius divinum* e quindi valide anche per chi non ammettesse l'esistenza di Dio.

⁴⁵ Engelhardt, H.T., *Manuale di Bioetica*, op.cit., p. 159

⁴⁶ Secondo Aristotele non si può parlare dell'«essere» in maniera assoluta perché il termine ha diversi significati, come giustamente rilevato da altri (Masullo, A. (1980) *Metafisica*, Milano, p. 68) ma è comunque possibile catalizzare l'attenzione su un principio essenziale: il concetto di “sostanza” (*ousia*) che altro non è che l'essere per eccellenza in quanto essa sola, tra tutte le categorie, può sussistere separatamente e divenire, quindi, come Aristotele scrive nel libro VII della *Metafisica*, “*aitia*” (causa) e “*archè*” (principio) dell'essere.

⁴⁷ Leucippo, filosofo di Mileto (V secolo a.c.).

mettere in discussione quel tipo di unità che è propria dell'individuo».⁴⁸ «[...] In effetti nessuna persona in quanto tale è sola nell'universo, ma è sempre costituita con gli altri ed è chiamata a formare con loro una comunità. Ne consegue che gli esseri personali sono anche esseri sociali. L'essere umano è veramente umano nella misura in cui attualizza l'elemento essenzialmente sociale nella sua costituzione in quanto persona all'interno di gruppi familiari, religiosi, civili, professionali e di altro genere, che insieme formano la società circostante alla quale appartiene».⁴⁹

⁴⁸ Iammarone, L. (1999). *Giovanni Duns Scoto Metafisico E Teologo le Tematiche Fondamentali Della Sua Filosofia E Teologia*, Miscellanea Francescana.

⁴⁹ COMMISSIONE TEOLOGICA INTERNAZIONALE, (2004). *Comunione e servizio. La persona umana creata a immagine di Dio*, 23 luglio 2004, La Civiltà Cattolica 2004, IV, pp. 41-42.

1.2 Diritti umani e diritti fondamentali

Con i processi di integrazione globale si è sviluppato tra i filosofi del diritto ed i costituzionalisti un ampio ed approfondito dibattito, tuttora in atto e non risolto definitivamente, tendente a chiarire ed a individuare, se veramente esiste, la linea di demarcazione tra diritti umani e diritti fondamentali e quali sono effettivamente le motivazioni sottostanti che ne determinano la differenza ovvero l'equipollenza. E' necessario, pertanto, a nostro avviso, ripercorrere senza alcuna pretesa di completezza, le varie tappe storiche per coglierne, se possibile, attraverso l'esame storico-giuridico dei diritti nel pensiero antico, le radici del moderno paradigma dei diritti umani e fondamentali.

1.2.1 La nozione nell'antichità

La prima codificazione scritta dei diritti umani viene attribuita al re Ur-Nammuo Urnammu che regnò dal 2112 al 2094 a.c. ad Ur⁵⁰. Un frammento del suo codice di leggi è stato trovato ad Istanbul nel 1952 ed è tuttora la più antica codificazione conosciuta che risulta, quindi, essere senz'altro antecedente al codice di Hammurabi⁵¹ che risale al 2050 a.c. e che, pur non essendo un codice improntato ad equità in quanto, per lo stesso reato, differenziava il peso delle sanzioni in ragione dello status del colpevole (nobile, dipendente del Palazzo, schiavo), risulta il primo tentativo

⁵⁰ Ur (Urim in lingua sumera) fu un'antica città della bassa Mesopotamia, situata vicino all'originale foce del Tigri e dell'Eufrate, sul golfo Persico.

⁵¹ Hammurabi fu re di Babilonia dal 1792 al 1750 a.C.; estese il suo regno, che aveva per capitale Babilonia, dal golfo Persico, attraverso la valle del Tigri e dell'Eufrate, sino alle coste del Mediterraneo. Viene ricordato soprattutto per il suo codice: un corpus di leggi iscritto su una stele cilindrica in diorite, rinvenuta a Susa, (Iraq) nell'inverno del 1901-1902, per opera di una spedizione archeologica francese, condotta dal De Morgan. Il blocco è conservato nel Museo del Louvre a Parigi. La stele contiene 282 leggi scolpite in caratteri cuneiformi; in cima alla stele sono rappresentati il dio Shamash ed il re Hammurabi: il primo si trova seduto sul trono, mentre il re si trova in posizione eretta di fronte a lui. Questa rappresentazione è un elemento fondamentale perché portava a conoscenza del cittadino che commettere un reato non significava soltanto violare una norma ma contravvenire anche ai precetti religiosi. Fino al 1947 era considerato il più antico codice di leggi portato alla luce, infatti in quell'anno venne scoperta una tavoletta su cui erano incise delle leggi promulgate da Ur-Nammu, re della III dinastia di Ur che regnò nel 2100 a.C.. Tuttavia il codice di Hammurabi, rimane l'unico completo pervenutoci dall'antichità, anche se sono presenti alcune lacune, dovute a corrosione, situate nella parte anteriore alla base del monumento. Prima di essere creato, in Mesopotamia l'amministrazione della giustizia si basava su una serie di norme tramandate oralmente e consolidate dall'uso.

concreto di codificazione ragionata e sistematica di norme e sanzioni, di diritti e doveri, una sorta di codice articolato che abbracciava svariate problematiche della quotidianità quali il commercio, i rapporti familiari, il giusto processo, ecc..Oltre, quindi, ad essere molto probabilmente la prima delle raccolte organiche scritte, ha di fatto - precorrendo i tempi - esplicitato il concetto giuridico della conoscibilità della legge come elemento di sussistenza di colpa. Ha ancora, anticipato il principio *ignorantia iuris non excusat* secondo il quale nessuno può invocare quale scusante del proprio comportamento la non conoscenza della legge, essendo la stessa codificata in una stele, regolarmente esposta alla vista di tutta la cittadinanza e divenendo, perciò, la sua conoscenza una vera e propria presunzione legale per tutti. E' abbastanza evidente, pertanto, che l'intento di re Hammurabi è stato quello di portare a conoscenza dei suoi sudditi le norme codificate non tanto per punirli per le violazioni commesse, bensì perché li spronasse attraverso, appunto, la conoscenza delle stesse norme, a rispettarle.

Bisogna comunque risalire ad Aristotele e agli Stoici che sono stati i primi ad interrogarsi e conseguentemente ad affrontare la problematica in senso speculativo, affermando l'esistenza di un diritto di natura (*ius naturale*) formato da un insieme di norme dedotte dallo studio delle leggi naturali e applicabili all'uomo. Secondo il giusnaturalismo⁵² il diritto naturale è universalmente valido e superiore al diritto positivo che è un prodotto arbitrario e mutevole delle convinzioni umane⁵³; le leggi umane non contengono, infatti, necessariamente una sanzione come le norme di natura e, pertanto, sono considerate gerarchicamente *inferiori* rispetto a quelle

⁵² Il giusnaturalismo racchiude quelle dottrine filosofico-giuridiche che affermano l'esistenza di un diritto naturale, cioè di un insieme di norme di comportamento dedotte dalla "natura" e conoscibili dall'essere umano. Si contrappone al cosiddetto positivismo giuridico basato sul diritto positivo, inteso quest'ultimo come *corpus* legislativo creato da una comunità umana nel corso della sua evoluzione storica. A dire il vero, prima di Aristotele il filosofo Ippia di Elide, città del Peloponneso (Grecia meridionale) nato attorno al 443 a.c., ha attestato la preminenza del diritto naturale rispetto a quello positivo che considerava prodotto arbitrario e mutevole di convinzioni umane e, con grande lungimiranza, affermava l'uguaglianza e la inviolabilità della persona, avendo asserito che gli uomini sono «*tutti parenti, familiari e concittadini per natura non per legge, perché il simile è per natura parente del simile, mentre la legge, essendo tiranna degli uomini, costringe a fare molte cose contro natura*».

⁵³ L'ambiguità del diritto è stata evidenziata anche da Lorenz von Stein (*Gegenwart und Zukunft der Rechts und Staatswissenschaft*, Stuttgart, 1876, p. 90) quando si è domandato perché un diritto può essere sostituito dal suo contrario; se il "diritto" è diritto, come può diventare un non diritto? Come possono due preposizioni giuridiche, due norme assolutamente contrarie, spacciarsi per diritto a seconda delle epoche in cui sono state prodotte? Ciò dimostra che la possibilità di conflitti è insita nello stesso diritto e pertanto – come giustamente osserva Freund J. (2008). *La crisi dello Stato tra decisione e norma*, Guida Editore, Napoli – la realtà giuridica non può essere ridotta unicamente a diritto. Il diritto, infatti, in quanto fattore sociale, è una realtà complessa, destinato ad essere applicato e, per questo, ad essere «contaminato» dalla realtà sociale.

naturali.⁵⁴ Il pensiero del giusnaturalismo antico potrebbe, in definitiva, essere ripreso da un'affermazione di Aristotele che nella sua *Etica nicomachea*⁵⁵ ha espresso con molta chiarezza i confini tra diritto naturale e diritto positivo: «... *Nelgiusto civile una parte è di origine naturale, un'altra si fonda sulla legge. Naturale è quel giusto che mantiene ovunque lo stesso effetto e non dipende dal fatto che a uno sembra buono oppure no; fondato sulla legge è quello, invece, di cui non importa nulla se le sue origine siano tali o altro, bensì importa com'esso sia, una volta che si è sancito*». ⁵⁶ Ad ogni modo, viene fatta risalire al sesto secolo a.c. la prima volta in cui sono stati affrontati, in maniera sistematica, i diritti dell'uomo e specificamente da Ciro il Grande che emanò un Editto, scolpito in un cilindro d'argilla, che venne ritrovato tra le rovine di Babilonia nel 1879⁵⁷ e che rappresenta, seppure in forma primordiale, una forma di libertà e tolleranza religiosa, avendo permesso il ritorno dei popoli deportati nelle terre d'origine. Si legge, infatti, nel cilindro⁵⁸ «Io sono Ciro, re

⁵⁴ In effetti – come afferma Weber (Freund, J. op. cit., pag. 178) – il giusnaturalismo «è stato un fattore di razionalizzazione» in quanto risulta essere «l'insieme delle norme che non sono legittime in virtù di una legislazione legittima ma in virtù di loro qualità immanenti» (Weber, M. (1960). *Rechtssoziologie*, Neuwied, Luchterhand, traduzione di Grosclaude, p. 391). Nel Rinascimento, in Inghilterra, si affermò – forse per la prima volta – l'idea dell'esistenza di diritti naturali innati ed inviolabili (*birthright*) e, successivamente, quella dei diritti naturali dell'uomo che, addirittura, neppure Dio poteva modificare. Ne discendeva che tali diritti erano non opponibili da alcuno ordine giuridico costituito precorrendo, così, una delle fonti dell'individualismo moderno che coniugò diritto naturale e ragione, facendo perciò diventare, il diritto naturale, il diritto di ragione. Conseguenza dell'analisi weberiana è l'affermazione che razionalmente è utile ciò che giova all'uomo o che avvantaggia e, quindi, migliora la sua esistenza, teorizzando di conseguenza una teoria di diritto naturale che codifichi una legislazione prettamente sociale conformemente a ciò che razionalmente è utile.

⁵⁵ Aristotele, *Etica nicomachea*, V,6-7, 1134.

⁵⁶ Pizzorni, R. (2000). *Il diritto naturale dalle origini a San Tommaso d'Aquino*, Edizioni Studio Domenicano.

⁵⁷ Il luogo esatto del ritrovamento del cilindro non è noto: Hormuzd Rassam, allora responsabile degli scavi per conto del Museo Britannico di Londra, nel suo libro *Asshur and the Land of Nimrod* (1897) fa riferimento alle «rovine di Jimjima», una delle montagnole formate dai resti dell'antica città di Babilonia. Precedentemente, in una lettera datata nello stesso anno della scoperta, Rassam aveva invece indicato la montagnola di Omran, corrispondente all'area dell'Esaghil, il tempio del dio Marduk a Babilonia (CCNMI, p. 13). Poiché nel testo del cilindro si fa riferimento proprio all'Esaghil, il ritrovamento a Omran sembra essere più probabile (Walker 1972, p. 158). In ambedue i casi, Rassam non descrive dettagliatamente il contesto in cui il cilindro fu rinvenuto: nella lettera si limita a precisare che il cilindro fu trovato 'con circa 600 pezzi di terracotta iscritta' (ovvero frammenti di argilla cotta, verosimilmente di tavolette), circostanza che rimanderebbe ad un contesto archivistico. In altri casi, cilindri iscritti sono stati ritrovati nella muratura di edifici la cui costruzione o il cui restauro era celebrato nei relativi testi, così che ne rimanesse memoria per i posteri.

⁵⁸ Il cilindro di argilla cotta, pieno, misura 22 cm di lunghezza per un diametro di 8 cm alle estremità, 10 cm in corrispondenza del rigonfiamento centrale. La forma cilindrica, con il testo scritto longitudinalmente sulla superficie curva, oltre a massimizzare la superficie di scrittura potrebbe avere, probabilmente, anche valenze simboliche legate alla ciclicità con cui il testo poteva perpetuarsi in quanto nella circonferenza la fine coincide con l'inizio della stessa. Da notare, inoltre, la coincidenza (?) della forma cilindrica dell'editto che ricalca quella del codice di Hammurabi; evidentemente c'è affinità tra i due regnanti a considerare la circonferenza come tempio e simbolo del dio sole. Il cerchio, infatti, è il simbolo perfetto della totalità e la sua forma esprime pienezza e armonia. Nel suo centro coesistono tutti i raggi e la sua circonferenza ricorda una ruota, che dà l'idea del movimento e della perfezione: è l'assoluto e, allo stesso tempo, è la creazione divina. Una copia del cilindro è custodita all'ONU proprio per ribadire, essendo uno degli oggetti archeologici di inestimabile significato simbolico, che è senz'altro da considerarsi il precursore della Dichiarazione dei Diritti Umani. Questo cilindro viene considerato giustamente la prima concezione dei diritti umani perché in uno dei suoi frammenti si legge la dichiarazione di

del mondo, gran re, re legittimo, re di Babilonia, re di Sumer e Akkad, re delle quattro estremità (della terra), figlio di Cambise, gran re, re di Anzan, nipote di Ciro, gran re, re di Anshan, discendente di Teispe, gran re, re di Anshan, di una famiglia (che) ha sempre regnato. Non permetto a nessuno di spargere terrore nel Paese di Sumer e Akkad. Voglio fermamente la pace a Babilonia e in tutte le sue sacre città. Per gli abitanti di Babilonia (...) io abolisco i lavori forzati (...) Da Ninive, Assur e Susa, Akkad, Eshnunna, Zamban, Me-Turnu e Der fino alla regione di Gutium, restituisco a queste sacre città dall'altro lato del Tigri i templi di cui è stata fatta rovina per lungo tempo, le immagini che una volta vi erano conservate e stabilisco che essi siano i loro templi. Ho anche radunato gli abitanti di queste regioni e ho restituito loro le case che avevano».

In definitiva, Ciro dichiarava che i cittadini avevano libertà di professare il loro credo religioso ed aboliva di fatto la schiavitù avendo permesso, come abbiamo detto più sopra, il ritorno dei deportati alla loro terra d'origine.

Nell'antica Roma, invece, si sviluppò una nozione di «cittadinanza» che garantiva al *civis*, proprio per lo status ricoperto, una serie di tutele legali sicuramente superiori a quelle degli stranieri. Certamente non si può parlare ancora di diritti umani essendo, quelli pubblici soggettivi del cittadino, diritti esclusivamente individuali e non attribuibili ai cittadini in egual misura; ciò non toglie, comunque, che nelle fonti non si individuino riconoscimenti di diritti fondamentali con estensione c.d. universali: Marciano⁵⁹, ad esempio, individuò, nel contesto del concetto di appartenenza, la categoria delle cose comuni (*res communes omnium*) che comprendevano elementi essenziali come l'acqua, l'aria, il mare ed il lido. La cittadinanza, a partire dalla

Ciro che afferma il rispetto delle tradizioni, dei costumi e delle religioni per i popoli del suo impero ed il suo impegno di non permettere ad alcuno dei suoi governatori di disprezzare gli abitanti delle sue nazioni. Si legge ancora, che, con la promulgazione dell'Editto, viene abolita la schiavitù e viene impartito l'ordine legale ai governatori di proibire la compravendita di schiavi ed, altresì, viene garantita la libertà religiosa di ciascuno unitamente alla libertà di accedere a qualsiasi tipo d'impiego, a condizione che non venissero violati i diritti degli altri.

⁵⁹ Marciano, Elio (lat. *Aelius Marcianus*). - Giurista romano (2°-3° sec. d. C.) dell'età dei Severi; dai molti rescritti citati fra il 198 e il 211 si presume che appartenesse alla cancelleria imperiale. Oltre alle *Institutiones* in 16 libri, sua opera principale, scrisse 5 libri di *Regulae*, due *De appellationibus*, due *De publicis iudiciis*, un libro *Ad senatusconsultum Turpillianum*, un altro *De delatoribus*, *Notae* ai libri *De adulteriis* di Papiniano. È dubbia l'attribuzione a lui del *Liber singularis ad formulam hypothecariam*. La sua opera rivela una notevole cultura letteraria e filosofica. (Enciclopedia Treccani)

emanazione nel 212 d.c. della *Constitutio Antoniniana* dell'imperatore Caracalla⁶⁰, veniva concessa a tutti gli abitanti entro i confini dell'Impero, ad eccezione degli *dediticii* ovvero coloro che si erano arresi a Roma consegnando tutti i loro beni. Ovviamente la concessione della cittadinanza non era né poteva essere considerata quale concessione paritaria attraverso la quale poter attingere a diritti, universalmente riconosciuti; venne concessa, infatti, principalmente quale strumento di controllo politico considerando e riducendo, di fatto, tutti i *civisin* sudditi e, quindi, non membri di una comunità con un peso specifico paritario. La sua principale preoccupazione era, infatti, quella di assicurarsi il controllo assoluto su tutti e tutto che poteva realizzarsi attraverso l'elargizione di benefici finalizzati comunque al mantenimento del potere, da un lato, e l'esigenza di non creare tensioni sociali che potessero minare il suo potere, dall'altro. Emblematica a questo riguardo è l'aumento della paga ai legionari in servizio⁶¹ e la concessione, una volta esaurito il servizio, di un appezzamento di terreno che ne consentisse il sostentamento. Il soggetto del diritto romano non è, pertanto, l'individuo, l'uomo come soggetto, ma il cittadino c.d. *pater familias* il quale diventa soggetto di diritto graduato proprio in riferimento al suo *status* anche se, c'è da dire, molti diritti venivano garantiti ai cittadini proprio su basi paritarie: la libertà, l'inviolabilità della *domus*, il ricorso alla tutela giudiziaria, il giusto processo, la tutela giuridica di non essere ridotto a schiavitù. A ben vedere, quindi, anche se con i limiti riconosciuti, possiamo intravedere nell'esercizio di dette garanzie giuridiche i fondamenti di una universalizzazione di diritti che appassiona il dibattito in atto tra i cultori del diritto.

Ben presto però la liberazione di molti schiavi comportò seri problemi di ordine sociale in quanto, essendo diventata oramai consuetudine la liberazione degli schiavi, senza passare attraverso i rituali dello *ius civile*, eludendo pertanto il controllo del pubblico potere, si rese necessario porre rimedio legislativo. Infatti, sotto il consolato di Sesto Elio Catone, fu emanata la legge *Elia Senzia* che, prevedendo che i servi

⁶⁰ Caracalla (soprannome di *Bassianus*, dopo l'adozione *M. Aurelius [Severus] Antoninus*, dal nome della veste gallica che usava). - Imperatore romano (Lione 186 - Carre 217).

⁶¹ Si passa da una paga di 225 denari, sotto l'impero di Augusto ai 675 denari sotto l'impero di Caracalla, registrando quindi un incremento pari al 200%.

condannati con l'incatenamento, la tortura, la marchiatura con ferro rovente o che fossero stati semplicemente arrestati, nel caso avessero ottenuta la liberazione dalla schiavitù dai loro padroni, non avrebbero conseguito lo status di *civis*, bensì quello minore di *dediticii*⁶² che di fatto li equiparava ai *peregrini* ovvero erano tenuti ad osservare sempre il *ius gentium*⁶³, venendogli negati di fatto i principali diritti: non potevano fare testamento, non potevano sposarsi né potevano aspirare ad una completa libertà. Per gli stessi motivi successivamente, sotto il consolato di Giunio Silano e di Lucio Giunio Norbano, fu emanata la legge *Giunia Norbanache* attribuiva agli schiavi liberati non i diritti di cittadinanza, bensì quelli delle colonie latine. Con la parola *latini* si indicava inizialmente la popolazione stanziata nel Lazio e la loro condizione, rispetto al *civis* era attestata a metà tra quella di cittadino romano (*civis romanus*) e straniero (*peregrinus*). Essendo politicamente ed etnicamente vicine a Roma, godevano di determinati privilegi: diritto di *conubium*⁶⁴ e concessione del *commercium*⁶⁵ ed inoltre – assumendo forse la natura di massimo privilegio – nel caso in cui al momento dei comizi, per un qualsiasi motivo si trovassero nell'Urbe, potevano esercitare il diritto di voto (*iussuffragii*).

Altro momento storico significativo in tema di diritti umani, risale al regno di Ashoka il cui nome in lingua sanscrita⁶⁶ significa “il senza dolore”. Nato attorno al 304 a.c. fu un monarca abbastanza crudele e feroce, tanto che, si ritiene, di aver fatto uccidere tutti i suoi fratelli e sorelle. La sua crudeltà e sprezzo della vita umana si evince anche dal tributo umano – si parla di circa centomila morti e di circa centocinquantamila deportati oltre a centinaia di migliaia di feriti e mutilati – scontato nel tentativo di conquista del regno di Kalinga, l'odierna Orissa, situata nel nord est dell'India e che,

⁶² Schiavi «manomessi» che non avevano conseguito la cittadinanza a causa del loro indegno comportamento. La manomissione (*manumissio*) era l'affrancazione ovvero l'atto con il quale lo schiavo acquistava lo *status libertatis*.

⁶³ Norme che regolavano i rapporti negoziali tra i *cives* ed i *peregrini*; per la disciplina di siffatti rapporti non era possibile fare ricorso alle norme del *ius civile*, in ragione del *principio della personalità del diritto*, secondo cui allo straniero non era applicabile il diritto romano.

⁶⁴ Affinchè si potesse realizzare un matrimonio legittimo era necessario che i due soggetti possedessero reciprocamente il *conubium*, ovvero lo stato giuridico personale che l'ordinamento pretendeva perché si potesse parlare di *iustae nuptiae*.

⁶⁵ Nel diritto romano era così chiamata la facoltà di stringere alcuni rapporti giuridici di contenuto patrimoniale tra cittadini romani e stranieri. (*ius commercii*)

⁶⁶ Il termine *sanscrito* indica la lingua sacra e classica dell'India, detta *samskrtam*, che significa *compiuto*. Caratteristica del sanscrito è quella di non essere una lingua naturale - come il latino e il greco, anche loro lingue antiche di famiglia indo-europea - ma una lingua “grammaticale” dotata di una grammatica e di una sintassi abbastanza ricca e complessa. Nella declinazione possiede, infatti, due casi in più della lingua latina (nominativo, genitivo, dativo, accusativo, vocativo, ablativo): strumentale e locativo.

convertitosi successivamente agli insegnamenti del Buddha⁶⁷, modificò radicalmente il governo del suo regno, tanto da revisionare il proprio *modus* d'essere nei confronti dei sudditi, avendo avuto contezza e coscienza delle devastanti conseguenze della guerra.

Ebbe l'innegabile merito di divulgare tra i propri sudditi la sua filosofia di libertà religiosa attraverso il riconoscimento – quale dovere di Stato – dei principi di tolleranza, promozione e protezione verso le altre religioni. Riformò il sistema giudiziario improntandolo a principi di equità e abolendo, di fatto, la pena di morte, avendo sospeso le esecuzioni dei condannati a morte, la tortura e ogni altra forma di crudeltà e condonando le pene ai prigionieri. Seguendo, inoltre, gli insegnamenti di Buddha, operò una oculata spesa pubblica tendente all'eliminazione dello spreco e indirizzata alla realizzazione di opere di pubblica utilità: costruzioni di ospedali, case di riposo, pozzi e strade. Convinto che lo Stato, oltre a garantire il benessere del popolo, avesse anche il dovere morale di proteggere l'ambiente circostante, vietò la caccia di alcune specie animali ed il sacrificio inutile dei rituali religiosi. Tutte queste riforme sono descritte nei «Pilastrini di Ashoka», un insieme di trentuno iscrizioni su colonne, originariamente sormontate da un capitello⁶⁸. In una delle colonne – forse la più famosa - quella di Sarnath, è scritto “*Nessuno deve provocare divisioni nell'ordine dei monaci*”. Il capitello, che in origine lo sovrastava, formato da quattro

⁶⁷ Il Buddha storico, Shakyamuni, nacque, circa 2560 anni fa, come principe SiddharthaGautama, in una famiglia reale del nord dell'India. Sin dalla sua più tenera età, fu circondato da ogni forma di benessere, potendo oltremodo usufruire di una educazione raffinata. Il suo aspetto, così come descritto dai testi, è quello di un soggetto alto, forte e con gli occhi azzurri. All'età di ventinove anni, lasciando il palazzo reale per la prima volta nella sua vita, incontrò un anziano, un malato e una persona morta, affrontando una fondamentale esperienza che lo segnò. Compresa, pertanto, che nessuna cosa può essere considerata definitiva e permanente e, conseguentemente, degna di essere vissuta e sottaciuta e, forte di questa convinzione, abbandonò privilegi e agiatezze per iniziare una sorta di ricerca meditativa nelle montagne e nelle foreste dell'India. Fu durante questi anni in cui maturò la convinzione che è possibile raggiungere “l'illuminazione” – stato di duratura felicità, senza limiti e confini – che rappresenta il raggiungimento di uno *status* in cui *corpo, parola e mente* diventano un tutt'uno. Nel corso dei suoi innumerevoli viaggi elargì consigli, suggerimenti e opinioni a chi incontrava sulla sua strada o semplicemente a chi direttamente gli le chiedeva. I suoi insegnamenti che, in funzione dell'*illuminazione*, rendono gli esseri umani impavidi e gioiosi hanno attratto, specialmente negli '70 del secolo scorso, un numero crescente di persone appartenenti alle diverse culture occidentali.

⁶⁸ In uno dei suoi editti, scolpito, si legge: “*Sua Maestà il re santo e grazioso rispetta tutte le confessioni religiose, ma desidera che gli adepti di ciascuna di esse si astengano dal denigrarsi a vicenda. Tutte le confessioni religiose vanno rispettate per una ragione o per l'altra. Chi disprezza l'altrui credo, abbassa il proprio credendo d'esaltarlo*”. In altra colonna si legge ancora “*In verità, ritengo che il benessere di tutti sia il mio dovere, e la radice di questo dovere sta nello sforzo e nella azione profusi per questo scopo. Non c'è lavoro migliore che promuovere il benessere di tutte le persone e intendo ripagare il debito nei confronti di tutti gli esseri umani per assicurare loro la felicità in questa vita e il raggiungimento del cielo nella prossima. Pertanto, questo editto Dhamma è stato scritto per durare a lungo affinché i miei figli, nipoti e pronipoti possano agire in conformità con esso per il bene del mondo.*”.

leoni che si danno le spalle, si trova attualmente nel Museo di Sarnath ed è stato adottato come emblema nazionale dell'India; il disegno della ruota a 24 raggi che, sul capitello, simboleggia il Chakra di Ashoka o ruota (o ciclo) della Giustizia (in sanscrito Dhamma o Dharma), dal 22 luglio 1947 è stato posto al centro della bandiera nazionale dell'India.

Pur, come abbiamo constatato, alcuni diritti – che oggi chiameremmo fondamentali – sono stati riconosciuti fin dai tempi antichi ma esclusivamente per *concessione*, per magnanimità del sovrano e non per la convinzione che gli stessi diritti fossero dei principi etici, insiti nella stessa natura umana. Bisogna, infatti, giungere al Medioevo per focalizzare il concetto che i diritti umani sono essenzialmente diritti naturali che, quindi, non debbono essere considerati *come insiemi di diritti concessi*, bensì come diritti immanenti alla stessa natura umana e perciò irrinunciabili. Una delle prime manifestazioni effettivamente concreta in tema di diritti umani è circoscrivibile ed attribuibile a San Tommaso d'Acquino, il massimo esponente del giusnaturalismo scolastico, che nel suo «*Summa Theologiae*», definisce i diritti naturali «come insieme di primi principi etici, generalissimi», come ad affermare che detti principi sono primi perché nati insieme all'uomo e, pertanto, esistenti da sempre⁶⁹. Secondo Tommaso d'Acquino esiste una gerarchia nei diritti naturali che comunque va sempre subordinata al benessere collettivo; ad esempio, il diritto alla proprietà è subordinato, e funzionale, al diritto alla vita. Ne discende che, qualora il diritto alla vita di qualcuno fosse subordinato all'appropriazione di beni di altri, quest'appropriazione

⁶⁹ Tommaso (1225-1274) formatosi nel monastero di Motecassino dove entrò a vent'anni, e nelle grandi scuole del suo tempo, divenne ben presto insegnante di teologia all'Università di Parigi dove operò per tre anni. Nel 1252 fu richiamato in Italia per insegnare a Napoli, ad Anagni e ad Orvieto. Il suo insegnamento fu originale e innovatore, allo stesso tempo; dedicò tutta la sua vita allo studio con il contemporaneo insegnamento che amava intensamente, tanto da scrivere principalmente per i suoi studenti e, perciò utilizzando un linguaggio chiaro e convincente, allo stesso tempo. La sua produzione è vastissima e comprende due "Summe", commenti alle opere aristoteliche, esegesi biblica, commenti alle opere di Boezio, 510 "Questiones disputatae", oltre 40 opuscoli ed altre opere minori. Alcune tesi di Tommaso d'Acquino, così radicalmente innovatrici, fecero scalpore e suscitavano le più vivaci reazioni da parte dei teologi contemporanei; s. Alberto Magno intervenne più volte in favore del suo antico discepolo, nonostante ciò nel 1277 si arrivò alla condanna da parte del vescovo E. Tempier a Parigi, e a Oxford sotto la pressione dell'arcivescovo di Canterbury, R. Kilwardby; le condanne furono ribadite nel 1284 e nel 1286 dal successivo arcivescovo J. Peckham. L'Ordine Domenicano, si impegnò nella difesa del suo più grande maestro e nel 1278 dichiarò il "Tomismo" dottrina ufficiale dell'Ordine. Ma la condanna fu abrogata solo nel 1325, due anni dopo che papa Giovanni XXII ad Avignone, l'aveva proclamato santo il 18 luglio 1323, nonostante non avesse compiuto alcun prodigio dopo la morte in quanto, asserì giustamente "Quante preposizioni teologiche scrisse, tanti miracoli fece". Certamente l'affermazione di Papa Giovanni XXII rappresenta un grande riconoscimento al teologo Tommaso che con la sua "Summa teologica", diede sistematicamente un fondamento scientifico, filosofico e teologico alla dottrina cristiana.

risulterebbe, secondo il pensiero di Tommaso, pienamente ed ampiamente giustificata; in definitiva, la proprietà privata, alla stessa stregua di tutti gli altri diritti soggettivi, per quanto in sé legittimi, debbono essere correlati e finalizzati al bene sociale.

Altro tassello da aggiungere alla folta sequenza di norme e atti in direzione di un più incisivo riconoscimento di diritti, ci viene offerta dalla *Magna Charta Libertatum* emanata da Re Giovanni d'Inghilterra il 15 giugno 1215 su forte pressione di potenti baroni del Regno e riconosciuta, seppure sostanzialmente assuma un carattere di privilegio,⁷⁰ da tanti, addirittura, come il primo documento fondamentale per il riconoscimento universale dei diritti dei cittadini. Scritta in latino e composta da 65 articoli⁷¹, ha avuto l'innegabile merito di definire in maniera formale le relazioni tra

⁷⁰ De Ruggiero, G. (1925). *Storia del liberalismo europeo*, Laterza: Bari, p. 1.

⁷¹ Si trascrive il testo integrale tradotto in italiano: «Giovanni, per grazia di Dio re d'Inghilterra, signore d'Irlanda, duca di Normandia ed Aquitania, conte d'Angiò, saluta gli arcivescovi, i vescovi, gli abati, i conti, i baroni, i giudici, le guardie forestali, gli sceriffi, gli intendenti, i servi e tutti i suoi balivi e leali sudditi. Sappiate che noi, di fronte a Dio, per la salute della nostra anima e di quella dei nostri predecessori e successori, per l'esaltazione della santa Chiesa e per un miglior ordinamento del nostro regno, dietro consiglio dei nostri reverendi padri Stefano, arcivescovo di Canterburgo, primate d'Inghilterra e cardinale della santa romana Chiesa, Enrico, arcivescovo di Dublino, Guglielmo, vescovo di Londra, Pietro, vescovo di Winchester, Gioscellino, vescovo di Bath e Glastonbury, Ugo, vescovo di Lincoln, Gualtiero, vescovo di Coventry, Benedetto, vescovo di Rochester, Mastro Pandolfo, suddiacono e membro della corte papale, Fratello Aymerico, maestro dei cavalieri del Tempio in Inghilterra, Guglielmo Marshal, duca di Pembroke, Guglielmo, duca di Salisbury, Guglielmo, duca di Warren, Guglielmo, duca di Arundel, Alan de Galloway, conestabile di Scozia, Warin figlio di Gherardo, Pietro figlio di Erberto, Uberto de Burgo, siniscalco di Poitou, Ugo de Neville, Matteo figlio di Erberto, Tommaso Basset, Alan Basset, Filippo Daubeny, Roberto de Roppeley, Giovanni Marshal, Giovanni figlio di Ugo, e di altri leali sudditi:

(1) Abbiamo in primo luogo accordato a Dio e confermato con la presente carta, per noi e i nostri eredi in perpetuo, che la Chiesa d'Inghilterra sia libera, abbia integri i suoi diritti e le sue libertà non lese. La nostra volontà di fare osservare ciò appare evidente dal fatto che prima dello scoppio della presente disputa tra noi ed i baroni, abbiamo, di nostra libera volontà, garantito e confermato con una nostra carta la libertà delle elezioni ecclesiastiche - diritto della più grande importanza per la Chiesa ed abbiamo inoltre ottenuto che ciò fosse confermato da Papa Innocenzo III. La quale libertà noi osserveremo in perpetuo e talmente vorremo che sia fatto dai nostri eredi. Abbiamo anche accordato a tutti gli uomini liberi del nostro regno, per noi ed i nostri eredi in perpetuo, tutte le libertà specificate qui sotto, per essere possedute e conservate da essi e dai loro eredi come provenienti da noi e dai nostri successori in perpetuo.

(2) Venendo a morte un conte, un barone, od altra persona che possieda delle terre direttamente per concessione della corona, in cambio del "servizio di cavaliere", il suo erede - se è maggiorenne - potrà avere la sua eredità solo su pagamento della antica misura del " riscatto ". Ciò è a dire che l'erede o gli eredi di un conte pagheranno cento sterline per l'intero possedimento del conte, l'erede o gli eredi di un cavaliere cento scellini al massimo per il " feudo di cavaliere "; ed ogni uomo che deve di meno pagherà di meno, secondo l'antico uso delle proprietà ereditarie.

(3) Ma se l'erede di tale persona è un minore, quando raggiunge la maggior età deve avere l'eredità senza pagare "riscatto",

(4) L'amministratore della terra di un erede, minore deve ottenere da essa profitti, tributi consuetudinari e servizi feudali solo in misura ragionevole. Egli dovrà far ciò senza arrecare detrimento o danno alle persone od alla proprietà. Se avremo affidato la tutela della terra ad uno sceriffo, o ad altra persona responsabile verso di noi per le entrate, e questi avrà provocato detrimento o danno esigeremo un risarcimento da lui e la terra sarà affidata a due valenti e prudenti uomini dello stesso feudo che saranno responsabili per le entrate verso di noi o verso la persona cui li avremo assegnati. Se noi avremo dato o venduto ad alcuno l'amministrazione di tale terra ed egli ne avrà causato detrimento o danno, perderà la tutela della terra, che verrà consegnata a due valenti e prudenti uomini dello stesso feudo, che saranno similmente responsabili verso di noi.

(5) Per tutta la durata della sua tutela l'amministratore manterrà gli edifici, i parchi, le riserve di pesca, i vivai, i mulini ed ogni altra cosa in connessione con essa terra, coi proventi derivanti dalla terra stessa. Quando l'erede avrà raggiunto la maggiore

età egli gli restituirà l'intera proprietà, fornita di pariglie per arare e di arnesi agricoli adeguati alle esigenze ed alle entrate della proprietà.

(6) Gli eredi non possono essere dati in matrimonio a persone di estrazione sociale inferiore alla loro. Prima che avvenga, il matrimonio deve essere reso noto ai parenti Stretti dell'erede.

(7) Alla morte del marito la vedova riavrà immediatamente e senza ostacoli la sua dote e la sua eredità. Ella non pagherà nulla per la legittima, la dote, e qualsiasi altra eredità che ella ed il marito possedevano assieme al momento della di lui morte. Ella potrà rimanere nella casa del marito per quaranta giorni dopo la sua morte, ed entro questo termine le dovrà essere assegnata la sua legittima.

(8) Nessuna vedova sarà costretta a risposarsi fintantoche sarà suo desiderio rimanere senza marito. Ma se ella possederà le sue terre per concessione della corona o di qualunque altro signore, dovrà garantire che non si sposerà senza il consenso della corona o di tal qualunque altro signore.

(9) Né noi né i nostri balivi ci impadroniremo delle terre e delle rendite di chiunque per debiti, finché i beni mobili del debitore saranno sufficienti a pagare il suo debito. Non sarà chiesta soddisfazione ai garanti del debitore fintantoche egli stesso sarà in grado di pagare. Se il debitore non potrà pagare per mancanza di mezzi, i suoi garanti saranno tenuti a far ciò. Se essi lo vorranno potranno impadronirsi delle terre e delle rendite del debitore fino a che riavranno indietro la somma che hanno sborsato per lui, a meno che il debitore non riesca a dimostrare di aver già soddisfatto i suoi garanti.

(10) Se alcuno che abbia preso a prestito denaro da Ebrei, muore prima di aver pagato il debito, il suo erede non pagherà interessi su tale somma per tutto il tempo che si troverà nella minore età, senza tener conto della persona per la cui concessione egli possiede le terre. Se tale credito finisce nelle mani della corona, essa non pretenderà nulla altro che la somma principale specificata nel patto.

(11) Se un uomo muore e deve del denaro ad Ebrei, sua moglie può mantenere intatta la sua legittima senza doverne detrarre alunché per pagare tale debito. Se l'uomo lascia dei figli che siano nella minorità si provvederà ai loro bisogni in misura adeguata al suo patrimonio terriero. Il debito sarà pagato con il residuo, dopo aver messo da parte il "servizio" dovuto ai signori feudali dell'uomo. Per i debiti verso persone non ebrei ci si comporterà nello stesso modo.

(12) Nessuno "scutagium" od "auxilium" sarà imposto nel nostro regno se non per comune consenso, a meno che ciò non sia per il riscatto della nostra persona, per la nomina a cavaliere del nostro figlio maggiore e (una sola volta) per il matrimonio della nostra figlia maggiore. Per tali fini sarà imposto solo un ragionevole "auxilium" la stesso vale per gli "auxilia" della città di Londra.

(13) La città di Londra godrà di tutte le sue antiche libertà e libere consuetudini, sia per terra che per acqua. Noi vogliamo anche che tutte le altre città grandi e piccole, i borghi ed i porti, godano di tutte le loro libertà e libere consuetudini.

(14) Per ottenere il generale consenso per l'imposizione di un "auxilium" - eccettuati i tre casi sopra specificati - o di uno "scutagium" faremo convocare per lettera, individualmente, gli arcivescovi, i vescovi, gli abati, i conti ed i maggiori baroni. Faremo quindi emettere, dai nostri sceriffi e balivi vari, una convocazione generale di coloro che posseggono terre direttamente per nostra concessione, affinché si trovino insieme in un dato giorno (di cui saranno avvisati almeno quaranta giorni prima) ed in un dato posto. In tutte le lettere di convocazione ne sarà specificato il motivo. Essendo la convocazione avvenuta, quanto fissato procederà nel giorno stabilito secondo la risoluzione dei presenti, anche se non tutti i convocati si saranno presentati.

(15) Per il futuro non permetteremo che alcuno esiga un "auxilium" dai suoi uomini liberi, tranne che per riscattare la sua persona, per fare cavaliere il figlio maggiore, per maritare (unasola volta) la figlia maggiore. Per questi scopi sarà imposto però solo un "auxilium" ragionevole.

(16) Nessuno sarà costretto a fornire una prestazione sproporzionatamente gravosa per il possesso di un "feudo di cavaliere" o di qualsiasi altro appezzamento.

(17) I processi comuni non seguiranno la corte reale, ma si terranno in una località fissa

(18) Le inchieste di "noveldisseisin", "mort d'ancestor", "darreinpresentment" si svolgeranno solo nel tribunale della propria contea. Noi stessi o, trovandoci noi all'estero, il nostro primo giudice, manderemo due giudici in ogni contea quattro volte all'anno; e questi giudici, assieme a quattro cavalieri della contea eletti dalla contea stessa, si riuniranno nel tribunale della contea, cioè nel giorno e nel luogo di quel tribunale.

(19) E se qualche seduta non può essere tenuta nel giorno del tribunale della contea, si trattengano tanti dei cavalieri e liberi possidenti che erano presenti nel tribunale della contea in quel giorno, quanti siano sufficienti per l'amministrazione della giustizia, tenuto debito conto della mole di lavoro da svolgere.

(20) Per una piccola trasgressione un uomo libero non potrà essere multato che con la dovuta proporzione; similmente dovrà essere per una trasgressione grave, senza però arrivar mai a privare completamente colui dei mezzi di sussistenza. Parimente ai mercanti sarà risparmiata la loro mercanzia ed agli agricoltori i loro utensili. Nessuna di queste ammende sarà imposta se non dopo la testimonianza giurata degli uomini probi del vicinato sulla trasgressione.

(21) I conti ed i baroni non potranno essere colpiti da ammenda che da parte dei loro pari, e solo in proporzione alla trasgressione.

(22) Gli uomini di chiesa saranno multati del proprio secondo gli stessi principi suesposti per i laici, senza tener conto dei benefici ecclesiastici.

(23) Nessun villaggio o singolo uomo potrà essere costretto a costruire ponti sui fiumi, a meno che non vi sia in proposito il vincolo di una usanza immemorabile,

-
- (24) Nessuno sceriffo, conestabile, coroner od altro ufficiale reale può celebrare alcun processo che spetti invece ai giudici del re.
- (25) Ogni contea, "hundred", "wapentake" e "trithing", tranne le proprietà di dominio regio, manterrà l'antico canone,
- (26) Se alla morte di un uomo che possiede per conto della corona un feudo laico si presenteranno uno sceriffo od altro ufficiale del re con un decreto reale di citazione, costoro potranno catalogare e sequestrare i beni mobili che si trovano nel feudo laico del morto in misura all'entità del debito, sotto il controllo di uomini probi. Nulla sarà rimosso fino a che non sarà pagato il debito verso la corona; quindi il rimanente sarà dato agli esecutori testamentari per eseguire il testamento del defunto. Se non esisterà debito verso la corona, tutti i beni mobili saranno considerati proprietà del defunto, tranne le parti ragionevoli riservate a sua moglie ed ai suoi figli.
- (27) Se un uomo libero morrà senza aver fatto testamento, i suoi beni mobili saranno distribuiti ai parenti ed amici sotto il controllo della chiesa. Naturalmente dovranno essere osservati i diritti dei debitori.
- (28) Nessun conestabile od altro ufficiale della corona potrà prendere frumento od altri beni mobili da alcuno senza pagarli immediatamente, a meno che colui che li vende non abbia offerto spontaneamente il differimento del pagamento.
- (29) Nessun conestabile potrà costringere un cavaliere a pagare del denaro in luogo del "presidio di castello" se il cavaliere vorrà assumersi personalmente questo compito o vorrà affidarlo (essendone egli impossibilitato per un valido motivo) ad una persona di sua fiducia. Inoltre se un cavaliere si troverà a dover prestare a "servizio d'armi", sarà affrancato dalla suddetta incombenza per tutto il periodo di durata di tale servizio.
- (30) Nessuno sceriffo, ufficiale reale od altri prenderà cavalli o carri ad alcun uomo libero, se non con il consenso dello stesso.
- (31) Né noi né alcun ufficiale reale prenderemo legna per il nostro castello o per qualsiasi altro scopo, se non con il consenso del proprietario.
- (32) Noi non occuperemo le terre di coloro che son dichiarati colpevoli di fellonia per un periodo più lungo che un anno ed un giorno, dopo di che esse torneranno in possesso del proprietario del feudo.
- (33) Si ordina che siano rimossi tutti gli sbarramenti per catturare i pesci, che si trovino nel Tamigi, nel Medway e in qualsiasi altra parte dell'Inghilterra, fuorché lungo le coste marine.
- (34) Il mandato detto "praecipe" non sarà emesso in futuro per alcuno in rapporto ad alcun possedimento di terra, se un uomo libero potrà per esso essere privato del diritto di giudizio nella propria corte.
- (35) Vi dovrà essere una sola misura di vino, birra e frumento in tutto il regno; e cioè il "quarter" londinese. Vi dovrà anche essere un'unica altezza per qualsiasi tipo di stoffa, cioè di due "ell" tra una cimosa e l'altra. La stessa uniformità di misura dovrà esservi per i pesi.
- (36) Nulla sarà pagato od accettato per un mandato di inchiesta per omicidio o ferimento, esso sarà invece emesso gratuitamente e non sarà mai negato.
- (37) Se un uomo possiede una terra per concessione della corona come "fee-farm", "socage" o "burgage", e possiede pure una terra per concessione di un altro signore contro "servizio di cavaliere", noi non avremo - in virtù di tali "fee-farm", "socage" o "burgage" - la tutela del suo erede né della terra che appartiene al feudo dell'altra persona, a meno che il "fee-farm" non comporti un "servizio di cavaliere". Noi non avremo la tutela dell'erede di un uomo o della terra che egli possiede per conto di qualche altro, a motivo di alcuna piccola proprietà che egli possa tenere per conto della corona per "servizio di lame, frecce o simili".
- (38) Nessun balivo potrà portare in giudizio un uomo col solo sostegno della propria affermazione, senza produrre dei testimoni attendibili che ne provino la veridicità.
- (39) Nessun uomo libero sarà arrestato, imprigionato, privato dei suoi diritti o dei suoi possedimenti, messo fuori legge, esiliato o altrimenti rimosso dalla sua posizione, né noi useremo la forza nei suoi confronti o demanderemo a ciò altre persone, se non per giudizio legale dei suoi pari e per la legge del territorio.
- (40) Noi non venderemo, né differiremo, né rifiuteremo ad alcuno il diritto o la giustizia.
- (41) Tutti i mercanti potranno entrare od uscire dall'Inghilterra illesi e senza timore, soggiornarvi e viaggiarvi sia per terra che per acqua per scopi commerciali, senza che possa essere loro imposta alcuna esazione indebita, secondo le antiche e buone consuetudini. Questo però non varrà in tempo di guerra per coloro che appartengano ad un paese nostro nemico. Trovandosi tali mercanti nel nostro territorio allo scoppio della guerra, saranno tratti in ostaggio, senza alcun danno alle loro persone ed alle loro mercanzie, finché noi ed il nostro primo giudice non avremo appreso in quale modo vengano trattati i nostri mercanti che si trovino nel paese in guerra con noi. Se i nostri sono ben trattati, altrettanto bene lo saranno da noi quelli del nemico.
- (42) In futuro ogni uomo - purché rimanga a noi ligio - potrà lasciare il nostro regno o farvi ritorno senza danno o timore, per terra o per acqua, fuorché per un breve periodo in tempo di guerra, per il comune vantaggio del reame. Le persone che sono state imprigionate o messe fuori legge secondo le leggi del paese, le persone appartenenti ad un paese in guerra con noi, ed infine i mercanti - con i quali ci si regolerà come è stato detto sopra - sono esclusi da quanto stabilito in questo paragrafo.
- (43) Se alcuno possiede una "proprietà caduca" - come gli "honours" di Wallingford, Nottingham, Boulogne, Lancaster, od altre "proprietà caduche" che sono in nostro possesso e che sono baronie - alla sua morte il suo erede ci dovrà solo il riscatto ed il servizio di cui sarebbe stato debitore verso il barone se la baronia fosse stata ancora di proprietà del barone. Noi terremo tale proprietà caduca nello stesso modo in cui la teneva il barone.

-
- (44) Coloro che vivono al di fuori della foresta non dovranno in futuro apparire davanti ai giudici reali della foresta in seguito ad una citazione comune, a meno che non siano effettivamente implicati in una azione legale o non siano garanti per qualcuno che sia stato arrestato per un'infrazione alle leggi della foresta.
- (45) Noi nomineremo giudici, conestabili, sceriffi od ufficiali di altro genere solo coloro che conoscano la legge del reame e siano intenzionati a rispettarla.
- (46) I baroni che hanno fondato abbazie e possono provare ciò o per il loro antico possesso o per una qualche carta di un sovrano inglese, potranno avere - come a loro dovuto - la tutela di dette abbazie quando vi sia la vacanza dell'abate.
- (47) Tutti i territori che sono stati dichiarati foreste durante il nostro regno, perderanno immediatamente tale stato. Lo stesso sarà per le sponde dei fiumi che sono state riservate per la caccia durante il nostro regno.
- (48) Una commissione giurata composta da dodici cavalieri locali indagherà in ogni contea sui cattivi costumi sorti in connessione con le foreste, le riserve, le guardie forestali, gli sceriffi ed i loro dipendenti, le sponde dei fiumi ed i loro sorveglianti; e, entro quaranta giorni dall'inchiesta, questi cattivi costumi dovranno essere aboliti completamente ed irrevocabilmente. Ma noi, od il nostro primo giudice, se noi saremo fuori d'Inghilterra, dovremo esserne previamente informati.
- (49) Noi daremo indietro immediatamente tutti gli ostaggi e le carte consegnatici dai nostri sudditi quali pegni di pace e di lealtà.
- (50) Rimoveremo completamente dalle loro cariche i parenti di Gerard de Athée, e per il futuro non permetteremo loro di avere più alcun ufficio in Inghilterra. Le persone in questione sono: Engelard de Cigogné, Peter Guy, Andrew de Chanceaux, Guy de Cigogné, Geoffrey de Martigny ed i suoi fratelli, Philip Marc con i suoi fratelli e suo nipote Geoffrey, e tutti i loro seguaci.
- (51) Non appena la pace sarà restaurata allontaneremo dal nostro regno tutti i cavalieri, sergenti, e balestrieri stranieri, e tutte le truppe mercenarie che sono arrivate - con gran danno del paese - con i loro cavalli e le loro armi.
- (52) Ogni uomo che sia stato da noi privato delle terre, dei castelli, delle libertà o dei diritti, senza il legale giudizio dei suoi pari, ritornerà immediatamente in possesso di quanto perduto. I casi controversi saranno decisi dal giudizio dei venticinque baroni cui fa riferimento più sotto. Tuttavia, nel caso che un uomo sia stato privato di qualcosa senza il giudizio legale dei suoi pari, da parte di nostro padre Re Enrico o di nostro fratello Re Riccardo, e nel caso inoltre che quanto a lui tolto si trovi in nostro possesso o nelle mani di persone sotto lanostra garanzia, noi dovremo avere - a meno che un processo non abbia avuto inizio od un'inchiesta non sia stata aperta per nostro ordine, prima che noi ci facessimo crociati - una proroga della durata usualmente concessa ai crociati. Al nostro ritorno dalla crociata - ovvero all'atto della nostra rinuncia ad essa - sarà resa pienamente ed immediatamente giustizia.
- (53) Noi avremo ugualmente una proroga nel regolamento della questione delle foreste (se debbano cioè continuare ad essere considerate tali o meno), qualora queste siano state per la prima volta dichiarate tali da nostro padre Enrico o da nostro fratello Riccardo. Lo stesso sarà per la tutela delle terre che si trovano nel feudo di un altro, qualora noi la abbiamo avuta fino ad ora a causa di un feudo tenuto per nostro conto da un terzo in virtù del "servizio di cavaliere". Lo stesso sarà infine per le abbazie fondate nel feudo di altra persona da noi, qualora questa avanzi delle pretese su di esse. Al nostro ritorno dalla crociata, ovvero all'atto della nostra rinuncia ad essa, noi daremo legale soddisfazione a tutte le lagnanze concernenti tali questioni.
- (54) Nessuno sarà arrestato od imprigionato per la morte di una persona su accusa di una donna, a meno che la persona morta non sia il marito della donna.
- (55) Tutte le somme che ci sono state versate ingiustamente ed in disaccordo con la legge del paese, e tutte le ammende da noi esatte indebitamente, saranno interamente restituite; ovvero saranno disposte secondo la decisione maggioritaria dei venticinque baroni cui si fa riferimento più sotto, di Stefano, arcivescovo di Canterbury - se egli potrà essere presente - e di quanti altri egli vorrà condurre con sé. Se l'arcivescovo non potrà essere presente la riunione continuerà senza di lui. Se però uno dei venticinque baroni sarà implicato anche lui in una causa di tal genere, il suo giudizio sarà escluso, ed un altro sarà scelto dal resto dei venticinque come sostituto per tale occasione, dopo averlo fatto giurare.
- (56) Se un Gallese sarà stato da noi privato delle terre, della libertà o qualsiasi altra cosa in Inghilterra o nel Galles senza il legale giudizio dei suoi pari, dovrà immediatamente riavere indietro quanto perduto. E se la questione dovesse essere controversa, sarà decisa nei "Marches" dal giudizio di alcuni pari. La legge inglese sarà applicata ai possedimenti in Inghilterra, quella gallese a quelli che si trovano nel Galles, e la legge dei " Marches " a quelli nella zona dei " Marches ". I Gallesi si dovranno comportare allo stesso modo verso di noi e verso i nostri sudditi.
- (57) Nel caso in cui un Gallese sia stato privato di qualcosa senza il giudizio legale dei suoi pari, da parte di nostro padre Re Enrico o nostro fratello Re Riccardo, e nel caso inoltre che quanto a lui tolto si trovi in nostro possesso o nelle mani di persone sotto la nostra garanzia, noi dovremo avere - a meno che un processo non abbia avuto inizio od un'inchiesta non sia stata aperta per nostro ordine, prima che noi ci facessimo crociati - una proroga della durata usualmente concessa ai crociati. Al nostro ritorno dalla crociata, ovvero all'atto della nostra rinuncia ad essa, renderemo pienamente ed immediatamente giustizia secondo le leggi del Galles e delle regioni suddette.
- (58) Restituiremo immediatamente il figlio di Llewelyn, gli ostaggi gallesi e tutte le carte che ci sono state date come pegni per la pace.
- (59) Per quel che riguarda la restituzione delle sorelle e degli ostaggi di Alessandro, re di Scozia, le sue libertà ed i suoi diritti, noi ci comporteremo nello stesso modo che verso gli altri nostri baroni d'Inghilterra, a meno che, dalle carte che ricevevmo

re e baroni, attraverso la codificazione dei diritti e doveri della feudalità e di riformare il sistema giudiziario. Enunciò il principio che ogni individuo, a prescindere dall'estrazione sociale, avrebbe avuto il diritto di essere tutelato per i propri diritti; liberalizzò l'entrata e l'uscita dal territorio statale non solo per scopi commerciali e codificò, inoltre, il principio secondo il quale nessuna imposta poteva essere stabilita senza il consenso della Camera dei Comuni, ovvero riconoscendo allo stesso Organo una funzione non più semplicemente consultiva, ma legislativa. Composta

da suo padre Guglielmo, già re di Scozia, non risulti che egli debba essere trattato diversamente. E ciò sarà stabilito dal giudizio dei suoi pari nella nostra corte.

(60) Come noi osserveremo nei confronti dei nostri sudditi tutte le consuetudini e le libertà che avremo concesse, così tutti gli uomini del nostro regno, siano ecclesiastici o laici, le osserveranno nei confronti dei loro soggetti.

(61) Poiché noi abbiamo fatto tutte queste concessioni per Dio, per un miglior ordinamento del nostro regno e per sanare la discordia che è sorta tra noi ed i nostri baroni, e poiché noi desideriamo che esse siano godute perpetuamente nella loro interezza, accordiamo ai baroni le seguenti garanzie:

I baroni eleggeranno venticinque loro rappresentanti: allo scopo di mantenere e far osservare con tutte le loro forze la pace e le libertà che sono state loro accordate e confermate con questa carta.

Se noi, il nostro primo giudice, i nostri ufficiali o chiunque altro dei nostri funzionari offenderemo in qualsiasi modo un uomo o trasgrediremo alcuno dei presenti articoli, e la cosa viene a conoscenza di quattro dei venticinque baroni suddetti, costoro si presenteranno di fronte a noi o - essendo noi assenti dal regno - al nostro primo giudice, per denunciare il misfatto e chiederne immediata riparazione. E se noi o, in nostra assenza, il nostro primo giudice non faremo tale riparazione entro quaranta dì dal giorno in cui il misfatto sia stato dichiarato a noi od a lui, i quattro baroni metteranno al corrente della questione il rimanente dei venticinque e potranno fare sequestri ai nostri danni ed attaccarci in ogni maniera pensabile, con il sostegno dell'intera popolazione, impadronendosi dei nostri castelli, delle nostre terre, dei nostri beni o di qualsiasi altra cosa - eccettuate la nostra persona e quelle della regina e nostri figli - finché non avranno ottenuta una riparazione tale quale la avranno stabilita esattamente. Ottenuta la riparazione potranno restaurare la normale ubbidienza verso di noi.

Chiunque lo desidera può giurare di obbedire agli ordini dei venticinque baroni per il conseguimento dei suddetti scopi, e di unirsi a loro contro di noi con il massimo impegno. Noi diamo pubblica e libera autorizzazione a chiunque lo desidera di dare questo giuramento e mai vieteremo ad alcuno di prestarlo. Ed anzi costringeremo a pronunciare tale giuramento coloro che lo rifiuteranno.

Se alcuno dei venticinque baroni muore od abbandona il paese, o è impedito in qualunque altro modo dall'adempiere le proprie funzioni, gli altri dovranno scegliere un barone successore a loro discrezione, e questi dovrà a sua volta prestare giuramento.

Nel caso di disaccordo tra i venticinque baroni circa la decisione sulle questioni loro sottoposte, il verdetto della maggioranza dei presenti avrà lo stesso valore del verdetto unanime di tutti i venticinque, sia che siano presenti tutti i venticinque o meno.

I venticinque baroni giureranno di attenersi fedelmente a tutti gli articoli suddetti; inoltre faranno del loro meglio perché tali articoli siano osservati dagli altri.

Noi non faremo nulla - sia direttamente che tramite altre persone - perché alcuna parte di queste concessioni o libertà sia revocata o diminuita. Ma se una tal cosa si dovesse verificare, dovrà essere considerata nulla ed illegale e noi non dovremo mai potercene servire, sia direttamente che tramite altre persone.

(62) Noi abbiamo pienamente rimesso e perdonato ogni inimicizia, screzio o rancore che siano sorti tra noi ed i nostri sudditi - sia ecclesiastici che laici - dall'inizio della controversia. Inoltre abbiamo completamente perdonato, per quel che concerne noi, ogni offesa arrecataci da uomini di chiesa o laici in seguito alla detta controversia, tra la Pasqua del nostro sedicesimo anno di regno e l'odierna restaurazione della pace. Inoltre abbiamo fatto fare delle "lettere patenti" per i baroni, a testimonianza di questa garanzia e delle concessioni su esposte, coi sigilli di Stefano, arcivescovo di Canterbury, Enrico, arcivescovo di Dublino, gli altri vescovi suddetti e Mastro Pandolfo.

(63) Noi fermamente desideriamo ed ordiniamo che la Chiesa d'Inghilterra sia libera, e che i nostri sudditi godano e conservino tutti questi diritti, libertà e concessioni, correttamente e pacificamente, nella loro interezza e completezza, per se stessi e per i loro eredi, per tramite nostro e dei nostri eredi, in ogni cosa e dovunque per sempre.

Sia noi che i baroni abbiamo giurato che tutto ciò sarà osservato in buona fede e senza inganno. Ne sono testimoni le summenzionate persone e molti altri.

Dato di nostra mano nel prato che è chiamato Runnymede, tra Windsor e Staines, il 15 di giugno del diciassettesimo anno del nostro regno».

inizialmente da ecclesiastici e nobili, a partire dal 1295 furono ammessi anche i rappresentanti delle varie città (*boroughs*) che conferirono alla Camera una configurazione di rappresentanza quasi totale. Altro merito della *Magna Charta* è l'aver disciplinato e codificato il diritto successorio e obbligazionario, garantendo anche la successione negli eventuali debiti e crediti; «Essa rappresenta il primodocumento fondamentale per la concessione di diritti ai cittadini perché impone al re il rispetto di alcune procedure, limitando la sua volontà sovrana per legge».⁷²

Una dichiarazione dei diritti umani «essenziali», come il diritto alla vita, alla libertà, alla solidarietà ed alla giustizia, è rintracciabile nella *Carta Manden*, proclamata nel 1222 dal primo Imperatore del Mali⁷³, Sundjata Keita⁷⁴, che si rivolse al mondo intero. La carta anticipa di diversi secoli i principi che l'Occidente affermerà in via definitiva solamente nel 1948, come vedremo successivamente e si rivolge ai «quattro angoli del mondo» proclamando che «L'impero Mandenke è fondato sull'intesa e la concordia, la libertà e la fraternità. *Ogni vita è una vita*, di eguale dignità. Non c'è peggiore calamità della fame e della schiavitù che causano desolazione. Finché avremo arco e faretra la guerra non distruggerà un nostro villaggio per procurarsi degli schiavi. Più nessuno metterà il morso alla bocca del suo simile per venderlo, nessuno sarà battuto o messo a morte perché figlio di schiavi. La schiavitù è proibita da un muro all'altro del regno Manden, la razzia è messa al bando a partire da oggi... Questo è il giuramento di Manden, rivolto alle dodici parti del mondo».

Per la storia dei diritti umani, assume importanza fondamentale anche la *Carta de Logu*⁷⁵, promulgata da Eleonora d'Arborea alla fine del XIV secolo e diretta a

⁷² Quaranta, G. (2008-2009). *I diritti umani. Concetti fondamentali ed evoluzione storica*, Padova.

⁷³ L'impero del Mali comprendeva il Senegal, la Guinea e parte della Mauritania.

⁷⁴ Come narra il poema epico Mandinka «Son-Jara», il primo grande capolavoro della letteratura africana, prima tramandato oralmente dai djele, i bardi della tradizione nigeriana, gli "Omero" dalla pelle scura, e poi messo per iscritto in caratteri arabi verso il 1400, Sundjata Keita (1217-1255) era figlio di Naré Maghann Konaté, re dei Mandinka, popolo evoluto e stanziato nella vallata del Niger. Secondo quanto si legge nel poema, Naré Maghann Konaté si sente profetizzare da una strega che, se sposerà una donna bruttissima, da lui nascerà un figlio potentissimo e per questo sposa Sogolon, nome che in lingua locale significa "donna bufalo" che gli darà un figlio altrettanto brutto: Sundjata Keita.

⁷⁵ La Carta di Logu è composta da un Proemio e da 198 Capitoli di cui i primi 132 affrontano temi riguardanti i codici civile e penale, i restanti 66 attengono al codice rurale. In particolare i Capp. 1-17 trattano i delitti di lesa maestà, omicidio, suicidio e violenza sulle persone; i Capp. 18-44 trattano i furti di vario genere, gli stupri, i prestiti, i debiti, la falsa testimonianza; i Capp. 45-49 ordinamenti del fuoco che regolamentano l'attività dell'appiccare fuoco a stoppie, campi, etc.; i Capp. 50-53

disciplinare in modo organico, coerente e sistematico alcuni settori dell'ordinamento giuridico dello stato sardo indipendente dell'Arborea. La Carta che comprende un codice civile e penale oltre un codice rurale, redatti al tempo del padre di Eleonora, il sovrano Mariano IV nel 1392, rappresenta una tappa storica e fondamentale, anche livello europeo, in direzione del pienoriconoscimento di uno "stato di diritto", cioè uno stato in cui tutti sono tenuti all'osservanza e al rispetto delle norme giuridiche, grazie ai quali a tutti i cittadini veniva data la possibilità di conoscere le norme giuridiche e le relative conseguenze. Fatto alquanto rivoluzionario, risulta all'interno della Carta, l'affermazione che tutti gli uomini liberi sono da considerarsi uguali davanti alla legge e, pertanto, le sanzioni comminate per l'infrazione di norme di legge erano uguali a prescindere dalla classe sociale di appartenenza, a differenza di quanto prevedeva il codice Hammurabi che, come abbiamo già evidenziato, differenziava il peso delle sanzioni in ragione dello status del colpevole.

Altro tassello nella storia dei diritti umani che bisogna necessariamente tenere in debita considerazione è riferito all'acceso dibattito sorto, dopo la scoperta dell'America nel 1492, in conseguenza delle prime deportazioni degli africani verso il *Nuovo Mondo*. E', infatti, proprio in riferimento a questi episodi che si inasprisce il dibattito tra quanti⁷⁶ sostengono la connessione tra diritti umani e la stessa natura umana e quanti⁷⁷, invece, sostenevano la naturale schiavitù degli indigeni. Da tale disputa sull'umanità degli indigeni divisa tra quanti laicamente affermavano la loro

ordinamenti sulle liti e sulle denunce; i Capp. 54-105 ordinamenti riguardanti la caccia, la pesca, la tutela della fauna terrestre e acquatica, i cavalieri e i loro cavalli, il diritto di famiglia; i Capp. 106-109 ordinamenti che regolano l'attività del conciare, del marchiare e del mercanteggiare il cuoio; Capp. 110-123 ordinamenti per la guardia dei cereali, riguardano la recinzione di vigne e orti, il bestiame che sconfinava nei campi altrui, i giorni da considerarsi festivi; i Capp. 124-132 ordinamenti di vario argomento che regolano dalle parcelle dei giudici e altri funzionari regi, alle pene per i bestemmatori, etc.; i Capp. 133-159 ordinamenti sulle vigne, sui campi di cereali e sugli orti; i Capp. 160-198 ordinamenti riguardanti le macellazioni, i confini e le ingiurie). Grazie al suo spessore giuridico, la Carta è rimasta in vigore sino al 31 dicembre 1827, anno in cui furono promulgate le *Leggi civili e criminali* ad opera del Re di Sardegna Carlo Felice.

⁷⁶Bartolomeo de Las Casas (1484-1566) fu protagonista della sfida di Valladolid. Dedicò tutta la sua lunga e operosa esistenza alla causa dei nuovi popoli scoperti, alla denuncia degli abusi e dei crimini commessi contro di essi, alla critica sempre più radicale non solo dei metodi, ma anche dei presupposti e della legittimità della conquista e al tentativo di elaborare leggi e di realizzare esperienze concrete che evitassero la destrutturazione de las Indias e rispettassero la dignità e l'umanità degli indios. La sua attività intensa e multiforme lo rese un testimone eccezionale, presente in tutti i momenti e i luoghi cruciali dove si discutevano e si decidevano le sorti degli indigeni del Nuovo Mondo.

⁷⁷Juan Gines de Sepulveda (1490- 1573), protagonista con Bartolomeo de Las Casas della sfida di Valladolid, dipinge gli indios come dei selvaggi, incivili, inclini ai gesti più nefandi, non molto diversi dagli animali e, pertanto, sarebbe stato giustificabile qualsiasi mezzo per imporre a quei popoli i valori e la religione dell'Occidente.

de umanizzazione al fine di renderli schiavi e il potere ecclesiastico che li considerava giustamente uomini a tutti gli effetti, nasce l'importante affermazione "Indios veroshomines esse" attraverso l'emanazione di Papa Paolo III, al secolo Alessandro Farnese, della bolla "Veritas Ipsa" (o "Sublimis Deus")⁷⁸.

Altra pietra miliare nell'affermazione dei principi dello Stato di diritto, è rappresentata dalla *Petition of Rights*, voluta da Carlo I nel 1628 e che afferma il principio inviolabile delle garanzie processuali per tutti⁷⁹. Tale principio verrà ulteriormente perfezionato nel 1679 dalla legge "*Habeas corpus ad subiciendum*" che regolava il principio dell'inviolabilità personale ed in virtù del quale l'imputato doveva conoscere la causa del suo arresto e veniva tradotto davanti al magistrato che doveva pronunciarsi immediatamente sulla sua liberazione ove potesse fornire cauzione di tornare in giudizio.

E' comunque proprio alla fine del XVIII secolo che si riscontra un fondamentale passo avanti nel cammino dell'affermazione dei diritti umani con la Dichiarazione dei Diritti dello Stato di Virginia nel 1776 e la Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America.

La Dichiarazione di Virginia, in particolare, ebbe il merito di positivizzare i principi del diritto naturale, affermando la supremazia del diritto in netta antitesi al dogma dell'onnipotenza del potere legislativo. Analizzando questo importante documento, è possibile notare come esso mettesse in evidenza, per la prima volta, alcuni dei più importanti capisaldi ideologici della rivoluzione e del costituzionalismo americano, a tal punto che venne poi presa a modello⁸⁰. La Dichiarazione, era stata approvata dai

⁷⁸ La "Veritas ipsa" tra l'altro afferma «... Il Dio sublime tanto amò la razza umana che creò l'uomo in maniera tale che non solamente potesse partecipare del bene di cui godono le altre creature, ma fosse anche dotato della capacità di arrivare a raggiungere il bene supremo invisibile ed inaccessibile e di contemplarlo faccia a faccia; ... Dunque Gesù Cristo, che è la verità stessa che non ha mai errato né può errare, disse ai predicatori della fede da lui prescelti per quel compito: "Andate ed insegnate a tutte le genti". A tutti, disse, senza eccezione, posto che tutti sono capaci di essere istruiti nella fede; la qual cosa vedendo il nemico del genere umano, che si oppone sempre alle buone opere per portare gli uomini alla distruzione, provando invidia verso il genere umano, inventò un metodo fino ad allora inaudito per impedire che la parola divina di salvezza fosse predicata alle genti per la loro salvezza e incitò alcuni dei suoi accoliti, che per compiacerlo si trovarono ad affermare che gli indios occidentali e meridionali ed altre genti di cui abbiamo recente conoscenza, con il pretesto che ignorano la fede cattolica, debbono essere sottoposti alla nostra obbedienza come se fossero animali e li ridussero in servitù, obbligandoli con tante sofferenze come quelle che si usano con le bestie...».

⁷⁹ Con tale Petizione redatta il 7 giugno 1628 dalle camere dei lord e dei comuni, si richiese al re d'Inghilterra Carlo I il riconoscimento di alcuni fondamentali diritti, tra cui l'inviolabilità personale e la necessità del consenso del Parlamento per l'imposizione di nuove tasse e imposte.

⁸⁰ La dichiarazione, redatta da George Mason, rappresenta il documento fondamentale al quale si ispirarono successivamente gli altri Stati del Nord America e del Continente Europeo. Essa recita così: «DICHIARAZIONE DEI DIRITTI FATTA

rappresentanti “del buon popolo della Virginia”, riuniti “in piena e libera convenzione”, con lo scopo di fissare quali diritti appartengono a loro e “alla loro posterità”. Merita sottolineare quanto affermato dalla Sez. 3 della Dichiarazione che rappresenta una sorta di tutela dinamica nel momento in cui viene espressamente

DAL CORPO RAPPRESENTATIVO DEL BUON POPOLO DELLA VIRGINIA, RIUNITO IN PIENA E LIBERA CONVENZIONE; QUESTI DIRITTI APPARTENGONO AD ESSO E ALLA SUA POSTERITÀ, COME BASE E FONDAMENTO DEL GOVERNO

Sec. 1 – Tutti gli uomini sono da natura egualmente liberi e indipendenti, e hanno alcuni diritti innati, di cui, entrando nello stato di società, non possono, mediante convenzione, privare o spogliare la loro posterità; cioè, il godimento della vita, della libertà, mediante l'acquisto ed il possesso della proprietà, e il perseguire e ottenere felicità e sicurezza.

Sec. 2 – Tutto il potere è nel popolo, e in conseguenza da lui è derivato; i magistrati sono i suoi fiduciari e servitori, e in ogni tempo responsabili verso di esso.

Sec. 3 – Il governo è, o deve essere, istituito per la comune utilità, protezione e sicurezza del popolo, della nazione o comunità. Di tutti i diversi modi e forme di governo, quello è migliore che è capace di produrre il maggior grado di felicità e di sicurezza, ed è di fatto il più sicuro contro il pericolo di cattiva amministrazione. Quando un governo appaia inadeguato o contrario a questi scopi, la maggioranza della comunità ha un sicuro, inalienabile e indefettibile diritto a riformarlo, mutarlo o abolirlo, in quella maniera che sarà giudicata meglio diretta al bene pubblico.

Sec. 4 – Nessun uomo, o gruppo di uomini, ha diritto ad esclusivi o separati emolumenti o privilegi rispetto alla comunità, salvo che in considerazioni di servizi pubblici; i quali non essendo trasmissibili non debbono essere ereditari neppure gli uffici di magistrato, di legislatore o di giudice.

Sec. 5 – I poteri legislativo ed esecutivo dello Stato debbono essere separati e distinti dal giudiziario. I membri dei due primi possono essere impediti dalla oppressione; sentendo e condividendo agli oneri del popolo, essi dovrebbero, in periodi fissi, essere ridotti nello stato privato, ritornare nel corpo da cui originariamente furono presi, ed i vuoti essere riempiti mediante frequenti, sicure e regolari elezioni, in cui tutti, o qualche parte dei membri precedenti, possono essere eleggibili o ineleggibili, come indicheranno le leggi.

Sec. 6 – Le elezioni di membri che serviranno come rappresentanti del popolo, nell'assemblea, devono essere libere. Tutti gli uomini, che hanno una sufficiente evidenza di permanente interesse comune con la comunità, o legame con essa, hanno diritto di voto, e non possono essere tassati o privati della loro proprietà per usi pubblici, senza il loro consenso, o quello dei loro rappresentanti così eletti, né possono essere legati da nessuna legge, alla quale essi non hanno, similmente, acconsentito, per il bene pubblico.

Sec. 7 – Ogni potere di sospendere le leggi, o la loro esecuzione, da parte di qualsiasi autorità, senza il consenso dei rappresentanti del popolo, è lesivo dei diritti di questo, e non deve essere esercitato.

Sec. 8 – In tutti i processi capitali o criminali, ciascuno ha diritto di chiedere la causa e la natura dell'accusa, di essere messo in confronto con gli accusatori e testimoni, di chiedere prove in suo favore, ed un rapido giudizio da parte di una giuria imparziale di dodici uomini della vicinanza, senza il cui consenso unanime egli non può essere dichiarato colpevole; né può egli essere costretto a dare prove contro se stesso. Parimenti nessuno può essere privato della sua libertà, eccetto che secondo la legge del paese o dopo giudizio dei suoi pari.

Sec. 9 – Nessuna cauzione eccessiva può essere chiesta, né imporsi multe eccessive, né infliggersi punizioni crudeli o insolite.

Sec. 10 – I mandati di arresto generali, mediante i quali un ufficiale o un messo può essere comandato di perquisire luoghi sospetti, senza prova del fatto commesso, o di sequestrare una persona o più persone non nominate, o il cui reato non è particolarmente descritto e sostenuto da prove, sono dannosi ed oppressivi e non debbono essere spiccati.

Sec. 11 – Nelle controversie che riguardano la proprietà, e nelle liti che insorgano tra uomo e uomo, l'antico giudizio a mezzo di giuria è da preferire a qualsiasi altro, e deve essere tenuto sacro.

Sec. 12 – La libertà di stampa è uno dei grandi capisaldi della libertà, e non può mai essere limitata, che da governi dispotici.

Sec. 13 – Una ben tenuta milizia, composta dal corpo stesso del popolo, abituato alle armi, è la vera, naturale e sicura difesa di uno Stato libero. Gli eserciti permanenti, in tempo di pace, dovrebbero essere soppressi, come pericolosi alla libertà. In tutti i casi l'esercito dovrebbe essere tenuto sotto stretta subordinazione al potere civile e governato da questo.

Sec. 14 – Il popolo ha diritto ad un uniforme governo, e perciò nessun governo, separato o indipendente dal governo della Virginia, deve essere fondato o stabilito entro i limiti di questa.

Sec. 15 – Nessun libero governo, o i benefici della libertà, possono essere conservati per un popolo, senza una ferma adesione alla giustizia, alla moderazione, alla temperanza, alla frugalità e alla virtù, senza frequente ricorso ai fondamentali principi.

Sec. 16 – La religione, o il nostro dovere verso il Creatore, e la maniera di assolverlo, può essere guidato solamente dalla ragione e dalla convinzione, non dalla forza o dalla violenza. Quindi, tutti gli uomini hanno uguale diritto al libero esercizio della religione, secondo i dettami della coscienza. È dovere mutuo di tutti praticare la tolleranza cristiana, l'amore e la carità verso gli altri». (*Raccolta di tutte le Costituzioni antiche e moderne*, Tipografia Cassone, Torino 1848).

riconosciuto il diritto dei cittadini di riformare, mutare o abolire il governo che non fosse stato in grado di «produrre il maggior grado di felicità e di sicurezza». Con siffatta affermazione veniva riconosciuta la piena sovranità al popolo che aveva «tutto il potere» derivato dallo stesso popolo; in buona sostanza veniva codificato il principio secondo il quale la sovranità dello Stato appartiene al popolo che la esercita secondo quanto prescritto dalla legge, anticipando così quella c.d. qualità giuridica esclusivamente pertinente all'*imperium* dello Stato, inteso come persona giuridica.

Destinata ad essere largamente copiata fin da subito dopo la sua emanazione, è ampiamente rappresentata all'interno della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, contenuta nella Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America del 4 luglio 1776⁸¹, appena venti giorni dopo l'adozione della Convenzione di

⁸¹ Dichiarazione unanime dei tredici Stati Uniti d'America, 1776: «Quando nel corso degli umani eventi si rende necessario ad un popolo sciogliere i vincoli politici che lo avevano legato ad un altro ed assumere tra le altre potenze della terra quel posto distinto ed eguale cui ha diritto per Legge naturale e divina, un giusto rispetto per le opinioni dell'umanità richiede che esso renda noto le cause che lo costringono a tale secessione. Noi riteniamo che le seguenti verità siano di per sé stesse evidenti; che tutti gli uomini sono stati creati uguali, che essi sono stati dotati dal loro Creatore di alcuni Diritti inalienabili, che fra questi sono la Vita, la Libertà e la ricerca della Felicità; che allo scopo di garantire questi diritti, sono creati fra gli uomini i Governi, i quali derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati; che ogni qual volta una qualsiasi forma di Governo tende a negare tali fini, è Diritto del Popolo modificarlo o distruggerlo, e creare un nuovo Governo, che si fondi su quei principi e che abbia i propri poteri ordinati in quella guisa che gli sembri più idoneo al raggiungimento della sua sicurezza e felicità. La prudenza, invero, consiglierà di non modificare per cause transeunti e di poco conto Governi da lungo tempo stabiliti; e conformemente a ciò l'esperienza ha dimostrato, che gli uomini sono maggiormente disposti a sopportare, finché i mali siano sopportabili, che a farsi giustizia essi stessi abolendo quelle forme di Governo cui sono avvezzi. Ma quando un lungo corteo di abusi e di usurpazioni, invariabilmente diretti allo stesso oggetto, svela il disegno di assoggettarli ad un duro Dispotismo, è loro diritto, e loro dovere, di abbattere un tale Governo, e di procurarsi nuove garanzie per la loro sicurezza futura. Tale è stata la paziente sopportazione di queste Colonie; e tale è ora la necessità che le costringe ad alterare i loro antichi sistemi di Governo. La storia dell'attuale Re di Gran Bretagna è una storia di ripetute offese ed usurpazioni, aventi tutte come obiettivo immediato l'instaurazione di una Tirannide assoluta su questi Stati. A prova di ciò, esponiamo i fatti al giudizio di un mondo imparziale. Egli ha rifiutato di dare il suo assenso alle leggi più opportune e necessarie al bene pubblico. 2 Egli ha fatto divieto ai suoi Governatori di approvare leggi di urgente ed assoluta importanza, a meno che la loro efficacia restasse sospesa fin quando il suo assenso non fosse stato ottenuto; e una volta così sospese, egli ha completamente trascurato di prenderle in considerazione. Egli ha rifiutato di approvare altre leggi dirette alla sistemazione di grandi distretti, fintanto che i popoli interessati non avessero rinunciato al loro diritto di rappresentanza in seno al Corpo legislativo, un diritto inestimabile per loro e temibile soltanto per i tiranni. Egli ha convocato corpi legislativi in luoghi inconsueti, scomodi e distanti dai loro archivi, al solo scopo di piegarli attraverso i disagi all'accoglimento delle misure da lui volute. Egli ha ripetutamente disciolto Assemblee Rappresentative che si erano riunite allo scopo di opporsi con virile fermezza alle sue violazioni dei diritti del popolo. Egli ha rifiutato a lungo, dopo tali scioglimenti, di consentire che altre fossero elette; di modo che i poteri legislativi, che non sono suscettibili di essere annullati, sono tornati ad essere esercitati direttamente dal Popolo, mentre lo Stato restava nel frattempo esposto a tutti i pericoli dell'invasione dall'esterno e dei disordini all'interno. Egli ha tentato di impedire che questi Stati venissero popolati e per questa ragione ha ostacolato le leggi per la naturalizzazione degli stranieri, rifiutando inoltre di approvarne altre dirette ad incoraggiare la loro immigrazione in questo paese e rendendo più difficili le concessioni di terre. Egli ha intralciato l'amministrazione della Giustizia, rifiutando il suo assenso a leggi dirette a stabilire i poteri giudiziari. Egli ha reso i Giudici dipendenti dal suo esclusivo arbitrio per quel che riguarda la durata del loro mandato e l'importo ed il pagamento dei loro stipendi. Egli ha creato una moltitudine di

Virginia. Scritta da Thomas Jefferson⁸², rappresenta - per unanime riconoscimento - modello e fonte per tutte le Costituzioni liberali e democratiche; in essa emergono i principi propri dell'illuminismo ed il pensiero del filosofo liberale John Locke, teorico del diritto alla ribellione dei cittadini al fine dell'affermazione di diritti naturali dell'uomo. Dopo undici anni dalla Dichiarazione d'indipendenza, nel 1787, le tredici colonie della Costa atlantica (Georgia, Sud Carolina, Nord Carolina,

nuove cariche, ed ha inviato in questo paese nugoli di funzionari destinati a tormentare il nostro popolo e a divorarne gli averi. Egli ha mantenuto fra di noi, in tempo di pace, eserciti stanziali senza il consenso dei nostri Corpi legislativi. 3 Egli ha ostentato di rendere il potere militare indipendente dal potere civile e ad esso superiore. Egli si è accordato con altri allo scopo di assoggettarci ad una giurisdizione estranea alla nostra costituzione e sconosciuta alle nostre leggi, dando il suo assenso alle loro presunte disposizioni legislative vale a dire: ad acquartere grandi corpi di truppe fra noi; a proteggere queste ultime, mediante dei procedimenti penali fitti, da ogni punizione per gli omicidi da loro eventualmente commessi nei confronti degli abitanti di questi Stati; ad interrompere il nostro commercio con tutte le parti del mondo; ad imporre su di noi i tributi senza il nostro consenso; a privarci in molti casi dei vantaggi del giudizio mediante giuria; a fare trasferire al di là dei mari per esservi giudicati per presunti crimini, ad abolire il libero sistema delle leggi inglesi in una provincia vicina, instaurandovi un Governo arbitrario ed allargando le sue frontiere in modo da renderlo all'istante un esempio ed uno strumento idoneo ad introdurre lo stesso sistema assoluto in queste Colonie; a privarci dei nostri Statuti, abolire le nostre leggi più care ed alterare dalle fondamenta le forme dei nostri Governi; a sospendere i nostri Corpi legislativi, dichiarandosi direttamente investito del potere di far leggi per noi in qualsiasi materia. Egli ha abdicato al Governo di questo paese, privandoci della sua protezione e muovendo guerra contro di noi. Egli ha saccheggiato i nostri mari, devastato le nostre coste, bruciato le nostre città e distrutte le vite della nostra gente. Al momento presente, egli sta trasportando grandi eserciti di mercenari stranieri destinati a portare a compimento l'opera di morte, di desolazione e di tirannia già cominciata in circostanze di crudeltà e di perfidia che trovano appena paragone nelle più barbare età, e del tutto indegne del Capo di una nazione civile. Egli ha costretto i nostri concittadini, catturati in alto mare, a portare le armi contro il proprio Paese, a diventare i carnefici dei loro amici e dei loro fratelli, o a cadere essi stessi per mano di questi. Egli ha fomentato la rivolta al nostro interno ed ha tentato di far marciare contro gli abitanti delle nostre zone di frontiera gli spietati Indiani Selvaggi, il cui ben noto metodo di guerra consiste nel massacro indiscriminato della gente di ogni età, sesso e condizione. 4 Ad ogni stadio di questi soprusi, noi abbiamo inviato petizioni, redatte nei termini più umili, chiedendo la riparazione dei torti subiti; le nostre ripetute petizioni non hanno ricevuto altra risposta che ripetute offese. Un Sovrano, il cui carattere è contraddistinto da tutto ciò che può definire un Tiranno, non ha diritto a governare un popolo libero. Né abbiamo mancato di usare ogni attenzione nei confronti dei nostri fratelli inglesi. Li abbiamo ammoniti di volta in volta circa i tentativi del loro Corpo legislativo di estendere su di noi una giurisdizione illegittima. Abbiamo rammentato loro le circostanze della nostra emigrazione e del nostro insediamento in questa terra. Abbiamo fatto appello alla loro magnanimità ed al loro innato senso di giustizia, e li abbiamo scongiurati, in nome dei vincoli dovuti alla nostra comunanza di sangue, di sconfessare quelle usurpazioni che avrebbero finito inevitabilmente per recidere i nostri rapporti e la nostra collaborazione. Anch'essi tuttavia sono stati sordi alla voce della giustizia e della consanguineità. Noi dobbiamo pertanto piegarci alla necessità di dichiarare la nostra secessione e di considerarli, così come consideriamo il resto dell'umanità, nemici in guerra ed amici in pace. Noi, pertanto, rappresentanti degli Stati Uniti d'America, riuniti in Congresso generale, appellandoci al Supremo Giudice dell'universo quanto alla rettitudine delle nostre intenzioni, solennemente proclamiamo e dichiariamo, in nome e per autorità dei buoni Popoli di queste Colonie, che queste Colonie Unite sono, e devono di diritto essere Stati liberi e indipendenti; che sono disciolte da ogni dovere di fedeltà verso la Corona britannica e che ogni vincolo politico fra di esse e lo Stato di Gran Bretagna è e dev'essere del tutto reciso; e che quali Stati Liberi e Indipendenti, esse avranno pieno potere di muovere guerra, di concludere la pace, di stipulare alleanze, di regolare il commercio, e di compiere tutti quegli altri atti che gli Stati Indipendenti possono di diritto compiere. E a sostegno della presente Dichiarazione, con ferma fiducia nella protezione della Divina Provvidenza, noi offriamo reciprocamente in pegno le nostre vite, i nostri averi ed il nostro sacro onore».

⁸² Uomo politico statunitense (1743-1826), da governatore della Virginia, promosse la colonizzazione dei territori dell'Ovest; fu attivo fautore di una economia prettamente a base agraria e pose le basi per la nascita del Partito Repubblicano. Fu Presidente dal 1801 al 1809.

Virginia, Maryland, Delaware, New Jersey, Pennsylvania, New York, Connecticut, Rhode Island, Massachusetts e Maryland sei) approvano la Costituzione dei tredici Stati Uniti d'America con l'obiettivo indicato nello stesso Preambolo della Costituzione: "Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di perfezionare ancor più la nostra Unione, di garantire la giustizia, di assicurare la tranquillità all'interno, di provvedere alla comune difesa, di promuovere il benessere generale e di salvaguardare per noi stessi e per i nostri posteri il dono della libertà, decretiamo e stabiliamo questa Costituzione degli Stati Uniti d'America". Lo strumento, al fine di pervenire a tali scopi, era stato giustamente individuato in un Governo di emanazione popolare, ovvero che funzionasse con il consenso dei governati e per gli interessi degli stessi governati, apportando una rivoluzionaria novità nel modo di concepire il Governo, atteso che la stragrande maggioranza dei Governi del tempo aveva origine e metodi assolutamente antidemocratici.

Il nuovo modo di concepire il Governo, o meglio l'autogoverno, trova applicazione due anni dopo, il 10 agosto del 1789, quando in Francia venne proclamata la "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino"⁸³ che rappresenta sicuramente la

⁸³ Testo della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino:

I Rappresentanti del Popolo Francese, costituiti in Assemblea Nazionale, considerando che l'ignoranza, l'oblio o il disprezzo dei diritti dell'uomo sono le uniche cause delle sciagure pubbliche e della corruzione dei governi, hanno stabilito di esporre, in una solenne dichiarazione, i diritti naturali, inalienabili e sacri dell'uomo, affinché questa dichiarazione, costantemente presente a tutti i membri del corpo sociale, rammenti loro incessantemente i loro diritti e i loro doveri; affinché maggior rispetto ritraggano gli atti del potere legislativo e quelli del potere esecutivo dal poter essere in ogni istanza paragonati con il fine di ogni istituzione politica; affinché i reclami dei cittadini, fondati da ora innanzi su dei principi semplici ed incontestabili, abbiano sempre per risultato il mantenimento della Costituzione e la felicità di tutti. In conseguenza, l'Assemblea Nazionale riconosce e dichiara, in presenza e sotto gli auspici dell'Essere Supremo, i seguenti diritti dell'uomo e del cittadino:

Art. 1. Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune.

Art. 2. Il fine di ogni associazione politica e la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione.

Art. 3. Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione. Nessun corpo o individuo può esercitare un'autorità che non emani direttamente da essa.

Art. 4. La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri; così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Questi limiti possono essere determinati solo dalla legge.

Art. 5. La legge ha il diritto di vietare solo le azioni nocive alla società. Tutto ciò che non è vietato dalla legge non può essere impedito, e nessuno può essere costretto a fare ciò che essa non ordina.

Art. 6. La legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere uguale per tutti, sia che protegga, sia che punisca. Tutti i cittadini essendo uguali ai suoi occhi sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo le loro capacità, e senza altra distinzione che quella della loro virtù e dei loro talenti.

Art. 7. Nessun uomo può essere accusato, arrestato o detenuto se non nei casi determinati dalla legge, e secondo le forme da

fusione tra diritti fondamentali e democrazia che così diventano un tutt'uno come fondamento e caposaldo dello Stato di diritto. Dal punto di vista legalitario, l'art. 13, superando quanto previsto dall'*Ancien Régime* che esentava il clero dal pagamento delle imposte, stabilisce il principio – poi recepito da tutte le moderne Costituzioni – che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Questa innovazione normativa, unitamente a quanto sancito dall'art. 6 che poneva i cittadini, a prescindere dallo status, sullo stesso piano prevedendo il diritto paritario ed inviolabile a ricoprire incarichi pubblici, rappresenta il primo tentativo di riconoscimento di uguaglianza tra tutti gli uomini. A dire il vero è proprio l'enunciazione di questo principio che, negando di fatto – non avendola esplicitamente riconosciuta - la parità tra uomo e donna, ha escluso la possibilità di queste'ultime ad esercitare il diritto di voto, facendo nascere il tentativo – non riuscito – di Olympe De Gouges⁸⁴ a far proclamare, sulla scia della Dichiarazione del 1789, una *Dichiarazione dei diritti della donna e dei cittadini*. Si può senz'altro far risalire a questo episodio la nascita del c.d. movimento femminista per l'emancipazione della donna perché ha avuto l'innegabile merito di far emergere una

essa prescritte. Quelli che procurano, spediscono, eseguono o fanno eseguire degli ordini arbitrari, devono essere puniti; ma ogni cittadino citato o tratto in arresto, in virtù della legge, deve obbedire immediatamente; opponendo resistenza si rende colpevole.

Art. 8. La legge deve stabilire solo pene strettamente ed evidentemente necessarie e nessuno può essere punito se non in virtù di una legge stabilita e promulgata anteriormente al delitto, e legalmente applicata.

Art. 9. Presumendosi innocente ogni uomo sino a quando non sia stato colpevole, se si ritiene indispensabile arrestarlo, ogni rigore non necessario per assicurarsi della sua persona deve essere severamente represso dalla legge.

Art.10. Nessuno deve essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la manifestazione di esse non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla legge.

Art.11. La libera comunicativa dei pensieri e delle opinioni è uno dei diritti più preziosi dell'uomo; ogni cittadino può dunque parlare, scrivere, stampare liberamente, salvo a rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi determinati dalla legge.

Art.12. La garanzia dei diritti dell'uomo e del cittadino ha bisogno di una forza pubblica; questa forza è dunque istituita per il vantaggio di tutti e non per l'utilità particolare di coloro ai quali essa è affidata.

Art.13. Per il mantenimento della forza pubblica, e per le spese di amministrazione, è indispensabile un contributo comune: esso deve essere ugualmente ripartito fra tutti i cittadini, in ragione delle loro sostanze.

Art.14. Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità del contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione e la durata.

Art.15. La società ha il diritto di chieder conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione.

Art.16. Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione.

Art.17. La proprietà essendo un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, salvo quando la necessità pubblica, legalmente constatata, lo esiga in maniera evidente, e previa una giusta indennità.

⁸⁴ Olympe De Gouges – vero nome Marie Gouze - (1748-1793), autrice della “Dichiarazione dei Diritti della Donna e della Cittadina”, fu strenua battagliera e convinta sostenitrice della difesa dei diritti umani e della parità dei sessi; lottò per i suoi ideali fino al sacrificio della propria vita: fu ghigliottinata da Robespierre il 3 novembre 1793 “per aver dimenticato le virtù che convengono al suo sesso ed essersi immischiata nelle cose della Repubblica”. Il suo corpo, dal 2009, riposa al Pantheon, insieme ai Grandi Uomini della storia Francese.

delle questioni centrali del problema discriminatorio nei confronti della donna: «l'esclusione delle donne dal godimento dei diritti di cittadinanza, ovvero dell'insieme dei diritti e delle facoltà attribuiti dalla comunità politica a coloro che – uomini e donne – erano riconosciuti come propri membri»⁸⁵. Questo episodio può senz'altro essere considerato come l'inizio – seppur allo stato embrionale – della nascita del primo movimento di emancipazione femminile che oggi definiremmo con il termine *femminismo* e con il quale – come afferma Giulio Ferroni - si identificano «tutte le forme di promozione e rivendicazione dell'autonomia della donna e tutti i movimenti di emancipazione femminile, rivolti a liberare la donna dalla sua secolare sottomissione sociale, ad affermare la sua parità con l'uomo, i suoi pieni diritti sociali e culturali»⁸⁶.

Di fatto, sia la *Dichiarazione di Virginia* che la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, non hanno pretese universalistiche e si tramuteranno in diritto vigente, circoscritto ai soli diritti civili e politici – e solo per gli uomini e non pure per le donne – nelle Costituzioni del XIX secolo. Infatti non si può parlare di universalità di diritti senza aver prima superato il principio di uguaglianza uomo/donna che, grazie a John Stuart Mill⁸⁷, nella seconda metà dell'ottocento riprende con vigore per affermarla non soltanto e solamente dal punto di vista giuridico, ma anche sotto l'aspetto culturale ed economica.

⁸⁵ Cocchiara, M. A., *Donne e cittadinanza politica: una prospettiva storica*.

⁸⁶ Ferroni, G. (2007). *Letteratura italiana contemporanea: 1945-2007*. Mondadori università.

⁸⁷ John Stuart Mill (1806-1873), filosofo ed economista britannico, fu uno dei massimi esponenti dell'*utilitarismo* e del *liberalismo*; scrisse, tra le altre, il *Saggio sulla libertà* (On Liberty) nel quale sostiene che ogni individuo è libero di aspirare alla propria felicità nel modo che ritiene più opportuno senza però interferire nella sfera della libertà degli altri.

1.2.2 Il primo Novecento e la Dichiarazione Universale dei diritti umani

Agli albori del Novecento, le contraddizioni tra il pensiero liberista che si concentra essenzialmente nella richiesta del riconoscimento con relativa tutela dei diritti individuali e le teorie della nascente dottrina marxista che teorizza, non una tutela individualistica dell'uomo ma, una tutela collegata alla costruzione dei diritti sociali di tutti ed in cui il libero sviluppo di ciascuno sia necessariamente interdipendente al libero sviluppo di tutti, unitamente all'avvento della nuova società industriale, favorirono la nascita di movimenti associativi in difesa delle condizioni di vita di determinati gruppi sociali. Molto spesso questi conflitti se, da un lato hanno scatenato violenti tentativi al fine di scuotere la civiltà industrializzata (tanto comunista quanto capitalista) dall'altro, hanno fornito indirettamente giustificazioni alle lotte, in ogni caso sempre tese all'affermazione del primato dell'uomo con le sue esigenze di felicità e di libertà. Bisogna, comunque, riconoscere il merito alla dottrina marxista di aver senz'altro per lo meno contribuito alla presa di coscienza delle classi sociali più deboli dei propri diritti che verranno affermati nel 1919 nella Costituzione di

Weimar⁸⁸. Né può essere sottaciuto il contributo offerto dal conflitto, «durato quasi un secolo e mezzo e tuttora attuale, tra i fautori di una libertà collettiva e coloro che mirarono alla liberazione del singolo»⁸⁹ che ha comunque favorito lo sbocco nel movimento operaio e la presa di coscienza di una sua specifica collocazione attiva nella società al fine di affermare il riconoscimento di «bisogni» non del singolo bensì di una classe. In questo senso si afferma la collettivizzazione dei bisogni che, a prescindere dalle esigenze del singolo, assumono un valore oggettivo e generale nella consapevolezza che bisogna perseguire il bene collettivo e non del singolo soggetto perché, quest'ultimo, nell'interesse generale della collettività, rinunci al proprio individualismo.

Non si può non riconoscere, infatti, al movimento operaio ed alle sue lotte del XIX e XX secolo il merito dell'affermazione di diritti c.d. *positivi* e cioè, quei diritti economici, sociali e culturali, poi sanciti a livello internazionale dall'Onu.

La cultura dei diritti viene travolta, subito dopo la fine della prima guerra mondiale, dalle dittature che si instaurano nei vari Paesi e che affievoliscono la tensione innescata dalla Dichiarazione del 1789 verso i diritti fondamentali che rappresentavano il fondamento principale dello Stato di diritto e bisogna aspettare il secondo dopoguerra per comprendere finalmente, che per non incorrere mai più negli orrori della guerra e affinché non vengano mai più perpetrati crimini come l'olocausto, bisogna assumere una nuova concezione del diritto; nuova concezione tendente ad una progressiva trasformazione sia del concetto stesso del diritto che delle istituzioni internazionali deputate – almeno teoricamente – all'applicazione delle nascenti codificazioni nei vari Paesi. In buona sostanza, è questo il periodo in cui si afferma che gli esseri umani, in quanto tali, debbano essere dotati di talune prerogative inviolabili a prescindere dallo *status* (cittadino e straniero, uomo e donna, bianco e nero, ecc.).

⁸⁸ Più di ogni altra Costituzione, quella di Weimar, può considerarsi forse come il più importante tentativo di riforma dello Stato e, nel contempo, apripista della stagione del moderno costituzionalismo europeo. La Costituzione prevedeva, infatti, il suffragio universale, sia maschile che femminile, l'elezione diretta del Presidente e – tema abbastanza innovativo – ribadiva la responsabilità del governo di fronte al Parlamento.

⁸⁹ Marx, K. e Engels, F. (1971). *Marxismo e anarchismo*, Roma, (p. 9): Editori Riuniti.

E' proprio dall'insegnamento delle conseguenze derivate dalla seconda guerra mondiale, nella quale milioni di persone morivano ed altrettanti milioni rimanevano privi di case – l'Europa e parte dell'Asia erano diventate cumuli di macerie – e senza mezzi, neppure minimi, di sostentamento che nel 1945, i delegati di cinquanta Paesi decidono di riunirsi a San Francisco, pieni di ottimismo e di speranza, con lo scopo di costituire una Organizzazione internazionale al fine di promuovere la pace e scongiurare future guerre. Dagli incontri tra i rappresentanti dei Paesi che hanno dato vita alle Nazioni Unite, la concezione che tutti gli uomini, nascendo liberi ed uguali, hanno pari dignità trova codificazione nella “Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo”, approvata il 10 dicembre 1948, a Parigi⁹⁰.

La «novità» della Carta si evidenzia sin dal Preambolo che enuncia un principio fondamentale e innovativo quando pone la dignità umana al di sopra della sovranità degli Stati e quando si impegna a promuovere l'insegnamento e l'educazione, riconoscendoli come efficaci strumenti per la promozione dei diritti della persona e dei popoli. Inoltre – novità assoluta – l'universalità dei diritti non è rivolta solamente ai Paesi occidentali bensì a tutti i popoli in quanto la *dignità umana* assume connotazione universale. Essa riconosce il diritto alla vita, alla libertà, l'uguaglianza di fronte alla legge, la libertà di movimento dentro e fuori del proprio paese, il diritto d'asilo, di proprietà, di libertà di pensiero e di coscienza, di religione, di associazione e, anche se priva di valore vincolante risulta comunque fondamentale nel processo di legittimazione dei diritti dell'uomo.

In particolare risulta interessante quanto enunciato dall'art. 13 «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.» in quanto viene universalizzato il diritto di movimento all'interno ed all'esterno del proprio paese ritenendolo condizione indispensabile per

⁹⁰ Uno degli artefici della Dichiarazione è da considerarsi senz'altro Eleanor Roosevelt che si era sempre battuta per l'affermazione di diritti civili delle donne e delle minoranze. Assieme a lei scrissero la Carta: Renè Cassin, giurista e diplomatico francese; il libanese Charles Habib Malik, relatore del Comitato; il giurista canadese John Peters Humphrey; l'australiano William Hodgson; il cileno Hernan Santa Cruz; il sovietico Alexander Bogomolov; il cinese PengChunChang ed il britannico Charles Dukes.

l'esplicitazione della personalità. Nessuno, infatti, secondo il dettato della Dichiarazione potrebbe essere respinto o rinchiuso da ed in un paese anche se, come accennato più sopra, trattandosi di *dichiarazioni di principi* e pertanto assimilabili alle *raccomandazioni*, non sono vincolanti per gli Stati, anche se – è bene evidenziarlo – l'inosservanza delle stesse potrebbe portare, da parte dell'Onu, nei confronti dello Stato inadempiente a sanzioni sociali e, in ultima istanza, anche alla sospensione e alla espulsione dallo stesso Ente. Tutte le sanzioni devono, comunque rispettare due obblighi: non possono violare i diritti umani e non possono essere in conflitto con le norme del diritto internazionale non derogabili neppure dai trattati internazionali, come il diritto di autodeterminazione dei popoli, il divieto di violazione dei diritti umani fondamentali ed il divieto di aggressione. Le sanzioni che sovente l'Onu commina sono le c.d. sanzioni *mirate* che, a differenza di quelle *generaliche* colpiscono in maniera indiscriminata, sono generalmente dirette contro individui, contro determinati settori economici e contro singole regioni di un Paese anche se, come qualcuno fa notare, molto spesso non raggiungono gli obiettivi per i quali sono state determinate⁹¹.

La Dichiarazione – come abbiamo già detto – pur essendo assimilabile alle *raccomandazioni*, e perciò non dotata di obbligatorietà, va certamente inquadrata nella particolare categoria delle azioni solenni internazionali, definite *dichiarazioni di principi* che, quindi, costituiscono il *quid* per il processo formativo delle consuetudini, assumendo pertanto rango gerarchico nelle c.d. fonti primarie del diritto internazionale, vincolando tutti gli Stati, a prescindere dalla loro sottoscrizione ad un accordo. Inoltre, indicando gli scopi dell'Organizzazione ed enunciando una serie di

⁹¹ Secondo il prof. Adam Roberts, docente dell'università di Harvard, solamente in pochissimi casi le sanzioni hanno sortito l'effetto desiderato, anche perchè a volte accompagnate da altri fattori che ne hanno inficiato l'efficacia. Molto spesso, infatti, diventano addirittura controproducenti, come nel caso delle sanzioni imposte alla Rhodesia negli anni dal 1965 al 1979 che anziché favorire l'indipendenza dello Zimbabwe, fomentarono maggiormente la guerriglia armata. Altro caso eclatante è rappresentato dalla determinazione del Consiglio di Sicurezza dell'Onu di infliggere determinate sanzioni, a partire dal 6 agosto 1990, all'Iraq per l'invasione del Kuwait; le sanzioni, costituite dall'embargo commerciale e finanziario totale, unitamente ai bombardamenti statunitensi finalizzati al ritiro delle truppe irachene dal Kuwait, invece di difendere gli aggrediti, si ritorsero contro le stesse persone che avrebbero dovuto essere difese. Mi piace ricordare a tal proposito quanto ha scritto David Rieff il 27 luglio 2003 nel "The New York Times": «These observations do not answer the question of whether any policy, no matter how strategically sound, is worth the deaths of 500,000 Iraqi children -- a figure that originated in a Unicef report on infant mortality in sanctions-era Iraq and became the rallying cry of anti-sanctions campaigners».

principi, adottati all'unanimità, la Dichiarazione assume, altresì, un surplus di valore ovvero un valore complementare allo Statuto.

1.2.3 Diritti fondamentali ed umani

I diritti che storicamente si sono affermati per primi, sono i diritti che hanno sancito le c.d. libertà individuali, ovvero i bisogni basilari, detti anche di *prima generazione*, quali i bisogni prettamente fisici e psicologici. Queste categorie di bisogni – anche secondo le determinazioni dell'ONU – assumono la definizione di *fondamentali* perché la loro violazione influisce negativamente nella vita degli esseri umani.

In questa accezione, i diritti assumono la connotazione di *naturali* in quanto comuni a tutto il genere umano; *universali* perché identici a tutti gli individui a prescindere dalle eventuali differenze etniche, religiose, naturali e psicologiche; *indivisibili* perché non scindibili e superabili da altri diritti collegati e concorrenti; *inalienabili* in quanto non possono mai essere sottratti e destinati a durare per tutta la vita. Sono, in altri termini, diritti che, rivendicando una serie di libertà, hanno un carattere prevalentemente individuale e che garantiscono ai soggetti destinatari una tutela nei confronti dello Stato attraverso una sua limitazione degli interventi, come proclamato dalla Dichiarazione.⁹²

Appare, pertanto, poco condivisibile l'affermazione di Ferrajoli secondo il quale «i diritti fondamentali sono i diritti di cui tutti sono titolari in quanto persone naturali, o in quanto cittadini oppure, ove si tratti di diritti potestativi, in quanto capaci d'agire o in quanto cittadini capaci di agire»⁹³. Tale definizione sembrerebbe accomunare quali

⁹² L'art. 3 statuisce che “Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona”; con maggiore forza la Dichiarazione pone l'accento sulla tutela dei diritti civili, della persona e della sua capacità d'agire (artt. 4-20), sui diritti politici che consentono la partecipazione di tutti al Governo ed agli uffici pubblici del proprio Stato (art. 21). Grande rilievo assume l'enunciazione dell'art. 28 (“Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possono essere pienamente realizzati”) che afferma con forza il diritto alla pace, ovvero il diritto di ogni individuo ad essere inserito in un sistema non contaminato da contrapposizioni nel quale possa esplicare la sua libertà sociale ed economica.

⁹³ Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, pp. 361-367.

titolari di diritti ritenuti fondamentali soltanto tutti gli esseri umani che, oltre al loro status di persona, abbiano anche lo status di cittadino e abbiano soprattutto la capacità d'agire. La definizione, a mio giudizio, non è condivisibile se teniamo conto che la titolarità di diritti che comunemente vengono definiti fondamentali non posso essere riconosciuti a "classi" di soggetti ma – proprio perché fondamentali – universalmente a tutti, in quanto "esseri". In altri termini, si vorrebbe fare assumere allo *status* il significato di idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche in quanto «capace d'agire», spogliando così di fatto il concetto di diritti fondamentali dell'universalità ed ancorare la tutela di determinati diritti *essenziali* solo ed in quanto il soggetto degno di tutela sia, ancorché prima che soggetto, cittadino.

Altra contraddizione, a mio giudizio, è rilevabile dall'assunto della separazione netta dei diritti fondamentali da quelli patrimoniali. Secondo questa impostazione di pensiero, i primi assumerebbero la configurazione di diritti *erga omnes*, i secondi *erga singulum*; specificato meglio, i c.d. diritti fondamentali, codificati costituzionalmente, e quindi intangibili e teoricamente immodificabili anche se – sempre dal punto di vista teorico – le codificazioni rigide costituzionali del secondo novecento, prevedono dei procedimenti, seppur aggravati, che ne consentano la modifica; viceversa i diritti *erga singulum* esprimono, in quanto prodotti dal legislatore con l'intento di creare obblighi nei confronti di altri soggetti, l'autonomia del consociato di porre in essere determinate situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento. A me sembra che possa essere affermato che i diritti fondamentali, affinché siano effettivamente credibili e reali, debbano essere attribuibili a tutti gli esseri umani, a prescindere dall'appartenenza ad un determinato territorio o perché nati da determinati genitori, ovvero superando il concetto restrittivo e, per certi versi, anacronistico di cittadinanza e assumendo una visione destrutturata di sovranità che superi i vecchi meccanismi di esclusione e discriminazione propri dello Stato assoluto, ovvero che, una volta per tutte, sia scollata dal territorio. Bisognerebbe, insomma, prendere, una volta per tutte, coscienza di quanto affermato dalla Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo che, superando il concetto della

nazionalizzazione dei diritti, ovverosia della convinzione – certamente condivisibile – che i diritti fondamentali sono diritti diversi da tutti gli altri in quanto gerarchicamente appartenenti alle fonti primarie del diritto, ovvero alla Costituzione⁹⁴, li qualifichi come diritti spettanti a ciascun essere umano considerando la cittadinanza in senso universalistico. Certamente l’universalizzazione della cittadinanza comporta la presa di coscienza e l’accettazione contestuale che l’appartenenza al *genus umano* è elemento essenziale per l’attribuzione dello status di cittadino del mondo. Se così non fosse, si assisterebbe ad una compressione dei diritti innati e l’appartenenza ad un determinato ristretto territorio sancirebbe, di fatto, una contrazione dei diritti di autodeterminazione.

L’autodeterminazione, infatti, - diretta o delegata – non deve essere legata indissolubilmente al concetto di cittadinanza che, essendo prettamente concetto giuridico, ha necessità di essere, per così dire, contaminato dalla realtà sociale. Ne consegue, pertanto, che tale concetto superi i confini abbastanza ristretti dell’ambito in cui è stato pensato e ipotizzato e si collochi nella prospettiva che chiunque possa essere “cittadino”, a prescindere dal Paese d’origine, in quanto “genus” perfettamente integrato non in un territorio circoscritto, bensì nel globo. Si dovrebbe, in altri termini, codificare una ridefinizione dell’ampio concetto di appartenenza in quanto *essere* e perciò parte di un *tutto*, che attribuisca la prerogativa a chiunque ed a ciascuno di stanziare, interagire, sviluppare la propria personalità e autodeterminarsi in qualsiasi parte del globo, senza preclusioni di sorta e senza compressioni di diritti e/o doveri; si dovrebbe comprendere, insomma, che bisogna superare concezioni e accezioni ormai anacronistiche e fuori di logica nell’era della globalizzazione che non ammette né confini e né barriere e ovviamente non si può concordare con quanti ritengono che i diritti politici sono insiti esclusivamente ai cittadini in quanto a quest’ultimi è concesso partecipare all’approvazione delle leggi, attraverso i rappresentanti eletti dagli stessi cittadini; secondo questa teoria, la cittadinanza opera come causale di inclusione del singolo rispetto a tutti e di esclusione del non

⁹⁴ Baldassare, A. (1966). *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predici*, Milano.

cittadino, ovvero dello straniero rispetto ai cittadini. In sostanza, il criterio distintivo della cittadinanza opera, di fatto, come conseguenza di soluzione e come attribuzione di svantaggio di una parte rispetto agli altri. Si tratta, in altri termini, di una eclatante contraddizione tra quanto affermato anche costituzionalmente e l'applicazione concreta della norma; siffatta contraddizione è rilevabile, ad esempio, dall'art. 1 della Costituzione italiana che, da un lato, sancisce la nozione di popolo che comporta conseguentemente la titolarità di diritti politici, essendo titolare contestualmente della sovranità e, dall'altro, si dimostra antidemocratico nel momento in cui esclude i cittadini stranieri residenti dalle massime decisioni politiche. Evidentemente occorre un ripensamento della nozione di cittadinanza che non può più essere legata, *sic et simpliciter*, al vincolo di sangue né alla nascita su un determinato territorio, ma deve poggiare essenzialmente sul fattore *integrazione*, ovvero sul rapporto che il soggetto ha e/o interscambia con la comunità in cui vive ed opera⁹⁵.

Per fare un esempio banale – comunemente viene considerato “vero” padre non chi genera il figlio ma colui il quale lo cresce, lo guida, lo copre di attenzione e alla stessa stregua – a mio giudizio – dovrebbe essere considerato “vero” cittadino colui il quale vive e collabora alle necessità della comunità e non colui che acquista solamente il diritto per *ius sanguinis* o *ius soli*. Da qui, il ripensamento e la codificazione di una definizione di cittadinanza aperta, ampia, assoluta, inscindibile dal soggetto titolare che così diventa cittadino in tutto ed ovunque intenda stanziarsi, anche seppur per brevi periodi. Gli elementi distintivi ontologici della cittadinanza sono, per così dire, costruzioni giuridiche poggianti sull'assunto dell'appartenenza al territorio sovrano di uno Stato che conferisce all'individuo la capacità soggettiva nei confronti dello stesso Stato in cui vive; ma questa chiusura, rigida ed anacronistica, che esclude praticamente tutti i non cittadini, ovvero tutti coloro che, pur operando ed intessendo relazioni costruttive all'interno del territorio in cui vivono, non risulta in linea con quanto teoricamente asserito e quanto praticamente attuato.

⁹⁵ Lollo, A. (2013). *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Molto spesso però, proprio per la contaminazione politica del diritto, le garanzie costituzionali non riescono a garantire appieno la realizzazione pratica di quanto teoricamente sancito anche dalle moderne Costituzioni⁹⁶; basti dare uno sguardo a come la UE ha gestito e continua a gestire l'annosa questione dei diritti umani dei migranti lasciati morire nei mari delle coste europee o ai trattamenti subiti nei centri di raccolta che dimostra – qualora ce ne fosse ancora bisogno – la pseudo democrazia della stessa Europa, atteso che la sovranità democratica è reale e pratica solamente quando è indirizzata alla realizzazione effettiva dei diritti umani, al di là di ogni e qualsiasi prezzo da pagare, anche in termini di sicurezza e stabilità⁹⁷.

E' abbastanza evidente, infatti, che il massiccio e crescente ingresso di immigrati e rifugiati entro i confini dell'UE, molti dei quali in maniera non legale, per sfuggire alla guerra, alle persecuzioni, alla fame o per la ricerca di nuove opportunità lavorative, è stato e continua ad essere affrontato con misure inadeguate che evidenziano la mancanza di responsabilità in ambito internazionale ed europeo e danno maggiore contezza di quanto più sopra affermato: le garanzie costituzionali rimangono esclusivamente vuote dichiarazioni teoriche⁹⁸, come tenteremo di dimostrare nel Capitolo IV.

⁹⁶ Anche la Corte Costituzionale ha più volte ribadito l'inviolabilità dei diritti fondamentali: «In base all'art. 2 Cost. un diritto è inviolabile, nel senso generale che il suo contenuto essenziale non può essere oggetto di revisione costituzionale, in quanto incorpora un valore di fondo della personalità avente un carattere fondante rispetto al sistema democratico voluto dal costituente; (...) in base all'art. 15 della Costituzione lo stesso diritto è inviolabile nel senso che il suo contenuto di valore non può subire restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti se non in ragione dell'inderogabile soddisfacimento di un interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante, sempre che l'intervento limitativo sia strettamente necessario alla tutela di quell'interesse e sia rispettata la duplice garanzia: che la disciplina prevista risponda ai requisiti propri della riserva di legge e la misura limitativa sia disposta con atto motivato della autorità giudiziaria». (Cort. Cost. sent. n. 366/1991)

⁹⁷ Secondo quanto riportato dal sito ufficiale del Consiglio Italiano per i Rifugiati (<http://www.cir-onlus.org/it/>) sono già oltre 4.000 i migranti e rifugiati morti nel 2016 e di questi almeno 3.120 sono scomparsi tentando la traversata del Mediterraneo per raggiungere l'Europa. (fonte OIM: www.iom.int)

Confrontando i dati con quelli del programma Missing Migrants Project dello stesso periodo nel 2015 - con il conteggio dei migranti morti arrivato a 2.991 - salta agli occhi che "nel 2016 già ci sono 1.000 morti in più nei primi sette mesi", fa notare una nota dell'Oim, che fissa il conteggio a fine luglio a quota 4.027 morti. Ovvero c'è stato un aumento del 26%. Nel 2014 alla fine di luglio c'erano stati 2.265 morti tra migranti e rifugiati. Quanto al capitolo Mediterraneo della tragedia dei migranti in fuga da povertà, guerre e persecuzioni, quest'anno copre oltre i tre quarti dei casi di morte, mentre per lo stesso periodo dell'anno scorso i decessi durante le traversate del Mare Nostrum costituivano il 60% del totale.

⁹⁸ La legge europea n. 213-bis, recepita in Italia dall'art. 3 della legge n. 161/2014, modificativa del T.U. n. 286/1998, unitamente al recente D.P.R. 12 gennaio 2015, n. 21 che disciplinano le procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, non si inseriscono in una auspicabile e non più procrastinabile riforma organica, bensì si concentrano in una serie di modiche che, per lo meno, hanno corretto eclatanti violazioni di diritti umani, quali il trattenimento dello straniero irregolare nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) che adesso non può più essere trattenuto per periodi superiori a 30 giorni. Il problema del rimpatrio, come annota Cossiri, A. (2015). *Cambio di stagione? Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri* in www.forumcostituzionale.it. "...non sta solamente nel definire le modalità dello stesso, quanto piuttosto nell'individuare i presupposti dell'espulsione e, dunque, i requisiti d'ingresso e di

D'altro canto se ancora oggi assistiamo alla nascita, in varie Regioni del mondo, di *carte* di diritti umani significa, da un lato, che ancora certe concezioni non sono bene radicate nella mentalità e urgono, perciò, essere codificati nonostante si riscontri una sorta di tendenza al riconoscimento di un nuovo naturalismo che, in parte contaminato da *imput* provenienti dai vari conflitti sociali, vuole riaffermare la supremazia dell'uomo su tutto, ricollocandolo al centro dell'universo. A ben pensarci, si tratta di un nuovo ridimensionamento dell'uomo che si riappropria della propria dimensione, paradossalmente, spogliandosi di quella diversità e onnipotenza sovra costruita nel corso degli ultimi secoli e diventa, dunque, quasi primitivo, o meglio tenta di diventarlo. E' interessante a tal proposito quanto affermato da taluni⁹⁹ che ritengono i diritti umani siano ormai "diventati la lingua franca del pensiero morale globale".

Teoricamente, pertanto, la globalizzazione del pensiero morale dovrebbe condurre ad una visione universale dei diritti e, conseguentemente, dovrebbe favorire la nascita, quasi spontanea e necessaria, di una applicazione e salvaguardia di tutti i diritti che universalmente vengono definiti ed individuati quali universali, appartenenti cioè al *genus* umano.

Certo, qualche dubbio affiora anche per via di quanto accaduto negli ultimi decenni nel panorama internazionale nel quale, in nome dell'affermazione di tali diritti, le potenze occidentali, ergendosi come novelli crociati, si sono mosse alla conquista cruenta di nuovi territori (Afganistan, Iraq, Libia) perpetrando di fatto la vocazione colonizzatrice in nome dell'affermazione di diritti umani in quei territori che, di fatto, con siffatta violenta conquista hanno violato. Si è assistito, praticamente, ad una sottrazione del concetto di *giustizia* al "nemico" esclusivamente per impossessarsene; detto in altri termini, si è trattato più semplicemente non dell'affermazione del diritto

permanenza nel territorio; così come è il modo in cui viene definita la regolarità (ovvero la soglia legislativa di inclusione) a produrre irregolarità (ovvero esclusione)".

⁹⁹ Mignatieff, M. (2001). *Una ragionevole apologia dei diritti umani*, Milano: Feltrinelli.

umanitario, bensì del tentativo – per altro riuscito – neoimperialista di globalizzazione dell'economia di mercato, dipinto di azione umanitaria¹⁰⁰.

Ci troviamo di fronte, a mio giudizio, ad una tipologia estremamente sofisticata di neoimperialismo che si sviluppa in termini di distribuzione del potere politico che consente, da una parte, a pretendere il *diritto* di spodestare un governo ostile e, dall'altra, a mantenere i popoli soggetti in uno stato di inferiorità in antitesi con l'apparente piena autonomia interna, compreso il pieno diritto di cittadinanza, sempre e comunque compressa negli eventuali rapporti verso l'esterno¹⁰¹.

Gli Stati, invece, devono riappropriarsi delle loro originarie prerogative che sono prettamente politiche e di propria esclusiva pertinenza; è altrettanto necessario che lo Stato si occupi esclusivamente di ricercare, salvaguardare e promuovere la pace interna ed esterna, sempre nel rispetto delle aspettative degli uomini.

A tal proposito, vale la pena ricordare che i governanti, ovvero i politici dovrebbero tendere a realizzare un incessante e ed un inarrestabile progredire in direzione della pace e della libertà in quanto quest'ultimi principi garantirebbero un libero

¹⁰⁰ Gino Strada, uno dei fondatori di Emergency, l'associazione umanitaria italiana per la cura e la riabilitazione delle vittime di guerre e delle mine antiuomo, a proposito della «invasione» dell'Afganistan, nel suo *Buskashi, Viaggio dentro la guerra*, Feltrinelli, 2002, a p. 66, citando la frase del filosofo sofista Trasimaco "Il giusto altro non è che l'utile del più forte" afferma che «...è proprio il negare l'evidenza di Trasimaco - nascondendo a tutti i costi dietro sommi principi e parole roboanti il fatto che stiamo solo facendo il nostro interesse – che ci fa poi sentire portatori della verità, depositari dell'assoluto, paladini del bene, giudici supremi, baluardi della civiltà, gendarmi del mondo...In Afganistan molti esseri umani sono morti, perché a molti è stato utile, e perché molti si sono sentiti nel giusto».

Risultano oltremodo interessanti le riflessioni di Bernardini (*Iraq: illecita occupazione, resistenza popolare, autodeterminazione irakena*, in *Riv. Coop. Giur. Intern. n. 14*, 2003) che gli consentono di affermare che «...l'azione angloamericana...contro l'Iraq si è configurata come il crimine internazionale più grave...e contro l'umanità perpetrati dagli invasori». L'A., nel ribadire inoltre l'infondatezza dell'accusa statunitense del presunto possesso di armi chimiche da parte di Saddam Hussein, definisce l'aggressione quale «arrogante pretesa di dettare chi fosse autorizzato a governare un paese e quale regime questo dovesse avere...».

Non meno lucida appare la risposta alla domanda «Un'invasione americana dell'Iraq è giusta?» che si pone Robin S. Theurkauf (Rai, M. (2003) *Iraq Dieci ragioni contro la guerra*, Torino: Einaudi: "Gli USA non possono sostenere legittimamente di far progredire la pace e la sicurezza del mondo invadendo unilateralmente l'Iraq, e se lo facciamo, dovremo essere condannati come l'Iraq quando invase il Kuwait". Molto interessanti appaiono le lucide riflessioni di Bernardini (2003, *Iraq: illecita occupazione, resistenza popolare, autodeterminazione irakena* in *Rivista Coop. Giur. Intern. n. 14*) il quale sostiene che «...l'azione angloamericana (e di altri consociati) contro l'Iraq si è configurata come il crimine internazionale più grave, la guerra di aggressione, a parte poi i crimini di guerra e contro l'umanità perpetrati dagli invasori». Lo stesso A. a p. 30 pone l'accento che «...il corteo di menzogne e invenzioni scellerate ai danni di un relativamente piccolo paese, che ora non stava minacciando nulla e nessuno, correda le criminali violazioni giuridiche di un alone di immoralità così marcato, da trovare difficilmente riscontro negli ultimi decenni».

¹⁰¹ Per una riflessione sul neocolonialismo risulta molto interessante e per certi versi premonitrice l'analisi di Kohn, H. (1958). *Reflections on Colonialism* in Robert Stauz-Hupe e Harry W. Hazad (a cura di) *The idea of Colonialism*. Vedi anche O'Conner, J., Nicolaus, M., Mandel, E., Neuss, C., Vernon, R., Hymer, S., Poulantzas, N., Gambino, F., (1975) *Imperialismo e classe operaia multinazionale*, Milano: Feltrinelli Editore.

interscambio tra i vari Stati del pianeta Terra in modo da rendere non più utopica una comunità giuridica universale.

Si è assistito, invece, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, ad un certo disimpegno delle funzioni proprie dello Stato a favore delle grandi multinazionali le quali si sono impossessate della gestione dei servizi essenziali, una volta di esclusiva prerogativa dello Stato in quanto perché essenziali e quindi riconosciuti a tutti.

Ciò ha contratto di fatto il godimento di diritti essenziali e fondamentali o, nella migliore delle ipotesi, il ridimensionamento di tali diritti non più esercitabili non per propria volontà né per volontà diretta dell’Autorità, bensì per via della risultante scaturita dalla depauperazione delle funzioni di quest’ultima a favore di terzi nell’ottica, non condivisibile, del risparmio a tutti i costi. Vengono così «traditi» i principi costituzionali di inviolabilità che, per definizione, sono supremi, atteso che «inviolabilità» altro non è che sinonimo di «irretrattabilità»; in altri termini, l’essenzialità di questi diritti non potrebbe subire alterazioni o modifiche neppure attraverso il procedimento aggravato di revisione costituzionale¹⁰². Ci troviamo, dunque, di fronte non a diritti proclamati, enfatizzati, veri, ma a *diritti di carta*¹⁰³ rimanendo tale diritto solamente scritto e non applicato o non totalmente applicato nella realtà in quanto, molto spesso, non vengono predisposti gli strumenti necessari per assicurarne la completa attuazione.

Il paradosso è che, nonostante l’inapplicabilità concreta dei diritti fondamentali, si assiste ad una proliferazione dei diritti e, nel contempo, alla tendenza di riformulare ogni sorta di pretesa in *diritti*¹⁰⁴; la platea dei possibili soggetti titolari di diritti appare, inoltre, ampliata a sproposito ed estendendola addirittura anche alle “generazioni future”¹⁰⁵. I diritti cosiddetti fondamentali hanno subito, nel corso degli ultimi

¹⁰² Vedi: Corte cost., sent. n. 1146/1988.

¹⁰³ L’espressione «diritti di carta» è usata da Guastini, R. (1994), *Diritti*, p.168.

¹⁰⁴ Comanducci, P. (1987). Diritti vecchi e nuovi: un tentativo di analisi. *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 17)

¹⁰⁵ Per un approfondimento sulla proliferazione dei diritti vedi Bobbio, N. (1996). *Sui diritti sociali. Cinquant’anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi, pp.115-124. Vedi anche Pino, G. (2013). *Crisi dell’età dei diritti? Etica & Politica*, pp. 87-119. Interessante, inoltre l’analisi di Rescigno, G.U. (2008). *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in www.constituzionalismo.it, 14 settembre 2008: “...Per me i diritti, questa orgia di diritti umani, che coesistono tranquillamente con il vergognoso spreco dei ricchi e la miseria e disperazione di miliardi di esseri umani, somigliano a quelli che chiudono la stalla dopo che i buoi sono fuggiti: prima il sistema economico, al cui servizio stanno le costituzioni e il diritto, crea e accresce drammatiche disuguaglianze, poi sopraggiungono i diritti, spinti da uomini di buona volontà; quasi sempre poi, quando questi diritti debbono

decenni, proprio per il principio del dinamismo e dell'evoluzione dei bisogni che via via sono andati ampliandosi, un allargamento a raggiera delle tutele nei confronti di una sempre maggiore cerchia di soggetti senza che nascessero, di contro, doveri giuridici per qualcun altro, confutando la teoria kelseniana secondo la quale non può esistere un diritto per un soggetto senza che sorga un dovere per un altro. Infatti secondo l'Aurore¹⁰⁶ «Al di fuori dell'ordinamento giuridico statale – e quale sfera che la teoria si sforza di riempire con diritti di libertà sta al di fuori dell'ordinamento giuridico – non vi può essere alcun “diritto”».

A questo punto, ritengo, possa essere approntata, senza alcuna pretesa di absolutezza né di completezza una differenziazione, se in quanto esistente, tra le due categorie di diritti fondamentali ed umani che serva eventualmente ad innescare un ampio dibattito chiarificatore.

Molto spesso, come abbiamo potuto osservare, i due termini *diritti umani* e *diritti fondamentali* vengono utilizzati in maniera indiscriminata e sovrapposta come se si trattasse della stessa categoria di diritti. In effetti – e non potrebbe essere altrimenti – rientrano nei diritti fondamentale quei diritti che, posti dall'Autorità secondo le procedure del sistema stesso, vengono considerati degni della massima tutela e per questo *garantiti* attraverso norme imperative. I diritti umani, invece, in quanto appartenenti a tutto il genere umano (*genus*), quantomeno a livello teorico, non dovrebbero neppure essere codificati in quanto ricompresi nei diritti fondamentali. In altri termini, i diritti umani non solo sono indipendenti da ogni e qualsiasi «sistema» ma, soprattutto proprio perché esistenti al di fuori di ogni contesto, sono *assoluti* e non *relativi*. Ne discende, dunque, che i diritti umani sono inviolabili ed intangibili ovunque, in ogni parte del pianeta Terra, essendo svincolati ed indipendenti dal sistema giuridico dei singoli stati. Possiamo, quindi, definirli, in funzione della loro intangibilità, anche immutabili perché sorti con la stessa nascita del *genus*.

difendere i più poveri, essi vengono realizzati, quando vengono realizzati, più per paura di pericolose ribellioni che per convinzione dei potenti di questo mondo (infatti, passata o diminuita la paura, i potenti si affrettano a riprendersi quanto per paura avevano precedentemente concesso). Piaccia o meno, questa è la storia dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale...”.

¹⁰⁶ Kelsen, H. (2004). *Lineamenti di Teoria Generale dello Stato*, a cura di Carrino, A., Torino: Giappichelli Editore, p. 58.

1.3 L'universalizzazione dei diritti fondamentali

Il tema di universalizzazione dei diritti fondamentali si articola in almeno due accezioni: “l’una logico-formale, e l’altra sostanziale”¹⁰⁷; in riferimento all’accezione logico-formale è utile partire dalla considerazione che non si può parlare di universalità di diritti fondamentali in termini assoluti perché, come abbiamo avuto modo di trattare nel paragrafo precedente, la titolarità di tali diritti viene normativamente riconosciuta a determinati soggetti o, meglio classi di soggetti. E’ ormai pacifico, infatti, che la principale, se non unica, distinzione tra diritti fondamentali e diritti umani è rappresentata proprio dalla codificazione normativa e, quindi, per concessione, mentre i diritti umani, a prescindere da una qualsiasi normazione, esistono indipendentemente da quest’ultime, rivestendo la qualifica di diritti assoluti. I diritti fondamentali, invece, possono essere definiti *relativi*, nel senso che il loro godimento è correlato esclusivamente se ed in quanto il sistema li ha riconosciuti come tali. Sotto questo punto di vista non è pienamente condivisibile la tesi di chi ritiene che tra i diritti fondamentali devono essere annoverati anche i diritti

¹⁰⁷ Rimoli, F. (2005). *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica. Studi in onore di Gianni Ferrara.*

di cittadinanza e capacità giuridica¹⁰⁸ che costituiscono le barriere per l'uguaglianza degli stessi diritti fondamentali. Questi parametri, infatti, determinano la disuguaglianza di soggetti appartenenti alla stessa categoria e, pertanto, discriminanti e non unificanti e invece di universalizzare o, meglio rendere tutti i soggetti destinatari dei diritti fondamentali equidistanti l'uno dall'altro rispetto agli stessi diritti, li pone su un piano di disparità che accentua la disuguaglianza. Insomma, i diritti fondamentali se vogliamo effettivamente renderli universali devono necessariamente sganciarsi dai concetti restrittivi e vincolati di *cittadinanza* e *capacità d'agire*; non tutti i soggetti, infatti, destinatari di norme ritenute *essenziali* dall'ordinamento che le ha emanate debbono, affinché siano tutelati dallo stesso ordinamento, essere cittadini o capaci d'agire. La tutela giuridica, secondo le codificazioni delle moderne costituzioni, risulta, infatti, scollata dal concetto restrittivo di popolo e nazione, come a voler affermare, seppur indirettamente, l'universalità, appunto, di determinati diritti *erga omnes*. La caratteristica dell'universalità è parte integrante del concetto stesso di diritti fondamentali e credo sia facilmente individuabile che nel concetto stesso di diritti fondamentali sia insito il fatto oggettivo che tali diritti siano, per definizione, di tutti e cioè non sono propri di un popolo o di una determinata classe o categoria di individui. «E del resto, chi ritiene che essi valgono solo subordinatamente a determinati presupposti – ad es. soltanto in determinati ambiti culturali, o solo se radicati nella metafisica occidentale, o nella teologia giudaico-cristiana, o unicamente in una società individualistico-borghese -, in realtà non parla più dei diritti dell'uomo, bensì dei diritti degli europei, degli americani, dei cristiani, dei bianchi, o dei cittadini delle democrazie occidentali»¹⁰⁹. In termini più chiari, i diritti umani, conglobano soprattutto *valori* che costituiscono sostanzialmente la dignità umana e, pertanto, non è pensabile una loro privatizzazione, ovvero il loro riconoscimento soltanto ad alcune categorie. E' abbastanza agevole, dunque, osservare che, non a caso, la *Dichiarazione universale* del 1948, non cita la locuzione “internazionale” che avrebbe assunto un

¹⁰⁸ Ferrajoli, L. (2004). *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, op.cit.

¹⁰⁹ Kriele, M. (2001). *L'universalità dei diritti umani* in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, p. 3

peso restrittivo e non globale, ma di “universale” proprio per aggettivare questi diritti in un ambito più vasto e generale al fine del coinvolgimento di tutti i paesi della Terra, nessuno escluso. Cosicché tali diritti «costituiscono obblighi *erga omnes* riconosciuti da molti governi e istituzioni internazionali: insomma, non solo la presenza dei diritti umani ha prodotto una rivoluzione nel diritto internazionale pubblico, ma –cosa ancora più importante– è stata proprio la convinzione della loro universalità a produrla»¹¹⁰. Trattandosi, inoltre, di diritti liberi da ogni condizionamento e, quindi, *comuni* a tutti, in quanto universali, appartengono alla categoria di norme *ius cogens* ovvero *imperative*¹¹¹ che essendo anche universalistiche favoriscono l’interagire ed il dialogo che alla fine possa consentire l’accettazione a tutte le tipologie culturali, senza distinzione di sorta tra le differenti culture e tradizioni. Ovviamente, affinché si renda effettivamente operante il godimento dei diritti fondamentali per tutti gli esseri umani, soprattutto in sede sovranazionale o internazionale, bisogna tendenzialmente predisporre al superamento del concetto restrittivo, così come coniato nel passato, di cittadinanza che, altrimenti, diventerebbe fonte di disuguaglianza ponendo lo stesso diritto di godimento su piani diversi, a seconda della qualifica giuridica dei soggetti¹¹².

Dal punto di vista sostanziale, i diritti fondamentali diventano tali solo se attribuibili e attribuiti a tutti gli esseri umani, disincagliandoli, in maniera netta e definitiva, dall’astrazione “cittadinanza” che altrimenti diventa barriera insormontabile per l’effettività degli stessi diritti. In altri termini, i diritti fondamentali, a prescindere dalla norma che li individua, sono distinti e al di fuori della stessa norma che li pone in quanto diritti insiti nella stessa natura dell’uomo. Non a caso, infatti, tutte le

¹¹⁰ Viola, F. (2006). *L’universalità dei diritti umani: un’analisi concettuale*, in Batturi, F. e Todaro, F. (a cura di), *Universalismo ed etica pubblica*, Vita e pensiero. Milano, p. 5.

¹¹¹ L’art. 53 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* recita «È nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale. Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere». A ben vedere con tale articolo viene codificato il riconoscimento internazionale di *valori* supremi la cui violazione, palese o indiretta, diviene causa specifica della nullità dello stesso trattato.

¹¹² Sul punto vedi: Marshall T. H., & Maranini P. (1978) *Cittadinanza e classe sociale*. Unione Tipografico-Editrice Torinese; vedi anche Ferrajoli, L. (2004). *Diritti fondamentali*, op.cit.; oltredodo interessanti le annotazioni di Liguori, A. (2009). *La teoria dei diritti fondamentali di Luigi Ferrajoli, Considerazioni epistemologiche e politiche*, *Jura Gentium (Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale)*.

dichiarazioni internazionali – come accennato più sopra – qualificano universali i diritti collegati a ciascun essere umano, senza fare assolutamente riferimento al territorio ovvero alla nazionalità ed alla cittadinanza. Per restare in ambito regionale non possiamo non condividere che la cittadinanza europea consista in uno *status* che identifica il complesso dei diritti associati allo stesso status slegato dalla nazionalità, identificandolo piuttosto in una comunità politica. E perché, dunque, questa impostazione teorica non può essere «esportata» nella più ampia accezione di un più vasto territorio, ovvero nel globo intero? Se il requisito per essere titolare di determinati diritti connessi alla cittadinanza europea è quello di essere cittadino di uno Stato membro, perché lo stesso requisito non può operare anche in ambito della cittadinanza globale?

Diventa opportuno, pertanto, porre l'accento della indagine al rapporto sottostante tra diritti fondamentali e cittadinanza al fine di individuare le possibili soluzioni giuridico-filosofiche insite negli stessi concetti, oggetto di accesi dibattiti tra i costituzionalisti ed i filosofi del diritto.

1.4 Il binomio Diritti fondamentali e cittadinanza.

Secondo Mashall la cittadinanza è la «forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità»¹¹³; da un lato, dunque, appare strumento idoneo a sancire l'uguaglianza rispetto ai diritti connessi allo stesso concetto di cittadinanza, e dall'altro, relegando tali diritti entro i confini della cittadinanza stessa, -come abbiamo avuto già modo di osservare– diventa fonte di disuguaglianza. In sostanza, si ha una sorta di timore a rinunciare ad una parte di sovranità, o meglio a considerare una sovranità sganciata dal concetto restrittivo di cittadinanza, essendo ormai contingente e non più necessario il nesso tra cittadinanza e stato nazionale.

Non si può, pertanto, non dissentire con quanti affermano che «sovrano è soltanto quello stato che può mantenere l'ordine pubblico e tutelare all'esterno, de facto i propri confini»¹¹⁴, dal momento che con la regionalizzazione e la creazione dell'UE di fatto si assiste ad un arretramento della sovranità in senso spaziale a favore della più ampia ed articolata sovranità ultranazionale. Sotto questo aspetto, dunque, la cittadinanza assume una conformazione non più contestualizzata al territorio, per così dire, nazionale, bensì nell'intera comunità, regionale, continentale, sovranazionale alle quali debbono essere necessariamente riconosciute e attribuite alcune prerogative tipiche della sovranità. Conseguentemente la tutela dei diritti fondamentali, non dipendendo in maniera esclusiva dal singolo Stato, in un certo senso sgancia il

¹¹³ Marshall, T. H. & Maranini, P. (1976). *Cittadinanza e classe sociale*. Op.cit.

¹¹⁴ Habermas, J. & Ceppa, L. (1998). *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (Vol. 245). Feltrinelli Editore.

godimento degli stessi diritti dal paradigma statale per collocarsi nella più ampia accezione di soggettività internazionale che così diventa l'unica istituzione deputata a garantirli *erga omnes*, indipendentemente dall'appartenenza ad una comunità nazionale.

Già alla fine del XIX secolo Ratzel aveva avuto l'intuito di comprendere che ogni Stato «è una porzione di umanità e una porzione di territorio»¹¹⁵, come a voler affermare che al di là del mero confine che delimita l'ambito territoriale di validità del potere dello Stato, c'è in gioco certamente l'uomo nella più classica accezione con le sue proprie prerogative ed i suoi diritti naturali. In effetti, le possibilità insite nelle norme di diritto internazionale che, conferendo al singolo individuo, oggetto di violazione di un proprio diritto fondamentale, l'opportunità di agire contro lo Stato che ha presuntivamente violato tale diritto, sancisce, de facto, un ampliamento del concetto di cittadinanza certamente non legata alla nazione ma ad un più vasto panorama internazionale. Cosicché lo Stato, all'interno del proprio territorio, assume responsabilità non soltanto nei confronti dei titolari della cittadinanza, ovvero dei propri cittadini, bensì anche –per via delle norme internazionali– nei confronti dei non cittadini, altrimenti detti stranieri¹¹⁶.

Questo, in un certo senso, sancisce una nuova concezione di cittadinanza, accanto alla non più netta distinzione –almeno a livello prettamente concettuale – tra cittadino e straniero, pone lo Stato in una posizione di responsabilità non più solamente verso i propri cittadini che sono presenti all'interno del suolo statale, ma anche verso tutti coloro che sono presenti nel suo territorio, in osservanza delle norme di diritto internazionale riguardante, appunto, i diritti fondamentali ed umani. Ma nella vita concreta non è propriamente così; col riaffermarsi del carattere globale della società, infatti, emerge prepotentemente la problematica nascente dal rapporto cittadini – non cittadini, ovvero stranieri che sfocia, quasi naturalmente, in condizionamenti di varia natura. Allora bisogna domandarsi se la legislazione prodotta sia dai singoli Paesi

¹¹⁵ Durkheim, É. & Ratzel, F. (1987). *Politische Geographie (Géographie politique)*.

¹¹⁶ Sull'argomento vedi Sassen, S. (1998). *Fuori controllo. Mercati finanziari contro stati nazionali: come cambia la geografia del potere. orig. Losing control.*

aderenti all'UE che dalla stessa Unione, siano effettivamente d'aiuto a smussare quantomeno le palesi contraddizioni tra quanto proclamato solennemente e poi di fatto legiferato.

Sotto questo punto di vista non si comprende la *ratio* che ha indotto – nella fattispecie della attuale normativa italiana in tema di diritti politici – il legislatore, che definirei miope se non addirittura cieco, che con legge costituzionale¹¹⁷, modificando l'art. 49 Cost. ha attribuito al legislatore ordinario la competenza a stabilire “requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero”, assicurandone l'effettività di tale diritto¹¹⁸, senza per altro considerare che, molto spesso, i cittadini italiani residenti all'estero vivono staccati da anni, se non da decenni, dal tessuto sociale italiano. Appare chiaro, pertanto, che il legislatore abbia voluto, in un certo senso, mettere al centro dell'esercizio di tale diritto, la cittadinanza intesa come principio e fondamento costitutivo dell'organizzazione politica¹¹⁹.

Si assiste, pertanto, da una parte alla proclamazione pomposa del concetto di diritti umani inviolabili e dall'altra alla palese violazione degli stessi quando, come nella fattispecie, il legislatore, contestualmente all'attribuzione del diritto di voto agli italiani residenti all'estero, ha reso più complesso l'acquisto della cittadinanza degli stranieri residenti in Italia raddoppiando il termine di residenza da cinque a dieci anni.¹²⁰ Insomma, la regolamentazione di determinati istituti non può essere affidata

¹¹⁷ Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1

¹¹⁸ Legge 27 dicembre 2001, n. 459

¹¹⁹ La Legge 5 febbraio 1992, n. 91, entrata in vigore il 15 agosto 1992, ha rafforzato il principio dello *ius sanguinis* ed è nata proprio per favorire gli italiani all'estero, cioè la discendenza degli emigrati italiani, introducendo, di contro come abbiamo già evidenziato, tempi più lunghi per la naturalizzazione dei cittadini di nazionalità straniera. Con la stessa legge il matrimonio diventava uno dei principali canali di accesso alla cittadinanza e non a caso per chiederla bastavano appena sei mesi di matrimonio con un italiano o un'italiana. Tale norma è stata comunque modificata nel 2009, innalzando il termine di matrimonio da sei mesi a due anni. Da ciò diventa legittimo ritenere che si sia creata una disparità di trattamento nel riconoscimento dei diritti politici ai discendenti degli italiani residenti all'estero (eleggono, infatti sei senatori e dodici deputati) e quelli che di fatto vengono negati agli immigrati residenti da lungo periodo. Sotto questo punto di vista gli italiani all'estero rappresenterebbero una sorta di lobby che, per via della possibilità di eleggere i propri rappresentanti, assume un ruolo abbastanza rilevante nella politica nazionale.

¹²⁰ Oltre al requisito dei 10 anni di residenza continuativa per i cittadini non comunitari, certificata da opportuna e probatoria documentazione, il richiedente non deve aver avuto precedenti penali, deve documentare un sufficiente livello di integrazione e di conoscenza della lingua italiana e deve essere titolare di un reddito idoneo a mantenere se stesso e/o il nucleo familiare. La discrezionalità rimane comunque l'elemento *soggettivo* più significativo in quanto l'acquisizione della cittadinanza non rappresenta un diritto del richiedente di divenire cittadino italiano perchè in possesso dei requisiti richiesti, bensì una mera *concessione* dello Stato se ed in quanto ritiene discrezionalmente l'accettazione di tale istanza. Addirittura i nati in Italia da genitori stranieri, per l'acquisto della cittadinanza, la legislazione richiede il soggiorno legale ed ininterrotto del nato per tutto il tempo intercorrente tra la nascita ed il raggiungimento della maggiore età (diciotto anni). «Dall'

esclusivamente alla discrezionalità di un legislatore che, suo malgrado, è influenzato certamente dalle contaminazioni provenienti dai vari settori della società¹²¹; è pertanto auspicabile che, gli ingressi e le successive attribuzioni di cittadinanza ai non cittadini, siano efficacemente regolamentate, prescindendo da ogni considerazione egoistica, con una seria politica dell'immigrazione che, oltre a tenere conto del dovere costituzionale di garantire la giustizia, risponda soprattutto a criteri oggettivi e reali.¹²² Anche se, più volte, la Corte Costituzionale ha affermato in maniera alquanto esplicita che non tutti i diritti connessi alla cittadinanza sono attribuibili agli stranieri, proprio per non essere in possesso dello status di cittadini¹²³, nulla potrebbe impedire al legislatore ordinario lungimirante di riconoscere ai non cittadini tutti i diritti soggettivi attribuiti dalla stessa Costituzione al cittadino. Vale la pena, a tal proposito,

Osservatorio per la democrazia dell'Unione europea sono stati elaborati alcuni indicatori relativi alla legislazione sulla cittadinanza, i cui valori oscillano tra 0 e 1, verso il valore nullo nel caso di disposizioni di legge più restrittive e verso il valore 1 nel caso di disposizioni più inclusive. Nel caso dell'Italia i due indicatori simboli di apertura assumono i seguenti valori: - indicatore relativo allo *ius soli* = 0,23 (agli estremi troviamo la Danimarca con punteggio 0,08 e il Portogallo con 0,81); - indicatore relativo alla naturalizzazione ordinaria = 0,48 (agli estremi troviamo la Danimarca con punteggio 0,25 e il Belgio con 0,95)». (Erminio Deborah, *La cittadinanza in Europa*, Action Research For Co-Development, Dicembre 2012).

¹²¹ Basti pensare che la schizofrenica paura della *invasione* di non cittadini ha indotto il legislatore regionale a codificare norme restrittive per l'esercizio di diritti fondamentali. Non a caso la Regione Veneto, con legge n. 6 del 21/2/2017, modificando la precedente legge n. 32 del 23/4/1990, riguardante la "Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi", perpetrando la vocazione discriminatoria nei confronti dei non cittadini, ha ritenuto introdurre un criterio di preferenza per l'accesso agli asili nido della Regione, basato sulla residenza nella stessa Regione per un periodo non inferiore a quindici anni. Fortunatamente la legge è stata prontamente impugnata dal Consiglio dei Ministri per palese contrasto della stessa con gli articoli 3 e 51 della Costituzione.

¹²² La Corte Costituzionale con sentenza n. 148 depositata il 16 maggio 2008, ha statuito tra l'altro che «...la principale norma concernente la condizione giuridica dello straniero - attualmente, extracomunitario - è quella dell'art. 10, comma secondo, Cost., la quale stabilisce che essa "è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali". Da tale disposizione si può desumere, da un lato, che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi». Si desume, dunque, l'illegittimità di un eventuale trattamento giuridico dello straniero rispetto al cittadino, fondato esclusivamente su fattori diversi dalla semplice cittadinanza, come la provenienza, la lingua, l'etnia e la religione che lederebbero, se così fosse, i principi di uguaglianza previsti dall'art. 3 della Costituzione (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'uguaglianza 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).

¹²³ Si rimanda alle Sentenze n. 11 del 1968 e la n. 104 del 1969; in altra occasione, la stessa Corte Costituzionale (Sentenza n. 306 del 29 luglio 2008) ha affermato l'illegittimità di norme ordinarie che di fatto escludono da diritti soggettivi, gli stranieri in quanto non cittadini: «...dichiara l'illegittimità costituzionale 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 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 - nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo».

ricordare la Sentenza della Corte Costituzionale n. 161 del 2011 (Udienza del 25 gennaio 2011 e decisione del 21 febbraio 2011) con la quale viene ulteriormente ribadito che tutti i diritti, essendo *inclusivi*, spettano indistintamente a tutti gli esseri umani e non possono in nessun caso essere fonte di discriminazione tra cittadini e stranieri.¹²⁴ Da ciò si deduce con chiarezza la differenza fondamentale tra i termini «concetto» e «concezione»; non può non constatarsi, infatti, che al di là della mera formulazione ed accettazione di un *concetto* corrispondono differenti modi di concepirlo. Basta per tutti focalizzare il concetto di diritto alla vita che è un concetto universalmente accettato da tutti ma che normativamente è diversamente disciplinato, a seconda delle concezioni dei singoli legislatori. Non può sfuggire, ad esempio che, nel caso sopra accennato, da un lato si proclama solennemente la sacralità della vita e della sua tutela¹²⁵ e, dall'altra si consente – in netto contrasto con quanto teoricamente contestualizzato – l'esercizio dell'interruzione volontaria della maternità (c.d. aborto) che è l'esatto contrario di quanto enuncia il concetto stesso nella sua più ampia accezione¹²⁶. Il diritto alla vita in questo caso non viene riconosciuto al nascituro, o meglio al concepito, in quanto quest'ultimo, secondo una concezione restrittiva, non viene ancora considerato e riconosciuto *essere*, ovvero vivente.

Alla luce di quanto più sopra affermato appare chiaro che l'effettività dei diritti dei non cittadini non può più essere lasciata esclusivamente alla legislazione, ma deve

¹²⁴ Queste, alcune considerazioni di diritto enunciate dalla Corte: "D'altronde, l'autonomia del legislatore regionale nella materia de qua appare guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (sentenze n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010). E ciò, in coerenza con la naturale propensione "espansiva" della esigenza di garantire il "rispetto" (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona, alla stregua di quanto sancito dallo stesso decreto legislativo n. 286 del 1998, che: a) all'art. 2, comma 1, proclama 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»; b) all'art. 3, comma 5, dispone che «Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana»".

¹²⁵ L'art. 31 della Costituzione italiana recita: «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

¹²⁶ Vedi a tal proposito Finnis, J. (1996). *Legge naturale e diritti naturali*, traduzione italiana di F. Di Blasi, Giappichelli: Torino, 1996. Vedi anche Viola, F. (2006). L'universalità dei diritti umani: un'analisi concettuale. *Universalismo ed etica pubblica*, 1000-1033.

necessariamente investire le coscienze di tutti, attraverso la riscoperta dell'alterità e del rispetto dell'altro.

Se questo, dunque, è il futuro cui la scienza giuridica deve tendere, altre problematiche che non sono giuridiche si affacciano nel panorama globale che sicuramente dovranno essere affrontate con attenzione e senza ripensamenti: bisogna pensare –è il mio pensiero– ad una nuova sovranità non più su soggetti legati dall'appartenenza al territorio, bensì fondata principalmente sul superamento delle differenze e che si indirizzi verso il fine dell'integrazione che sia in grado di abbattere ogni confine, soprattutto mentale¹²⁷.

In pratica, il problema di fondo per l'affermazione universale dei diritti fondamentali non è filosofico ma pratico; bisogna, infatti, avere la capacità di accogliere ed accettare la *diversità*, la capacità di donarsi in uno spirito di *alterità*, al fine di completarsi ed arricchirsi di nuove esperienze. Bisogna, in pratica, riconoscere il «diritto dell'altro»¹²⁸ tenendo conto che la *persona*, considerata quale soggetto individuale complesso con le sue diversità e, dunque, non come parte di un *tutto* o categoria (genere umano) ma semplicemente quale «unicità», nella realtà risulta fonte di disuguaglianza – pur nella considerazione che è destinataria di determinati diritti che, essendo codificati, sono astrattamente attribuibili alla categoria *genere umano*.

Tale disuguaglianza, almeno teoricamente, risulterebbe insanabile e non risolvibile se consideriamo che «per trattare in modo uguale le persone ...[bisognerebbe] trattare ognuna di esse come un tutto incomparabile»¹²⁹. E' evidente, pertanto, che non è sufficiente solamente la codificazione di norme per rendere effettiva la tutela dei diritti, siano essi umani o fondamentali: i diritti umani, pur rientrando nella categoria dei diritti *erga omnes*, a mio giudizio, dovrebbero assumere la nomenclatura di *diritti*

¹²⁷ Appare interessante, anche se con qualche remora, quanto sostenuto da Triggiani, E. (2008) *L'unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari: Levante editori, p. 35: appare «fondamentale la condivisione di valori fondamentali posti alla base del vivere quotidiano: tutti noi possiamo rifarci ad una visione cosiddetta occidentale del mondo, che non possiamo certo ritenere ormai tipica soltanto del continente europeo». A mio giudizio, è proprio questa concezione che il mondo debba necessariamente ragionare in senso occidentale che frena l'affermazione del riconoscimento delle differenze in senso ampliativo ed inclusivo per addivenire ad una nuova concezione globale dell'uomo, quale sintesi non di una rinuncia alla propria identità originaria in favore di altra, bensì quale soggetto che, pur conservando la propria originaria individualità, sia in grado di accogliere, comprenderé, condividere ed accettare le differenze degli altri.

¹²⁸ Lyotard, J.F. (2008). *Le differen* (vol. 46), U of Minnesota Press.

¹²⁹ Viola, F., *Universalità dei diritti umani*, Op. Cit.

umani individuali perché, come abbiamo osservato, la persona è un complesso di diversità che esplica la sua essenza in una individualità che non potrà mai essere uguale ad altra *persona*.

Essendo, dunque la persona sostanzialmente individuo, la sua dignità per così dire individuale, sarà salvaguardata e tutelata solamente se gli verranno riconosciuti i diritti umani e fondamentali; in altri termini, ciò implica che tali diritti non solo non hanno bisogno di essere codificati ma per diventare tali, devono necessariamente essere applicati secondo le caratteristiche individuali di *ciascuno*, in quanto diverso dall'*altro*.

Ovviamente il concetto di individualità non è assolutamente in contrapposizione col concetto di universalità: nell'universale c'è l'individuale come nel tutto c'è il niente e come nel più c'è il meno; in soldoni, la sommatoria delle individualità costituendo l'universalità dovrebbe garantire la tutela di tutti nella diversità di ciascuno, rendendo così più accettabile per tutti l'eventuale rinuncia di qualcosa a favore di una più larga affermazione dei diritti degli altri.

CAPITOLO SECONDO: LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELL'U.E.

2.1 Le origini

L'Unione Europea viene inizialmente creata allo scopo principale di porre fine ai frequenti conflitti tra i Paesi vicini che erano culminati nella seconda guerra mondiale. Al fine di garantire una pace duratura, Belgio, Francia, Italia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi costituiscono negli anni cinquanta del secolo scorso, la CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio)¹³⁰ e, sempre per motivi strettamente economici nel 1957 a Roma viene istituita la CEE (Comunità Economica Europea)¹³¹. Trattandosi, dunque, di accordi prettamente economici e pur non contenendo disposizioni dirette al riconoscimento e/o alla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rappresentano sicuramente, dal punto di vista politico, il

¹³⁰ Il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio venne firmato a Parigi il 18 aprile 1951 ed è entrato in vigore il 23 luglio 1952, con una durata limitata a 50 anni. Il trattato CECA è giunto a scadenza il 23 luglio 2002. L'obiettivo era quello di introdurre la libera circolazione del carbone e dell'acciaio e garantire il libero accesso alle fonti di produzione attraverso la sovrintendenza di un'Alta Autorità comune con il compito di vigilare sul mercato, sul rispetto delle regole della concorrenza e sulla trasparenza dei prezzi. Merito del Trattato è stato realizzare lo sviluppo equilibrato della produzione e la distribuzione delle risorse e favorendo le necessarie ristrutturazioni e riconversioni industriali. La produzione siderurgica, infatti, si è quadruplicata rispetto agli anni '50 a differenza dell'industria del carbone che pur registrando una diminuzione della propria produzione e della manodopera, ha raggiunto un elevato livello di sviluppo tecnologico, di sicurezza e di qualità ambientale.

¹³¹ Riprendendo il programma dell'unificazione europea avviato con la creazione della CECA interrotto dal fallito tentativo di costituire una Comunità militare (CED), gli Stati componenti la CECA in una serie di conferenze svoltesi tra il 1956 e il 1957 concordarono la creazione fra di essi di una Comunità per l'energia nucleare (EURATOM) e di una Comunità Economica. Il Trattato istitutivo della CEE è stato firmato il 25 marzo 1957 insieme al Trattato che istituisce l'Euratom: insieme sono conosciuti e chiamati "Trattati di Roma".

primo serio tentativo di integrazione europea che potremmo definire, per così dire, apripista della futura integrazione.

L'esigenza comunque di progettare le basi per la creazione di uno *spazio* giuridico comune al fine di garantire uniformità di comportamenti, venne avvertita alla fine degli settanta (1977) ed in particolare quando, in occasione del Consiglio europeo di Bruxelles, il Presidente in carica della Francia, Giscard d'Estaing, presentò formalmente tale proposta.

Precedentemente, ad onor del vero, e precisamente nel 1975, c'era stato l'avvio della concertazione tra gli Stati Membri che istituì, su proposta inglese, gruppi di lavoro specifici che, tra l'altro, avevano anche la funzione di occuparsi dei fenomeni di immigrazione. A tal proposito, a Roma nel dicembre 1975, nacque il cosiddetto gruppo *Trevi*¹⁴ con il precipuo obiettivo di rafforzare la cooperazione tra gli stati CEE contro il terrorismo e di prevenire e reprimere la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina¹³².

L'istituzionalizzazione della cooperazione politica tra gli Stati Membri, unitamente alla formazione di nuovi gruppi di cooperazione, furono sanciti de facto dalla firma dell'Atto unico europeo che veniva sottoscritto con l'obiettivo di rafforzare i controlli alle frontiere esterne e di individuare strumenti idonei a colmare i rischi di sicurezza derivanti dalla liberalizzazione della circolazione interna¹³³. E' in quest'ambito che si

¹³² Il Gruppo Trevi, la cui denominazione nasce molto probabilmente dall'associazione alla famosa fontana progettata da Nicola Salvi nel 1732 ed ultimata nel 1762 da Giuseppe Pannini, era composto dai Ministri degli Affari interni dei singoli Stati Membri a cui furono successivamente associati i ministri della Giustizia. La cooperazione era a carattere intergovernativo e nessuna istituzione comunitaria era associata. La struttura del Gruppo Trevi era così articolata: T.1: scambio di informazioni in tema di lotta contro il terrorismo; T.2: scambio di informazioni in tema di turbamento dell'ordine pubblico e cooperazione amministrativa tra polizie; T.3: criminalità internazionale organizzata; T.4: sicurezza nucleare; T.5: immigrazione e attraversamento frontiere esterne; T.6: EUROPOL. Successivamente *Trevi* venne identificato ed utilizzato quale acronimo di terrorismo, radicalismo, estremismo e violenza internazionale. L'attività del gruppo è stata interamente assorbita nel 1993 dalle disposizioni del Trattato di Maastricht, relativamente alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. Oltre al Gruppo Trevi i Gruppi più significativi per l'influenza che hanno avuto sugli sviluppi successivi della politica europea in materia di affari interni sono: MAG (*Mutual Assistance Group*), istituito nel 1972, PWGOT (*Police Working Group on Terrorism*), costituito nel 1979, CELAD (*Comité Européen de Lutte Anti-Drogue*), nato alla fine del 1989), Gruppo dei Coordinatori (istituito dal Consiglio europeo di Rodi nel Dicembre 1988, con lo scopo di arginare e regolamentare il proliferare dei gruppi tematici). Una menzione particolare merita il Gruppo *ad hoc* Immigrazione, creato il 26 ottobre 1986 che ha elaborato il testo della Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, firmata il 15 giugno 1990.

¹³³ Firmato a Lussemburgo il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, ha emendato e consolidato i Trattati di Roma del 1957 con cui era stata istituita la Comunità Economica Europea; conteneva, tra l'altro al Titolo 3°, disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera.

pensarono e si realizzarono numerose convenzioni internazionali¹³⁴ unitamente alla creazione di nuovi gruppi di cooperazione al fine di studiare e promuovere uno spazio giudiziario europeo¹³⁵.

Le decisioni assunte all'interno dei vari gruppi, formati dai vertici dei Ministeri dei Paesi partecipanti, si svolsero in segretezza a discapito, dunque, di ogni trasparenza che avrebbe sicuramente maggiormente coinvolto i Parlamenti nazionali prima della ratifica. Quest'ultimi, invece, furono chiamati esclusivamente a ratificare le convenzioni già negoziate con uno svuotamento dei compiti istituzionali. Né le istituzioni comunitarie esercitarono alcun controllo trattandosi, appunto, di cooperazione tra Stati, al di fuori dalle strutture e dalle procedure comunitarie¹³⁶.

Anche l'individuazione di un obiettivo comune tendente alla realizzazione di uno spazio, privo di ogni qualsiasi barriera, nel quale garantire la libera circolazione di persone e beni, dipendeva esclusivamente da accordi, dopo svariate negoziazioni, di organismi intergovernativi sui quali né la Comunità europea né i parlamenti dei Paesi partecipanti avevano possibilità alcuna di intervenire. Nonostante lo scarso coinvolgimento nei lavori degli organismi lamentato dal Parlamento europeo¹³⁷, nel 1990 furono adottate alcune direttive tendenti a trasformare la Comunità in uno spazio caratterizzato da una effettiva libertà per tutti i suoi cittadini¹³⁸.

¹³⁴ Tra le convenzioni elaborate in tema di diritti fondamentali appare utile citare la Convenzione di Bruxelles del 25 maggio 1987, ratificata dall'Italia con L. 24.4.1990, n.106, relativa alla soppressione della legalizzazione di atti negli Stati membri delle Comunità europee. Con tale Convenzione viene affermato il principio giuridico *ne bis in idem* nella legalizzazione degli Atti civili.

¹³⁵ E' utile citare l'Accordo di San Sebastian del 26 maggio 1989 sulla semplificazione e la modernizzazione dei mezzi di trasmissione delle domande di estradizione, gli Accordi di Roma del 6 novembre 1990 sulla trasmissione dei procedimenti penali e sulla semplificazione delle procedure per il recupero dei crediti alimentari, la Convenzione dell'Aja del 13 novembre 1991 sull'esecuzione delle condanne penali straniere. Di tutti questi accordi internazionali, solo la Convenzione di Bruxelles del 1987 sulla soppressione della legalizzazione degli atti civili è entrata in vigore.

¹³⁶ L'Atto unico europeo (AUE), pur sancendo formalmente l'esistenza del Consiglio europeo, istituzionalizzando così le conferenze ed i vertici, non essendo precisate le sue competenze, risulta privo di poteri decisionali o coercitivi nei confronti delle altre istituzioni. Nello specifico la Commissione europea, pur essendo ufficialmente associata ai lavori dei gruppi, nella pratica era ammessa solo in veste di osservatore.

¹³⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulla libera circolazione delle persone nel mercato interno, in GUCE C 96/274 del 17 aprile 1990 e Risoluzione sulla libertà di circolazione e sui problemi relativi alla sicurezza nazionale nella Comunità, in GUCE C 267/197 del 14 ottobre 1991.

¹³⁸ Vedi: direttiva 90/365/CEE del Consiglio sul diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la loro attività professionale, la direttiva 90/366/CEE del Consiglio sul diritto di soggiorno degli studenti e la direttiva 90/364/CEE del Consiglio sul diritto di soggiorno (per cittadini degli Stati membri che non beneficiano di questo diritto in virtù di altre disposizioni del diritto comunitario e per i loro familiari).

2.2 Gli accordi di Schengen

Il 14 giugno 1985 Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, conclusero a Schengen, località lussemburghese ¹³⁹, una convenzione internazionale sull'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere interne al fine di introdurre la libertà di circolazione per tutti i cittadini, in quanto riconosciuta quale diritto fondamentale. Si trattava, in buona sostanza, di cedere la tipica prerogativa di sovranità con la contestuale rinuncia al controllo delle frontiere, in favore di uno *spaziosenza frontiere interne* «nel quale è assicurata la libera circolazione di persone, merci, servizi e capitali»¹⁴⁰.

Già dal preambolo dell'accordo emerge con chiarezza la volontà dei paesi sottoscrittori di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione attraverso le frontiere

¹³⁹Schengen è un comune del Lussemburgo sud-orientale. Fa parte del cantone di Remich, nel distretto di Grevenmacher; è sito sulle rive del fiume Mosella, nell'estremo sud-orientale del paese, in prossimità del punto di confine con Francia e Germania. Attualmente lo spazio Schengen è composto da 26 paesi europei, di cui 22 membri dell'Ue. Dei 28, ne fanno parte 22 ad eccezione di Gran Bretagna e Irlanda (opt-out), Cipro (l'isola è divisa in due dall'invasione della Turchia), Croazia (ingresso previsto originariamente 2015-2016), Bulgaria e Romania (via libera della Commissione ma veto di Germania, Olanda e Finlandia) che hanno sottoscritto la Convenzione di Schengen ma per essi non è al momento ancora in vigore, poiché non hanno ancora attuato tutti gli accorgimenti tecnici previsti nella pratica; in via provvisoria, mantengono tuttora i controlli alla frontiera delle persone.. Vi rientrano poi Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera.

¹⁴⁰art. 8 A TCE.

comuni, non soltanto tra i paesi firmatari dell'accordo bensì anche per tutti gli altri stati delle Comunità europee al fine di evitare il rallentamento della mobilità e del commercio tra paesi confinanti e interdipendenti¹⁴¹.

L'accordo, nato come intergovernativo, fuori dal quadro Ue, in quanto all'epoca non fu possibile trovare un consenso tra i dieci stati membri dell'allora Comunità Europea, fu completato con la convenzione di Schengen che completa e definisce le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione¹⁴². Detto spazio libero all'interno, veniva molto probabilmente pensato quale spazio protetto dal controllo delle frontiere esterne; si spostava, pertanto, il baricentro dell'attenzione sulla necessità di assicurare la libera circolazione all'interno, alla necessità di garantire la sicurezza delle barriere esterne che, di fatto, vanificava l'obiettivo primario della convenzione che era quello di garantire il diritto fondamentale della libertà di movimento¹⁴³.

Nella sua architettura la Convenzione prevede due regole: l'abolizione del controllo delle persone alle frontiere interne e cioè tra due Stati facenti parte dello spazio

¹⁴¹L'Accordo, formato da 33 articoli, è preceduto da un Preambolo che tra l'altro afferma: "I Governi del Regno del Belgio, della Repubblica federale di Germania, della Repubblica francese, del Granducato di Lussemburgo e del Regno dei Paesi Bassi, qui di seguito denominati le Parti;

consapevoli che l'unione sempre più stretta fra i popoli degli Stati membri delle Comunità europee deve trovare la propria espressione nella libertà di attraversamento delle frontiere interne da parte di tutti i cittadini degli Stati membri e nella libera circolazione delle merci e dei servizi;

desiderosi di rafforzare la solidarietà fra i propri popoli rimuovendo gli ostacoli alla libera circolazione attraverso le frontiere comuni tra gli stati dell'Unione economica Benelux, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese;

considerando i progressi già realizzati in seno alle Comunità europee, allo scopo di garantire la libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi;

animati dalla volontà di pervenire all'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni in relazione alla circolazione dei cittadini degli Stati membri delle Comunità europee e di agevolare la circolazione delle merci e dei servizi a tali frontiere;

considerando che l'applicazione del presente Accordo potrà richiedere l'adozione di misure legislative che dovranno essere sottoposte ai Parlamenti nazionali secondo le costituzioni degli Stati firmatari?

¹⁴²Firmata il 19 giugno 1990 dagli stessi cinque paesi, è entrata in vigore nel 1995. La convenzione fissa concretamente in 142 articoli, regole, condizioni e garanzie che disciplinano la complessa materia della libera circolazione. L'accordo e la convenzione, nonché gli accordi e le regole connessi, formano insieme l'«acquis di Schengen», che è stato integrato nel quadro dell'Unione europea nel 1999 ed è diventato legislazione dell'UE. Negli anni ottanta, in effetti, si aprì un ampio dibattito proprio sul significato di "libera circolazione" delle persone. Per alcuni Stati la libera circolazione bisognava applicarla esclusivamente ai cittadini europei; altri Stati, invece, auspicavano una libera circolazione estesa a tutti con conseguente abolizione dei controlli alle frontiere. Fu per questo il motivo per cui i cinque Paesi decisero di creare il cosiddetto "spazio Schengen".

¹⁴³I commi 4 dell'art. 6 dell'Acquis di Schengen recitano "Le Parti contraenti si impegnano a costituire un organo appropriato e in numero sufficiente per esercitare il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne". Il comma 5 dello stesso articolo recita "Un controllo di livello equivalente è effettuato alle frontiere esterne". Si riscontra, dunque, una netta contrapposizione tra quanto prefissato dalle motivazioni dell'accordo che poneva in primo piano la protezione dei diritti di libera circolazione e la ulteriore necessità del mantenimento dell'ordine attraverso un rafforzamento dei controlli all'esterno dello spazio Schengen. In effetti, sembrerebbe proprio che «dietro agli scopi dichiarati nel Preambolo di dare attuazione all'Accordo del 1985 e di realizzare la libera circolazione dei cittadini comunitari all'interno dell'area Schengen si celava il disegno estremamente ambizioso di disciplinare, con un unico strumento, tutti gli aspetti ritenuti, direttamente o indirettamente, correlati alla abolizione delle frontiere» (ROSSI, L.S., Le Convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 88)

Schengen e la creazione di un sistema organizzato e condiviso di controllo alle frontiere esterne e cioè tra uno Stato situato nello spazio Schengen ed uno Stato situato al di fuori di detto spazio. Affinché venissero coordinate le suddette regole fondamentali, gli Accordi di Schengen prevedono importanti e fondamentali disposizioni in tema di sicurezza ed immigrazione. In particolare, nell'ambito della sicurezza sono stati sensibilmente rafforzati gli strumenti di reciproca cooperazione tra le forze giudiziarie e di polizia dei singoli paesi aderenti per prevenire eventuali minacce con possibilità di intervenire anche oltre i propri confini in casi particolari, come l'inseguimento di criminali. Sono stati, inoltre, istituiti apposite commissioni, o meglio team, tra i paesi partecipanti al fine di meglio organizzare la lotta alla criminalità organizzata, come mafia, traffico d'armi, droga e immigrazione clandestina, attraverso anche uno scambio costante d'informazioni in costante aggiornamento, conosciuto come SIS (Sistema d'informazione Schengen)¹⁴⁴.

Nell'ambito delle politiche sull'immigrazione per armonizzare e rendere omogenee le procedure di concessione dei visti, dei permessi di soggiorno e del diritto di asilo, è stato creato un sistema di informazioni condivise, il Sistema d'informazioni visti (VIS)¹⁴⁵ ed il Sistema di comparazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo (EuropeanDaryloscopyEurodac)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Il SIS è stato in vigore fino al 2013, oggi è in vigore il cosiddetto SIS 2. Ogni Paese deve utilizzare il sistema di scambio e concorrere a perfezionarlo. Il SIS raccoglie le segnalazioni di ogni Parte contraente relative a persone o cose. Le autorità designate possono consultare automaticamente tali informazioni, in occasione di controlli alle frontiere esterne o di verifiche di polizia o doganali all'interno del Paese. In casi particolari l'impianto normativo di Schengen prevede la possibilità per i paesi partecipanti di derogare alla libera circolazione nelle frontiere interne, introducendo temporaneamente, fino ad un massimo di 30 giorni, il controllo obbligatorio, in presenza di eventi con caratteri eccezionali. L'Italia, ad esempio, ha sospeso il controllo alle frontiere interne nel 2001, in occasione del G8 di Genova e nel 2009, in occasione del G8 dell'Aquila.

¹⁴⁵ Il VIS (Visa Information System) è un sistema di scambio di dati relativi ai visti d'ingresso nello Spazio Schengen tra gli Stati che ne fanno parte. L'istituzione del VIS costituisce una delle iniziative principali nell'ambito delle politiche dell'Unione europea volte a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne. Per consentire il funzionamento del VIS gli uffici consolari ed i valichi di frontiera esterni degli Stati Schengen sono connessi alla banca dati centrale del sistema. Nel VIS sono inseriti i dati anagrafici e biometrici di tutte le persone richiedenti un visto. I principali scopi del VIS sono: agevolare le procedure relative alle domande di visto, facilitare i controlli ai valichi di frontiera esterni e rafforzare la sicurezza. Il VIS previene altresì il cd. «visa shopping» ed assiste gli Stati membri nella lotta contro le frodi. È stato istituito con Decisione 2004/512/CE del Consiglio dell'8 giugno 2004. Oltre alla Decisione istitutiva, per un maggiore approfondimento si rimanda alla seguente base normativa: Decisione 2008/633/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008 relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. Regolamento (CE) 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS). Regolamento (CE) 81/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009 che modifica il regolamento

Il problema delle frontiere esterne dello spazio Schengen però a tutt'oggi non è stato ancora attenzionato sufficientemente; basti pensare che alcuni Paesi, come l'Italia e la Grecia, sono molto più ampiamente esposti dovendone oltretutto garantirne la tenuta delle stesse esclusivamente con le proprie forze e risorse, risultando spesso insufficienti allo scopo.

Il controllo dell'immigrazione irregolare viene effettuato anche attraverso specifiche Agenzie di cooperazione quali la Frontex, un'istituzione che ha tra i suoi obiettivi il coordinamento delle missioni di pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e appoggiare gli stati membri in operazioni comuni di rimpatrio dei migranti irregolari¹⁴⁷.

Nel corso degli anni in cui vige il cosiddetto *spazio Schengen*, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere si è manifestato svariate volte anche se per

(CE) n. 562/2006 per quanto riguarda l'uso del sistema di informazione visti (VIS) a norma del codice frontiere Schengen. Regolamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti). Decreto Interministeriale n. 4516/495 del 6 ottobre 2011 che ripartisce nel sistema giuridico italiano le competenze tra Ministero degli Esteri e Ministero dell'Interno in tema di scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS) e accesso per la consultazione al VIS da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. Decisione del Consiglio, del 22 luglio 2013, che fissa la data di decorrenza degli effetti della decisione 2008/633/GAI relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi. Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

¹⁴⁶ Vedi Regolamento CE n. 2725/2000 istitutivo dell'Eurodac.

¹⁴⁷ Istituita nel 2004 con il decreto del Consiglio Europeo n. 2007 per rafforzare e ottimizzare la cooperazione tra le autorità nazionali di frontiera, Frontex dispone di diverse aree operative che sono definite dal regolamento istitutivo. Altre Agenzie con simili o analoghi compiti sono Medsea (affronta gli impatti economici ed ecologici sul Mediterraneo dovuti all'effetto combinato di acidificazione e riscaldamento delle acque di origine antropogenica, tenendo conto delle caratteristiche di questa regione chiave), Pev (pensata per l'elaborazione di una politica europea di vicinato (PEV) nel 2004 per evitare l'emergere di nuove linee divisorie tra l'Unione europea allargata e i suoi vicini e rafforzare la prosperità, la stabilità e la sicurezza di tutti i soggetti interessati), Iconet (la Commissione ha istituito l'Agenzia con decisione 2005/267/CE del Consiglio al fine relativa alla creazione sul web di una rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri. Obiettivo della decisione è quella di provvedere all'effettivo sviluppo di ICONET nella pratica, in particolare allo scambio rapido di informazioni richiesto dai servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri nella lotta all'immigrazione illegale), Eurosur (Il 2 dicembre 2013 diventa operativo il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere), Europol (L'Ufficio europeo di polizia (Europol), con sede all'Aia (Paesi Bassi) Europol, è stato istituito nel 1992 per migliorare la cooperazione tra le forze di polizia degli Stati membri, allo scopo di combattere il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e le altre forme gravi di criminalità organizzata internazionale. L'Ufficio è entrato in funzione il 1° ottobre 1998 sulla base della Convenzione Europol del 1995 ed è attualmente regolato dalla Decisione del Consiglio del 6 aprile 2009 (2009/371/GAI)... sigle e acronimi dietro i quali si cela una caratteristica comune: una sorta di insicurezza attraverso la quale si crede di poter giustificare pratiche di controllo e repressioni sempre più spinte. Un esempio emblematico e altrettanto eclatante ci viene offerto dalla *Missione RABIT* nella quale anche Frontex ha favorito in diversi modi il trasferimento di migranti in centri di detenzione in cui le condizioni, verificate da HRW, erano le stesse condannate dalla Corte di Strasburgo. Pertanto, secondo il rapporto "General report 2011", Frontex è responsabile per aver esposto migranti a trattamenti proibiti. Frontex, del resto, come emerge dal rapporto, era ben consapevole delle condizioni nei centri di detenzione in Grecia in quanto vi aveva condotto visite poco prima dell'invio della squadra RABIT. In quanto Agenzia dell'Unione, poi, Frontex deve rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE e, in particolare, il divieto di tortura o trattamenti disumani o degradanti (art. 4) nonché il diritto di asilo (art. 18).

brevi periodi (giorni o al massimo settimane) in occasione, come abbiamo avuto modo già di notare, di eventi eccezionali, vuoti sportivi, o politici di rilevanza internazionale, oppure come conseguenza di atti terroristici particolarmente cruenti¹⁴⁸.

Gli Accordi prevedevano, inoltre, la libera circolazione per i non cittadini europei, ovvero per gli stranieri, anche se per questi ultimi l'esercizio di tale diritto era piuttosto limitato in quanto tra i requisiti per il loro ingresso nel territorio cosiddetto Schengen vi era quello di non essere stati segnalati ai fini della loro non ammissione come soggetti "pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale". L'ingresso degli stranieri era in effetti lasciato alla discrezionalità dei singoli Stati e non soggiaceva ad alcun controllo di tipo sovranazionale. Tuttavia, la Corte di giustizia affermava che era comunque necessario evitare unilateralità dei limiti in fatto di ordine pubblico e sicurezza, senza il controllo, preventivo o posticipato, delle istituzioni comunitarie¹⁴⁹.

Altro importante Capitolo della Convenzione era dedicato alla responsabilità per l'esame delle domande di asilo (Capitolo VII), in cui sono individuati i criteri per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di asilo. In particolare, la Convenzione stabilisce che competente ad esaminare la richiesta di asilo è lo Stato che abbia rilasciato un visto o un titolo di soggiorno e, nei casi in cui più Stati rispondano a suddetti requisiti, la competenza è demandata allo Stato che abbia rilasciato il titolo di soggiorno con durata maggiore, al fine di impedire la simultanea presentazione di più domande. Corollario evidente di questo meccanismo

¹⁴⁸Basta ricordare a tal proposito gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 nel quale si registrarono una serie di esplosioni, causate da attentatori suicidi, nei trasporti pubblici che causarono complessivamente 56 morti e circa 700 feriti e più recentemente la strage del 22 luglio 2011 di Utøya in Norvegia nella quale attraverso due attacchi terroristici si intese colpire il governo norvegese con l'attacco ad un seminario politico estivo e la popolazione civile avvenuti, appunto, sull'isola di Utøya e ad Oslo e che causarono complessivamente 77 vittime oltre a 209 feriti. Il responsabile degli attentati di Utøya fu, Anders Behring Breivik, trentaduenne norvegese neonazista che fu arrestato in flagranza a Utøya e condannato alla massima pena prevista dall'ordinamento norvegese (21 anni). Rimangono sconcertanti le sue affermazioni in Tribunale durante il processo per giustificare la sua azione criminale: "ho compiuto gli atti per mandare un messaggio forte al popolo, per fermare i danni del partito laburista" e per fermare "una decostruzione della cultura norvegese per via dell'immigrazione in massa dei musulmani".

¹⁴⁹ Detto principio è stato sancito dalla Corte di giustizia con sentenza del 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Regina c. Boucheau*, in Racc. 1977, pag.1999.

è l'assenza di un diritto in capo al richiedente di poter scegliere liberamente il Paese cui chiedere

protezione, così come chiarito in seno agli artt. 30¹⁵⁰ e 35¹⁵¹ della Convenzione, in cui sono elencati i criteri cui gli Stati debbono rispondere per poter prendere in considerazione la domanda di asilo.

La Convenzione è stata pensata e voluta dagli Stati firmatari anche al fine di arginare il fenomeno degli *immigrati in orbita*, termine con il quale si vuole indicare coloro i quali vengono trasferiti da uno Stato all'altro nell'attesa che uno, dichiarandosi competente ad agire, emani un apposito provvedimento e, contestualmente, di impedire la contemporanea presentazione di domande d'asilo in più Stati membri.

¹⁵⁰ Articolo 30 della Convenzione:

1. La Parte contraente responsabile per l'esame di una domanda d'asilo determinata nel modo seguente:

a) Se una Parte contraente ha rilasciato al richiedente l'asilo un visto, quale ne sia la natura, o un titolo di soggiorno, essa è responsabile per l'esame della domanda. Se il visto è stato rilasciato dietro autorizzazione di un'altra Parte contraente è competente la Parte contraente che ha dato l'autorizzazione.

b) Se più Parti contraenti hanno accordato al richiedente l'asilo un visto, quale ne sia la natura, o un titolo di soggiorno, è responsabile la Parte contraente che ha rilasciato il visto o il titolo di soggiorno avente la scadenza più lontana.

c) Fintantoché il richiedente asilo non ha lasciato i territori delle Parti contraenti, la responsabilità definita conformemente alle lettere a) e b) sussiste anche se la durata di validità del visto, quale ne sia la natura, o del documento di soggiorno è scaduta. Se il richiedente l'asilo ha lasciato i territori delle Parti contraenti dopo il rilascio del visto o del titolo di soggiorno, detti documenti determinano la responsabilità conformemente alle lettere a) e b), a meno che, nel frattempo essi siano scaduti in virtù delle disposizioni nazionali.

d) Se il richiedente l'asilo è esonerato dall'obbligo del visto da parte delle Parti contraenti, è responsabile la Parte contraente dalle cui frontiere esterne il richiedente è entrato nei territori delle Parti contraenti.

Fino alla completa armonizzazione delle politiche dei visti e qualora il richiedente l'asilo sia esonerato dall'obbligo del visto da parte di talune Parti contraenti soltanto, è responsabile, fatte salve le disposizioni delle lettere a), b) e c), la Parte contraente dalle cui frontiere esterne il richiedente è entrato con dispensa dal visto nei territori delle Parti contraenti.

Se la domanda d'asilo è presentata ad una Parte contraente che ha rilasciato al richiedente un visto di transito - indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia superato o no il controllo dei passaporti - e se il visto di transito è stato rilasciato dopo che il paese di transito si è assicurato presso le autorità consolari o diplomatiche della Parte contraente di destinazione che il richiedente l'asilo soddisfa le condizioni di ingresso nella Parte contraente di destinazione, quest'ultima è competente per l'esame della domanda.

e) Se il richiedente l'asilo è entrato nei territori delle Parti contraenti senza essere in possesso di uno o più documenti che consentono di varcare la frontiera, stabiliti dal comitato esecutivo, è responsabile la Parte contraente dalle cui frontiere esterne il richiedente asilo è entrato nei territori delle Parti contraenti.

f) Se uno straniero la cui domanda d'asilo è già all'esame di una delle Parti contraenti presenta una nuova domanda, è responsabile la Parte contraente presso la quale la domanda è in corso di esame.

g) Se uno straniero la cui domanda di asilo è già stata oggetto di decisione definitiva da parte di una delle Parti contraenti presenta una nuova domanda, è competente la Parte contraente che ha esaminato la precedente domanda sempreché il richiedente non abbia lasciato i territori delle Parti contraenti.

2. Se una Parte contraente ha deciso di esaminare una domanda di asilo in applicazione dell'articolo 29, paragrafo 4, la Parte contraente responsabile ai sensi del presente articolo, paragrafo 1, è liberata dai propri obblighi.

3. Se la Parte contraente responsabile non può essere designata in base ai criteri stabiliti nei paragrafi 1 e 2, è responsabile la Parte contraente presso la quale è stata presentata la domanda di asilo.

¹⁵¹ Articolo 35 della Convenzione:

1. La Parte contraente che ha riconosciuto ad uno straniero lo status di rifugiato e gli ha concesso il diritto di soggiorno è tenuta ad assumere la responsabilità dell'esame della domanda di asilo di un membro della sua famiglia, sempreché gli interessati siano consenzienti.

2. Sono membri della famiglia ai sensi del paragrafo 1 il coniuge o il figlio non sposato di età inferiore ai diciotto anni oppure, se il rifugiato è celibe o nubile di età inferiore ai diciotto anni, il padre o la madre.

Nella Convenzione gli Stati firmatari, pur affermando ancora una volta gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del successivo protocollo di New York del 31 gennaio 1967¹⁵², fanno trasparire indubbiamente qualche perplessità: emerge, infatti, da alcune disposizioni contenute nella Convenzione ed in particolare, nell'art. 3, al paragrafo 2.¹⁵³, un netto contrasto con la Convenzione di Ginevra che vieta ogni tipo di penalizzazione dell'ingresso non legale da parte di rifugiati e richiedenti asilo. Un innegabile merito hanno avuto e continuano ad avere gli Accordi di Schengen, nonostante alcune contraddizioni e lacune evidenziate: rimane, comunque, uno dei più importanti tentativi integratori tra gli Stati membri e tra coloro che intendono integrarsi (immigrati e rifugiati) in un ampio spazio di libertà e giustizia sociale.

Certamente, qualche riflessione alla luce di quanto abbiamo assistito in questi ultimi tempi, si rende necessaria per mantenere la lucidità politica che consenta di non arretrare, neanche di un millimetro, su quanto è stato fatto fino ad ora per garantire diritti e dignità personale a tutti ed a ciascuno, a prescindere dallo status di cittadino o non cittadino. C'è infatti ancora oggi chi invoca la chiusura delle frontiere non tenendo debitamente conto che la libera circolazione favorisce, invece, un sostanziale arricchimento non soltanto in termini di Pil, ma soprattutto in termini più strettamente connessi allo sviluppo ed implementazione del processo di integrazione. Motivo del sostanziale arretramento in tema di libera circolazione, sono stati gli attacchi criminali e terroristici di Parigi¹⁵⁴ e di Bruxelles¹⁵⁵ che hanno innescato una

¹⁵² Vedi l'art. 135 della Convenzione d'applicazione di Schengen che riconosceva la prevalenza della Convenzione di Ginevra.

¹⁵³ L'articolo 3, era in conflitto nettamente con la Convenzione di Ginevra in quanto quest'ultima vietava espressamente la penalizzazione dell'ingresso illegale da parte dei rifugiati ed i richiedenti asilo. L'art. 3 al par. 2, sanciva infatti: «Le Parti contraenti si impegnano ad istituire sanzioni nel caso di passaggio non autorizzato delle frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera e delle ore di apertura fissate». Il protocollo relativo alla status di rifugiato, adottato a New York il 31 gennaio 1967 e reso esecutivo in Italia con legge n. 95 del 14 febbraio 1970, ha reso applicabile la Convenzione di Ginevra anche alle persone rifugiatesi a cagione degli avvenimenti posteriori all'1 gennaio 1951, le quali sarebbero stati altrimenti escluse dalla Convenzione.

¹⁵⁴ Nell'attacco terroristico del 7 gennaio 2015, in cinque minuti di autentico terrore, si registrarono 12 vittime ed 11 feriti. Killer armati ed incappucciati hanno fatto irruzione nella sede del giornale satirico Charlie Hebdo aprendo il fuoco con dei kalashnikov. Tra le persone che hanno perso la vita, 8 giornalisti, due agenti assegnati alla protezione del direttore, un ospite che era stato invitato alla riunione di redazione e il portiere dello stabile. A meno di un anno dalla strage di Charlie Hebdo, nella notte del 13 novembre 2015, Parigi è stata colpita ben sei volte in 33 minuti da attacchi di almeno dieci kamikaze causando 130 morti ed oltre 300 feriti. Sette terroristi sono morti, sei sono riusciti ad azionare la loro cintura esplosiva e a farsi saltare come sognano i "martiri" della jihad, gridando "Allah è grande", uno all'interno del teatro della carneficina non

reazione a catena con un corale ripristino dei controlli alle proprie frontiere. Oltre agli attacchi terroristici gli arrivi in massa di profughi provenienti dai territori di persecuzioni e guerre come l'Iraq, la Siria e la Libia, hanno messo a dura prova la tenuta delle frontiere dello spazio Schengen col risultato, certamente non condivisibile, che alcuni Stati europei ed in particolar modo quelli del Nord, hanno ripristinato i controlli alle frontiere, in chiaro contrasto agli Accordi, evidenziando evidentemente una sfiducia nei confronti non solo dei Paesi posti ai confini dello spazio, ma soprattutto nei confronti dell'UE e della sua capacità di far fronte a questi processi di *invasione*¹⁵⁶.

Si rende, pertanto, necessario approntare sostanziali modifiche al sistema di controllo con nuovi strumenti che tengano debitamente conto dell'esigenza della sicurezza e contestualmente della necessità di garantire la libertà di movimento che rappresenta una delle pietre miliari dei diritti fondamentali inviolabili. Si deve, dunque, evitare che i citati fatti terroristici e l'arrivo di masse che sfuggono dai terrori dei loro Paesi, inneschino una lenta ed inesorabile disapplicazione degli Accordi di Schengen altrimenti "se finisce Schengen l'Europa stessa non ha più senso... Chiudere Schengen non sarebbe una soluzione, soprattutto per l'Italia che non può costruire muri su tutte le sue coste. La verità non è che Schengen va chiuso ma che non è applicato"¹⁵⁷.

Sulla scia degli attacchi terroristici sopra evidenziati ed in concomitanza dell'arrivo nell'Unione Europea di migliaia di migranti provenienti principalmente dalla Siria e dai Paesi limitrofi, il 15 dicembre 2015 la Commissione Europea ha presentato al Parlamento di Strasburgo un piano per affrontare la cosiddetta crisi dei migranti attraverso nuovi strumenti ed in particolare con la creazione di un'agenzia

ha fatto a tempo ad esplodersi ed è stato eliminato dalle teste di cuoio. Mentre gli attacchi erano ancora in corso, Hollande dichiarava lo stato d'emergenza e contemporaneamente chiudeva le frontiere; la misura straordinaria adottata conferiva poteri speciali ai Prefetti e permise temporaneamente il divieto di qualsiasi forma di manifestazione pubblica e decretò, inoltre, la chiusura, fino al 26 novembre, di luoghi pubblici e pubblici esercizi.

¹⁵⁵ Il 22 marzo 2016 due kamikaze nella hall dell'aeroporto ed una bomba nella stazione della metropolitana Maalbeek all'ora di punta hanno seminato morte e paura colpendo il cuore dell'Europa. Il bilancio degli attacchi, di cui l'Isis ha rivendicato la paternità, è di 32 morti e oltre 200 feriti.

¹⁵⁶Per approfondimenti vedi Stancato D., in <http://www.freenewsonline>

¹⁵⁷Affermazioni rese dall'On. Laura Ravetto, Presidente del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen.

comunitaria di poliziotti di frontiera e di guardie costiere¹⁵⁸. Il nuovo corpo europeo di guardie di frontiera, che ha visto la luce il 6 ottobre 2016, è la sostanziale trasformazione di Frontex al fine di meglio controllare le frontiere esterne allo spazio Schengen garantendone la libera circolazione all'interno dello stesso spazio¹⁵⁹. Limite di questa nuova Agenzia è che ha esclusivamente compiti di monitoraggio e controllo delle frontiere; non ha il ruolo che sarebbe stato auspicabile e risolutivo nei salvataggi dei migranti in mare che così rimangono di esclusiva pertinenza dei Paesi agli estremi dello spazio Schengen. Il mancato inserimento del salvataggio in mare nella regolamentazione dell'Agenzia non può certamente essere giustificato dalla constatazione che dette operazioni sono regolamentate da norme di rango internazionale. Nulla vieterebbe, infatti, regolamentare, nell'interesse soprattutto, dei Paesi dello spazio Schengen che si affacciano sul mediterraneo, un intervento costante e duraturo d'aiuto e coordinamento con gli stessi Paesi e non soltanto, come è previsto attualmente dal regolamento, solo quando durante il pattugliamento si incontreranno navi in difficoltà¹⁶⁰.

A pagare lo scotto di questa nuova istituzione saranno soprattutto i migranti perché la sicurezza alle frontiere così come viene intesa in questa nuova ottica, significa che, nel concreto, si assisterà necessariamente a più serrati controlli e meno attenzione alle richieste d'asilo. Sembra, infatti, meramente teorico l'obiettivo indicato al punto 2 del Preambolo del Regolamento che «si prefigge in tema di gestione delle frontiere

¹⁵⁸ L'idea di un corpo europeo di guardie di frontiera è stata presentata al Parlamento di Strasburgo da Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione europea.

¹⁵⁹ Il corpo europeo di guardie di frontiera avrà a disposizione 1.500 guardie doganieri nazionali da utilizzare in caso di emergenza alle frontiere esterne.

¹⁶⁰ Nell'attuazione e realizzazione del Corpo europeo di guardie di frontiere non sembra però essersi realizzato appieno quanto affermava Jean-Claude Juncker, Presidente della Commissione europea nel suo discorso sullo stato dell'Unione il 9 settembre 2015: «Una politica unitaria nel settore dell'asilo e dei rifugiati richiede altresì maggiori sforzi condivisi per rendere sicure le nostre frontiere esterne. Fortunatamente, al fine di garantire la libera circolazione delle persone sono stati aboliti i controlli alle frontiere tra gli Stati membri all'interno dell'area Schengen: si tratta di un simbolo veramente unico dell'integrazione europea. Ma alla libera circolazione interna corrisponde l'altra faccia della medaglia: dobbiamo lavorare in maniera più coesa per la gestione delle nostre frontiere esterne. I nostri cittadini non si aspettano niente di meno. Come annunciato dalla Commissione lo scorso maggio, e da me nel corso della campagna elettorale: dobbiamo rafforzare Frontex in modo significativo e svilupparla trasformandola in un sistema pienamente operativo per il controllo delle frontiere e delle coste europee».

esterne¹⁶¹ al fine di sviluppare e attuare una gestione europea integrata delle frontiere a livello nazionale e dell'Unione, quale necessario corollario alla libera circolazione delle persone nell'ambito dell'Unione nonché componente essenziale di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. La gestione europea integrata delle frontiere è fondamentale per migliorare la gestione della migrazione. L'obiettivo consiste nel gestire efficacemente l'attraversamento delle frontiere esterne e affrontare le sfide migratorie e le potenziali minacce future a tali frontiere, contribuendo così ad affrontare la criminalità grave con una dimensione transfrontaliera e garantendo un livello elevato di sicurezza nell'Unione. Al contempo è necessario agire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e in modo tale da salvaguardare la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione».

E' comunque innegabile che la condivisione da parte di tutti gli Stati nel controllo delle frontiere esterne, aiuterà sicuramente a migliorare la posizione odierna di chiusura dei Paesi del Nord Europa che attualmente ritengono erroneamente di non dover accogliere migranti in funzione del fatto, per certi versi al momento oggettivo, che il controllo delle frontiere non venga effettuato in modo corretto e puntuale. E' oltremodo importante sottolineare che con l'istituzione del Corpo europeo delle guardie di frontiera, non si è inteso certamente bloccare i migranti ed i richiedenti asilo in entrata; al contrario si è inteso regolamentare meglio di quanto è stato fatto con i cosiddetti *hotspot*¹⁶² le cui procedure utilizzate per il riconoscimento dei migranti e rifugiati non erano molto chiare e non davano, inoltre, alle ONG la possibilità di verificare il trattamento riservato agli stessi migranti e rifugiati. Non a caso è stato rilevato da Amnesty International che queste strutture violano i diritti umani di migranti e rifugiati, specialmente dopo le pressioni dell'UE affinché i paesi accoglienti, e nello specifico l'Italia, usassero la «mano dura» col tangibile e discutibile risultato di espulsioni illegali e, cosa ancora più vergognosa, con l'uso

¹⁶¹ Per «frontiere esterne» si intendono quelle definite all'articolo 2, punto 2, del regolamento (UE) 2016/399, ovvero «le frontiere terrestri, comprese quelle fluviali e lacustri, le frontiere marittime e gli aeroporti, i porti fluviali, marittimi e lacustri degli Stati membri, che non siano frontiere interne».

¹⁶² Si tratta di strutture pensate per identificare, registrare, catalogare foto segnaletiche e raccogliere impronte digitali dei migranti in ingresso nei Paesi più esposti ai nuovi arrivi. L'Italia aveva previsto sei centri (cinque in Sicilia: Lampedusa, Pozzalo, Porto Empedocle, Trapani ed Augusta ed uno in Puglia: Taranto).

frequente dimaltrattamenti che rasentavano la tortura¹⁶³. “Nonostante non ci siano dubbi che la maggior parte degli agenti di polizia abbia continuato a fare il proprio lavoro in modo impeccabile, le testimonianze raccolte indicano che alcuni hanno fatto uso eccessivo della forza e ricorso a trattamenti crudeli, disumani o degradanti”¹⁶⁴.

In altri termini, i luoghi di approdo in Italia, attraverso gli hotspot invece di luoghi di prima accoglienza e censimento, sono diventati luoghi di detenzione e respingimento all'interno dei quali si perpetrano abusi e violazione continua dei diritti fondamentali. Emblematica a questo proposito quanto risulta dalla relazione di minoranza della Commissione Parlamentare “*Il sistema hotspot e la negazione dello stato di diritto in Europa*” che porta la firma del deputato Erasmo Palazzotto - vice presidente della Commissione parlamentare di inchiesta. Anch'esso è uno strumento di analisi e di denuncia che “chiama alle proprie responsabilità il governo nazionale e le istituzioni europee”. Nel documento si sottolinea quanto emerso nell'attività ispettiva dei deputati ovvero “le carenze e l'inadeguatezza dell'attività informativa legale verso i migranti dentro le strutture, la prassi illegale dei respingimenti basati esclusivamente sulla nazionalità dei richiedenti asilo, l'utilizzo illegittimo dei trattenimenti ai fini dell'identificazione, in palese violazione di norme nazionali e internazionali oltre che della nostra Costituzione”¹⁶⁵.

¹⁶³ Si fa riferimento alla coraggiosa denuncia pubblicata da Amnesty (indirizzo: <http://www.amnesty.it/ue>) nella quale vengono citati numerosi, gravi episodi di violenza, con l'uso di pestaggi, bastoni elettrici e umiliazioni sessuali che sarebbero stati commessi da alcuni poliziotti in servizio presso diverse questure italiane; dell'attuazione, cioè, di misure coercitive vicine alla tortura per costringere chi non vuole farlo, a fornire le impronte digitali.

¹⁶⁴ Dal Rapporto di Amnesty più sopra citato.

¹⁶⁵ Utilizzare gli hotspot come “muri” al fine di bloccare il flusso di chi è sfuggito dalle bombe ed ha attraversato il Mediterraneo su un gommone, non è stata certamente la soluzione ideale. Nè lo è stato, altresì, la proposta della Commissione, approvata a maggioranza il 22 settembre 2015, di ridistribuire 120 mila rifugiati da Italia e Grecia verso altri paesi europei che avrebbero dovuto essere smistati secondo quote approvate dagli stessi Paesi membri. A giudizio di chi scrive, anche quest'ultima proposta si pone in netto contrasto tra quanto solennemente proclamato e quanto di fatto attuato in tema di diritti fondamentali riguardanti nello specifico la libertà di circolazione e stanziamento, previsti dallo Articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE) e dall'articolo 21 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); titoli IV e V TFUE. La distribuzione dei profughi e dei migranti esclusivamente attraverso una logica prettamente matematica che, comunque deve necessariamente fare i conti anche con i Paesi che non sono d'accordo con l'accoglienza, non può essere accettata e concepita senza la partecipazione attiva di chi dovrà essere indirizzato verso altri Paesi. Se così non fosse, infatti, si assisterebbe ad una sorta di deportazione che non tiene assolutamente conto delle esigenze e delle aspettative di ciascun migrante e rifugiato non considerando, inoltre, che detta illegale procedura cozza con quanto sancito dal 2. Comma dell'art. 3, ex art. 2 del TUE, del Trattato sull'Unione europea («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». Non si può, ancora, essere d'accordo con chi ipotizza «un tetto massimo» di accoglienza di profughi perché «le nostre risorse sono limitate in termini di possibilità di alloggio, previdenza sociale e sistema scolastico» (Johanna Mikli-Leitner, Ministro

2.3 Il Trattato di Maastricht

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore l'1 novembre 1993 (G.U. C 191 del 29.7.1992) rappresenta, nell'accezione comune, l'Unione europea discendente da quest'ultimo e che comporta la creazione di tre pilastri: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (JAI). Di fatto, non si rinviene nel Trattato alcun riferimento ai *pilastri* comunitari: tale termine viene usato comunemente per definire le aree di attuazione delle politiche comunitarie¹⁶⁶. Nessun Trattato successivo ha avuto un impatto così profondo come quello di Maastricht nel lungo processo di integrazione europea anche se, è bene osservare, le premesse delle negoziazioni antecedenti alla ratifica del Trattato non sono state interamente recepite per pervenire ad una integrazione uniforme per tutti gli Stati membri. Non bisogna dimenticare, infatti, che il Trattato di Maastricht deve essere soprattutto ricordato anche perché ha introdotto un modello

austriaco). Quello, in ultima analisi, che bisognerebbe fare è la profusione del massimo sforzo comune per salvaguardare quanto finora è stato fatto e quanto altrettanto si potrà fare ancora per la piena conquista della totale integrazione e non solo. Basti pensare a quanto dichiarato dal Fondo Monetario, che sostiene che l'aumento straordinario del numero dei migranti diretti in Europa avrà effetti benefici all'interno di Eurolandia, in particolare in quelle nazioni dove più alta è l'emigrazione. Secondo queste stime, la Germania, che ha ricevuto più di un milione di rifugiati nel 2015 – la maggior parte dei quali siriani ed afgani –, potrebbe vedere il proprio pil salire dello 0,3 per cento nel 2017 grazie a questa iniezione di forza lavoro. In Svezia e in Austria, gli altri due paesi che hanno assorbito un alto numero di rifugiati, il pil potrebbe crescere dello 0,4 e dello 0,5 per cento rispettivamente nel 2017, come si legge nell'articolo di Loretta Napoleoni in "Il fatto quotidiano" del 24 gennaio 2016. Si ha, pertanto, giustamente l'impressione che la questione dell'emigrazione venga gestita sostanzialmente ed esclusivamente dal punto di vista emozionale e non, come sarebbe più logico, razionalmente. Si corre, infatti, il rischio di cavalcare, ai soli fini di popolarità collegata ai consensi elettorali, le istanze che provengono da una parte della società che in ogni caso non possono essere accettate perché, è risaputo, oggi una parte della società chiede un contenimento delle migrazioni, domani potrebbe richiedere altro. E' perciò indispensabile comprendere che l'impatto degli immigrati diventerà effettivamente positivo a trecentosessanta gradi se, attraverso la collocazione lavorativa degli stessi nei lavori che per lo più vengono disertati dai residenti e dagli stabilizzati, versino – in termini di gettito fiscale - più di quanto assorbono in termini di spesa pubblica, facendo diventare conseguentemente l'immigrazione un risorsa per l'economia. Per un approfondimento sul tema dell'impatto dei migranti e dei rifugiati sui servizi pubblici, vedi Gabriele S., *Dare e Avere: Migrazioni, Bilancio Pubblico e Sostenibilità*, in http://www.issirfa.cnr.it/download/QUADERNO_Gabriele. Si vedano, inoltre, Ambosini M., *Dopo i processi spontanei: per un incontro tra domanda di lavoro italiana e offerta immigrata in Livi* Bacci M, a cura di, *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichielli Editore, Torino, 2005 e D'Elia, Gabrieli e Tozzi, *Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia*, in ISAE, Rapporto trimestrale, Politiche pubbliche e redistribuzione, ottobre 2009.

¹⁶⁶ Il trattato sull'Unione Europea con 17 protocolli allegati e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, è stato ratificato e reso esecutivo in Italia con l. 3 novembre 1992, n. 454, ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Viene comunemente utilizzata l'espressione "terzo pilastro" con riferimento al contenuto del Titolo VI del trattato di Maastricht sull'Unione Europea e più precisamente le "Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni" (GAI). Sui contenuti e le problematiche del "terzo pilastro" del trattato di Maastricht si veda in particolare: Giustizia e affari interni nell'Unione Europea. *Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, a cura di N. Parisi e D. Rinoldi (presentazione di A. Tizzano e contributi di: N. Parisi, D. Rinoldi, M.G. Garbagnati, G. Magno, L. Salazar, A. Corvo, M. Pastore), Torino, 1996.

che consente, quando le decisioni non vengono prese all'unanimità, la possibilità di un variegato sviluppo dell'integrazione non uniforme per tutti gli Stati¹⁶⁷. Con siffatto modello anche se, da una parte, non si realizza una totale adesione alle decisioni comunitarie, dall'altra si evita che, per il veto o per la contrarietà di un singolo Paese aderente, si possa disapplicare quanto sancito dalla quasi totalità degli Stati partecipanti.

Per la verità, l'art. 1¹⁶⁸ del Trattato, anche se non è molto chiaro nel definire l'Unione europea, non sembrerebbe poter contemplare la disapplicazione di quanto deciso in sede deliberativa da uno o più Paesi aderenti; anzi, la locuzione "*istituiscono tra loro*" sembrerebbe non lasciare alcun dubbio circa la volontà di uniformarsi alle deliberazioni dell'istituzione Ue. Ulteriore indizio rafforzativo a tal proposito viene offerto da quanto affermato dall'art. C del Trattato che, a conferma di quanto sembrerebbe emergere dal citato art. 1, recita testualmente "L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, rispettando e sviluppando allo stesso tempo l'«acquis» comunitario". Evidentemente, il modello di codecisioni è stato pensato in quanto rappresenta una sorta di compromesso necessario al fine di garantire azioni comuni anche se a più velocità. La cooperazione nei settori del terzo pilastro ovvero, nei settori di polizia e giustizia, assente negli Accordi di Schengen e nei Trattati originari, pur trovando legittimazione nell'art. F del Trattato di Maastricht e pur non rimanendo subordinata alla competenza ed alla interpretazione della Corte di giustizia, rappresenta una svolta quando afferma all'art. K2 che le politiche d'asilo, l'attraversamento delle frontiere esterne, l'immigrazione, la cooperazione giudiziaria e di polizia, «vengono trattati nel rispetto della Convenzione europea per

¹⁶⁷ Si ricorda a tal proposito il Protocollo n. 14 che conteneva un Accordo sulla politica sociale e dal quale rimaneva fuori la Gran Bretagna. Con tale Protocollo si intese ampliare l'azione comunitaria attraverso il superamento dell'opposizione della Gran Bretagna che era stata fermamente decisa a contrastare qualsiasi intervento comunitario in tema di politica sociale. Il protocollo fu firmato nel 1992 da tutti gli Stati membri (11 Stati) con la sola eccezione della G.B. e, nel 1994, anche dai nuovi Stati entrati a far parte della Unione. Questo modello di codecisioni a *più velocità*, viene chiamato anche a *geometria variabile*.

¹⁶⁸ Il comma 1 dell'art. 1 del Trattato recita "Con il presente trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un'Unione Europea, in appresso denominata «Unione»". Certamente non si tratta di una definizione chiara ed univoca, tanto è vero che in dottrina si trovano diverse definizioni: «un modello misto nel quale convivono istanze di cooperazione e di integrazione» (Panebianco-Martino, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano 1997, p. 11; «idea di sintesi» (Mangas M., *El tratado de Unión europea: análisis de su estructura general*, in GJ, D-17, 1992, p. 13;

la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950»¹⁶⁹.

Ciò significa che il Trattato lasciò, comunque, un indelebile segno nell'affermazione del ruolo fondamentale dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, promuovendo ed intensificando contemporaneamente la solidarietà tra gli Stati membri.

Si tratta, dunque, di una netta affermazione di diritti, non ancora certamente *comunitarizzati* dei principi CEDU che verranno inseriti – come vedremo in seguito – fra quelli dell'Unione europea, validi e cogenti *erga omnes* nel Trattato di Lisbona, ma in ogni caso risultano abbastanza evidenti le intenzioni comuni di rendere attiva l'Unione in altri ambiti diversi da quello strettamente economico.

Altro innegabile merito del Trattato è stata l'introduzione dell'idea di una azione comune in tema di politica estera e di sicurezza (PESC) col precipuo scopo di pervenire ad una effettiva integrazione. La PESC, collocata all'interno del Trattato nel Titolo V, istituisce una Politica Estera e di Sicurezza Comune che, nell'intento del legislatore, fosse comprensiva di tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea ivi compresa la realizzazione di una difesa comune sia degli interessi fondamentali della stessa Unione che gli interessi relativi alla sicurezza di tutti gli Stati membri. Obiettivo principale della PESC era non soltanto il mantenimento della pace – obiettivo peraltro previsto fin dai primi accordi economici – ma soprattutto la promozione della cooperazione internazionale, lo sviluppo, il rafforzamento della democrazia e la tutela dei diritti umani e fondamentali.

Nonostante i nobili obiettivi proclamati, non si capisce bene perché il legislatore del Trattato abbia caratterizzato l'architettura del c.d. secondo pilastro in maniera diversificata e per certi aspetti antitetica rispetto alle procedure ordinarie. Il

¹⁶⁹ Gli artt. F e K2, in effetti richiamano quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. Sentenza del 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internazionale Handelsgesellschaft, in Racc., 1970, p. 1125 e ss., dalla Sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold, in Racc., 1974, pag. 491 e ss. e dalla Sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili, in Racc., 1975, pag. 1219 e ss. Seppur in assenza di specifiche ed esplicite disposizioni riguardanti l'adesione della UE alla CEDU, con i suddetti articoli l'Unione si impegna a riconoscere ed a rispettare i diritti in essa previsti. Giova ricordare a tal proposito il parere 2/94 della Corte di giustizia che «*investita della questione se l'adesione della Comunità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sia compatibile con il trattato, la Corte può, ancorché non sia ancora stato deciso l'avvio dei negoziati, emettere un parere sulla competenza della Comunità a procedere a tale adesione.*»

funzionamento della PESC era improntato essenzialmente al principio dell'unanimità e non della maggioranza qualificata; la distribuzione dei ruoli e poteri era completamente diversa da quella della Comunità ed, inoltre, il sistema PESC si intersecava sul Consiglio europeo il cui compito precipuo era quello di definire le priorità e gli orientamenti politici generali, non avendo potere di negoziare né di adottare atti legislativi di esclusiva pertinenza e da approvare all'unanimità, del Consiglio dell'Unione.

Certo, i propositi erano nobili ma esistevano di fatto troppe divergenze in materia di politica estera e di sicurezza che non rendevano agibile e realizzabile nel breve periodo quanto la comunità si prefiggeva con la realizzazione del secondo pilastro. Ciò si rendeva difficoltoso anche per via del metodo introdotto dall'architettura del secondo pilastro che prevedeva la cosiddetta *cooperazione intergovernativa* che attribuisce il potere ai Governi degli Stati membri e non alle istituzioni Comunitarie¹⁷⁰. Si evidenzia, inoltre, che gli Atti tipici del secondo pilastro, quali gli Orientamenti generali, le strategie, le azioni e le posizioni comuni, la cooperazione sistematica, le decisioni e le decisioni quadro, non sono totalmente vincolanti per gli Stati membri e, pertanto, privi di effettiva efficacia; solamente le convenzioni, se ed in quanto ratificate dagli Stati membri, diventano pienamente vincolanti.

Anche la cooperazione in tema di giustizia manteneva un carattere prettamente intergovernativo; il ruolo più rilevante era riconosciuto al Consiglio che, in caso di unanimità, aveva facoltà di adottare posizioni ed azioni comuni ed elaborare convenzioni. Né altre istituzioni e né il Parlamento europeo avevano alcun potere di veto o di controllo sugli atti adottati dal Consiglio avendo quest'ultimo solamente l'obbligo di informare e consultare il solo Parlamento sulle materie di cooperazione in tema di giustizia e affari interni. Il ruolo della Commissione, pertanto, veniva affievolito dal contemporaneo ed autonomo potere di iniziativa legislativa per le

¹⁷⁰ Il metodo della *cooperazione intergovernativa*, previsto per il secondo e terzo pilastro, si differenzia dal c.d. *metodo comune*, previsto per il primo pilastro, per le materie quali la cittadinanza europea, le politiche comunitarie, l'unione economica e monetaria, che consisteva nell'affievolimento dei ruoli dei Governi nazionali in favore delle istituzioni comunitarie.

materie previste dall'art. K1, parr. 1-6¹⁷¹ con gli Stati membri, mentre non aveva alcun potere negli ambiti della cooperazione giudiziaria penale, doganale e di polizia¹⁷². In effetti, Le competenze decisionali nei settori di cui all'art. K1 erano affidate esclusivamente al Consiglio, che, a norma dell'art. K4, deliberava all'unanimità, salvo che non fosse diversamente disposto¹⁷³.

Le disposizioni sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni che costituiscono il Titolo VI del trattato di Maastricht, non essendo inserite nei trattati istitutivi e non apportando di fatto modifiche alle norme in essi contenute, pur incluse nel contesto delle politiche e degli obiettivi dell'Unione, «disciplinava[no] un settore che, sulla base dell'originaria impostazione del trattato di Maastricht, fuoriusciva dall'alveo delle competenze comunitarie in senso stretto. Ciò produceva, tra le altre, due rilevanti conseguenze:

- l'impossibilità di far ricorso in tale settore ai tipici strumenti normativi del diritto comunitario rappresentati dai regolamenti, dalle direttive e dalle decisioni. Infatti, l'art. K3 del trattato di Maastricht prevedeva, come si è visto, soltanto la possibilità di adottare posizioni comuni ed azioni comuni e di elaborare schemi di convenzioni, e l'art. K8 - che pur richiamava espressamente l'applicabilità di alcune disposizioni

¹⁷¹ L'art. K.1 recita: «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)».

¹⁷² Il potere legislativo in tali materie rimaneva di esclusiva pertinenza di ogni singolo Stato membro

¹⁷³ L'art. K4, par. 3 recita «Il Consiglio delibera all'unanimità, tranne che per le questioni di procedura e tranne nei casi in cui l'articolo K.3 preveda espressamente una regola di voto diversa».

contenute nei Trattati (in particolare di quelle regolanti il funzionamento del Consiglio, della Commissione e del Parlamento) - non faceva alcun riferimento all'art. 189 del Trattato CE (divenuto, nel testo consolidato con il Trattato di Amsterdam, l'art. 2498), che elenca, per l'appunto, gli strumenti normativi tipici delle istituzioni comunitarie;

- l'impossibilità per la Corte di Giustizia di esercitare qualsiasi giurisdizione in tale settore»¹⁷⁴.

Le previsioni del Trattato evidenziavano molte criticità¹⁷⁵ tra cui l'eccessivo rallentamento del processo decisionale determinato dalla frequente previsione dell'unanimità, unitamente alla scarsa partecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale e di controllo degli atti adottati dal Consiglio. Altre rilevanti criticità erano rappresentate dal frequente ricorso del Consiglio ad Atti normativi non vincolanti che, invece, per la complessa qualificazione giuridica, avrebbero dovuto assumere una regolamentazione di rango legislativo e la sostanziale assenza di un controllo giurisdizionale affidato alla Corte di giustizia¹⁷⁶. In ultima analisi, le disposizioni sulla giustizia e sugli affari interni sanciti dal Trattato ed elencati all'art. K1, costituivano esclusivamente una mera indicazione delle "materie di interesse comune"; sul piano concreto, infatti, non era precisato alcun obiettivo politico relativamente alla politica di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni¹⁷⁷ e soprattutto l'eterogeneità delle materie non avevano assolutamente attinenza con l'obiettivo di agevolare, attraverso la fattiva collaborazione degli Stati membri, «la libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza dei loro popoli»¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Senato della Repubblica (1999). *«Il «Terzo Pilastro» e le altre politiche di cooperazione in materia di giustizia e affari interni dopo Amsterdam»*, a cura di: Marco D'Agostini, Francesco De Santis, ha collaborato: Luca Briasco.

¹⁷⁵ Tizzano, A. (1986). *Brevi note sul "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/1996, p. 395 ss..

¹⁷⁶ La Corte di giustizia ha avuto, peraltro, modo di affermare la sussistenza della propria competenza ad esaminare il contenuto di un atto emanato in base all'art. 100C per verificare che esso non pregiudichi le competenze attribuite alla Comunità da questa disposizione e per annullarlo qualora risultasse che esso avrebbe dovuto essere basato su tale articolo e fosse stato, per contro, adottato sulla base di altre disposizioni. In pratica, la Corte risulta comunque investita della funzione di vegliare sul riparto di competenze tra i pilastri dell'Unione (sentenza 12 maggio 1998 in causa C-170/96).

¹⁷⁷ J. Monar, *Giustizia e affari interni nel Trattato di Amsterdam: sviluppi e carenze di una "comunitarizzazione" incompleta*, in *Europa-Europe*, n. 1/1998, p. 116 ss.

¹⁷⁸ Sulla eterogeneità delle materie, vedi N. Parisi, *Il "terzo pilastro" dell'Unione europea*, in N. Parisi, D. Rinoldi, (a cura di), *Giustizia e Affari interni nell'Unione europea. Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Giappichelli, Torino, 1996, pag. 35, ss.

In buona sostanza, le disposizioni sulla giustizia e gli affari interni introdotte dal trattato di Maastricht e riguardanti i settori elencati nell'art. K1 non delineano in maniera netta alcun obiettivo preciso di cooperazione, essendo soltanto descritti come "materie di interesse comune". Da questo emergeva la necessità che gran parte delle materie costituenti il *terzo pilastro* venissero trasferite nell'ambito del Trattato istitutivo (TUE) che non solo avrebbe favorito la *comunitarizzazione* di tali materie, ma avrebbe soprattutto fatto prendere coscienza agli Stati membri che sarebbe stato necessario ed indispensabile creare un approccio, nell'interesse comune, al fine della gestione politica di alcuni settori che singolarmente gli Stati membri non riuscivano – proprio per la globalità dei problemi – a gestire da soli.

2.4 Il Trattato di Amsterdam

Il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997¹⁷⁹, oltre ad introdurre importanti innovazioni in materia di cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni, ha realizzato di fatto una più sistematica collocazione della materia. Si è tentato in effetti di «sistemare» un insieme eterogeneo di materie che oggettivamente non avevano attinenza con lo stesso obiettivo che si prefiggeva e cioè quello di agevolare la «libera circolazione delle persone, garantendo nel contempo la sicurezza». In funzione di questa distinzione le materie rientranti nell'ambito del c.d. *terzo pilastro*

¹⁷⁹ Entrato in vigore il 1° maggio 1999, era stato sottoscritto dai 15 Stati membri che all'epoca costituivano l'Unione europea: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia. La Conferenza intergovernativa (CIG) ha iniziato formalmente i lavori in occasione della riunione del Consiglio europeo di Torino del 29 marzo del 1996, ricevendo un considerevole impulso dai vertici tenutisi nel 1996 e nel 1997 a Firenze, Dublino e Noordwijk e ha concluso i suoi lavori in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam del 18 giugno 1997.

risultano, proprio ad opera del trattato di Amsterdam, separate e ricomprese, in parte, nel trattato istitutivo della Comunità ed in parte nel trattato dell'Unione Europea.

In particolare, la materia dei visti, asilo, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile, facente parte del *terzo pilastro*, viene assoggettata alle regole ed ai meccanismi del *primo pilastro* contenuti nel TCE, assumendo pertanto una configurazione «comunitarizzata», cioè non fa altro che integrare nei trattati europei gli accordi inizialmente nati al di fuori del contesto comunitario.

Il titolo IV della parte terza del trattato della Comunità europea, così come introdotto dal trattato di Amsterdam, disciplina la materia dei visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone (artt. 61-69) e fissa gli obiettivi «allo scopo di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁸⁰». In particolare il Consiglio, in forza dello stesso art. 61, dovrà adottare «misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'articolo 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, a norma dell'articolo 62, paragrafi 2 e 3 edell'articolo 63, paragrafo 1, lettera a) e paragrafo 2, lettera a), nonché misure per prevenire e combattere la criminalità a norma dell'articolo 31, lettera e) del trattato sull'Unione europea»; dovrà, inoltre adottare altre misure «nei settori dell'asilo, dell'immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei paesi terzi», della cooperazione giudiziaria in materia civile; «rafforzare e incoraggiare la cooperazione amministrativa e adottare misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, volte ad assicurare alla persona un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione».

Al fine di attuare una sorta di armonizzazione in tema di legislazione penale, anche se solo limitatamente alla politica dell'immigrazione, alla cooperazione giudiziaria in materia civile, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la

¹⁸⁰Art. 61 TCE. Lo stesso articolo elenca alcuni gruppi di misure che il Consiglio dovrà adottare nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato.

lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione "in conformità alle disposizioni del trattato sull'Unione Europea", l'art. 61 richiama espressamente l'art. 3, lettera e)¹⁸¹.

Certamente alcune criticità emergono con chiarezza; basti pensare alla previsione che tutti gli atti comunitari riguardanti le misure elencate negli articoli dal 62 al 65 debbano essere adottate all'unanimità dal Consiglio o su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro, risultando conseguentemente ridimensionato il potere decisionale della Commissione essendo quest'ultimo condiviso con gli Stati membri. Si assiste, dunque, ad un marginale coinvolgimento del Parlamento europeo che in particolare in materie che incidono fortemente sui diritti fondamentali viene semplicemente consultato e non coinvolto, come in effetti sarebbe stato auspicabile. Da ciò si evince con estrema chiarezza che la non volontà degli Stati membri di spogliarsi di alcune prerogative per giungere ad una effettiva politica di difesa europea, attribuendo all'Unione le competenze necessarie per ricoprire un ruolo autonomo.

Anche il ruolo della Corte di giustizia risulta depauperato dall'enunciazione del par. 2 dell'art. 68 statuendo che *«non è comunque competente a pronunciarsi sulle misure o decisioni adottate a norma dell'articolo 62, punto 1 in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna»*, ovvero che non ha competenza in materia di controlli sulle persone, cittadini dell'Unione e di Paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne. Anche l'art. 68, laddove statuisce che solo i giudici di ultima istanza hanno legittimità nell'interpretazione degli atti riferiti al Titolo IV o da quest'ultimo derivati, rappresenta di fatto l'emersione di una netta discriminazione nella tutela dei diritti fondamentali tra cittadini comunitari e non: i primi, infatti, potrebbero tutelare il loro diritto di libera circolazione in ogni grado del giudizio chiedendo il rinvio alla Corte; i cittadini non comunitari, invece, potrebbero chiedere tale rinvio, solamente nell'ultimo grado di giudizio. Ovviamente

¹⁸¹Art. 31 TCE, lettera e): «misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione, in conformità alle disposizioni del trattato sull'Unione europea».

ciò, come evidenziato da alcuni¹⁸², contrasta in maniera inequivocabile con quanto prefissato dallo stesso Trattato in tema di garanzia dei diritti fondamentali della persona.

Non bisogna dimenticare, infatti, che uno degli obiettivi del Trattato era quello del riconoscimento sul piano normativo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che fino a quel momento la Corte di giustizia riconosceva attraverso l'analisi degli atti comunitari e dei comportamenti nazionali di attuazione del diritto comunitario, stante la carenza dei Trattati che non indicavano con puntualità i diritti umani tutelabili¹⁸³. Uno dei meriti che va comunque riconosciuto al Trattato è la formulazione del nuovo articolo 6 del TUE che proclama che l'Unione si fonda sui principi di libertà e sui «principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». Tale inserimento ha, in sostanza, recepito la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha cercato di colmare i vuoti legislativi e le numerose lacune dei vari Trattati in tema di diritti fondamentali. Non bisogna dimenticare, infatti che il Trattato di Maastricht aveva escluso, in linea di principio, tutte le materie rientranti nel *terzo pilastro* che, grazie alle modifiche abbastanza rilevanti di Amsterdam, ha trasferito tutte le materie incluse nel titolo IV del Trattato della Comunità europea alla giurisdizione della Corte che così diventa competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati, ai sensi dell'art. 234 dello stesso Trattato¹⁸⁴, anche se con le limitazioni previste dall'art. 68.

¹⁸² Rossi, L.S. (2000) *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè

¹⁸³ Inizialmente la Comunità venne pensata soprattutto come una Organizzazione con contenuto prettamente economico; l'ordinamento comunitario, infatti, non prevedeva la protezione dei diritti fondamentali se non quelli di tipo economico: libertà di circolazione delle merci, circolazione di lavoratori e dei servizi. In buona sostanza questi diritti non possono essere assolutamente identificati con i diritti fondamentali. Per approfondimenti, vedi Robles Morchón, G. (2001) *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*. Ars interpretandi, 6, 255.

¹⁸⁴ Art. 234 TCE (ex art.177): «La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione del presente trattato, b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e della BCE, c) sull'interpretazione degli statuti degli organismi creati con atto del Consiglio, quando si è previsto dagli statuti stessi. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla questione. Trattato che istituisce la Comunità europea. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia».

Ai sensi del citato articolo, infatti, la richiesta di pronuncia in via pregiudiziale sulla validità degli atti compiuti dalle istituzioni comunitarie può essere richiesta soltanto in presenza di un giudizio pendente davanti alla giurisdizione di un Paese aderente, la Corte di giustizia non è competente neppure a «pronunciarsi sulle misure tendenti a garantire che non vi siano controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne, qualora tali misure siano finalizzate al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla salvaguardia della sicurezza interna. Relativamente all'interpretazione del titolo IV, la decisione pronunciata dalla Corte di giustizia su richiesta del Consiglio, della Commissione o di uno Stato membro non si applica alle sentenze degli organi giurisdizionali degli Stati membri passate in giudicato: i singoli soggetti non potranno perciò far valere retroattivamente, dinanzi alle giurisdizioni nazionali, le decisioni della Corte emesse in base a tale disposizione»¹⁸⁵.

2.5 Il Consiglio Europeo di Colonia e di Tampere

Il Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999¹⁸⁶, come si legge nell'allegato III delle Conclusioni della Presidenza, ha ribadito che l'Unione europea intende

¹⁸⁵ *Il "terzo pilastro" e le altre politiche di cooperazione in materia di giustizia e affari interni dopo Amsterdam*, a cura di: Marco D'Agostini, Francesco De Santis, ha collaborato: Luca Briasco, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Settembre 1999.

¹⁸⁶ Le Conclusioni del Consiglio di Colonia contengono sei allegati: Risoluzione del Consiglio europeo e relazione sul patto europeo per l'occupazione; Strategia comune dell'Unione europea sulla Russia; Dichiarazione del Consiglio europeo e relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa; Decisione del Consiglio europeo relativa alla elaborazione di una carta dei diritti fondamentali europei; Dichiarazione del Consiglio europeo sul Kosovo; Documenti presentati al Consiglio europeo di Colonia. La dichiarazione di Colonia, sembrerebbe assumere le caratteristiche di atto giuridicamente vincolante per gli Stati firmatari, contenendo la stessa espressione di carattere perentorio.

fornire alla stessa Unione i mezzi necessari al fine di pervenire ad una politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa che necessariamente dovrà poter contare, in maniera autonoma, su forze militari che siano in grado di intervenire per rispondere ad eventuali crisi ed intervenire preventivamente nei conflitti e nelle attività di gestione definiti nel trattato sull'Unione europea, i c.d. “compiti di Petersberg”¹⁸⁷.

Contestualmente alla suddetta Dichiarazione del Consiglio, è stato elaborato l'allegato IV contenente la “Decisione del Consiglio europeo relativa alla elaborazione di un carta dei diritti fondamentali europei”; si tratta di un importante documento che afferma e ribadisce che la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione europea è, non solo principio fondatore della stessa ma anche presupposto essenziale ed indispensabile della sua legittimità. In buona sostanza il Consiglio, prendendo atto che la giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha più volte ed in più occasioni ribadito l'obbligo dell'Unione a rispettare e garantire i diritti fondamentali¹⁸⁸, ha ritenuto non più procrastinabile l'elaborazione di una Carta dei diritti fondamentali al fine di “sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata per i cittadini dell'Unione”. In particolare, il Consiglio ha ritenuto che la realizzanda Carta dovesse contenere i diritti fondamentali ed inalienabili di libertà e uguaglianza, in quanto li riconosce quali principi generali del diritto comunitario.

Certamente, come è agevole notare, non si tratta di una universalizzazione di diritti ma semplicemente di una regionalizzazione degli stessi: si parla, infatti, di diritti

¹⁸⁷ Il Consiglio dei Ministri dell'UEO (Alleanza politico-militare, comprendente Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia, Regno Unito, Italia, Repubblica federale di Germania, Grecia, Spagna e Portogallo), riunitosi a Petersburg (Bonn) il 19 giugno 1992, sancì che gli Stati membri mettessero a disposizione dell'UEO, della Nato e dell'UE, contingenti delle forze armate per fini diversi da quelli previsti dall'art. 5 del trattato di Bruxelles, istitutivo dell'UEO: «If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power». Il Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948 diede vita, pur non costituendo una vera e propria organizzazione internazionale, ad un patto di autodifesa tra Francia, Belgio, Regno Unito, Paesi Bassi e Lussemburgo. Il Trattato venne modificato dagli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 con la contestuale adesione dell'Italia e della Repubblica Federale Tedesca e che sancì la costituzione dell'Organizzazione che assumeva l'attuale nome di UEO.

¹⁸⁸ Già con la sentenza *Stauder*, (C-29/69 del 1969), la Corte di Giustizia ebbe ad affermare che i diritti fondamentali “fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza”. Questa sentenza ha rivoluzionato la materia inerente la protezione dei diritti fondamentali nell'Unione essendosi occupata della compatibilità con il diritto comunitario della fornitura di burro a prezzo ridotto ai beneficiari di determinate forme di assistenza pubblica.

fondamentali «riservati ai cittadini europei» e non a tutti gli individui. Ancora una volta la tutela dei diritti fondamentali viene ancorata al concetto di cittadinanza, diventando difficile evidentemente dal punto di vista politico, riconoscere tali diritti a tutti coloro che si trovano sul territorio europeo. La difficoltà di riconoscere i diritti fondamentali a tutti appare chiaramente dal suddetto allegato laddove si afferma da un lato che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà e subito dopo, in netta contrapposizione con quanto solennemente proclamato precedentemente, che la Carta dovrà contenere i diritti fondamentali riservati ai cittadini europei. E' come dire, pertanto, che i diritti fondamentali assumono un peso specifico e, quindi una diversa tutela, a seconda se si tratta di cittadini europei o di stranieri; vengono riconosciuti e quindi applicati solo ed in quanto i destinatari siano cittadini di uno Stato membro e conseguentemente cittadini dell'Unione.

Un passo avanti viene successivamente fatto a Tampere dove il 15 e 16 ottobre del 1999¹⁸⁹ si svolse una riunione straordinaria del Consiglio Europeo sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, avvalendosi proprio delle opportunità offerte dal Trattato di Amsterdam. Il primo obiettivo che si poneva il Consiglio era quello di lanciare un forte messaggio politico per riaffermare con forza la necessità non più procrastinabile di garantire il diritto di godimento della libera circolazione, in tutta l'Unione, in condizioni di sicurezza e di giustizia.

A giudizio di chi scrive, il Consiglio avvertendo le pressanti istanze dei cittadini dell'Unione che chiedevano principi chiari e, contestualmente, di poter godere della libertà di circolazione, soprattutto economica, garantita dai vari Trattati, in un contesto di sicurezza e giustizia, si preoccupò soprattutto di programmare l'elaborazione di un progetto che tenesse conto e rispondesse in maniera chiara «alle preoccupazioni frequentemente espresse dai cittadini e che ha ripercussioni dirette

¹⁸⁹ I Capi di Stato e di Governo dei 15 Paesi membri si riunirono a Tampere, città della Finlandia occidentale. Alla fine del Consiglio, il Presidente della Commissione europea, Romano Prodelineai, affermò che si era creato «un tassello in più nel mosaico europeo della sicurezza e della giustizia» ed il Presidente di turno, il finlandese Paavo Lipponen, dichiarò che erano state poste «le basi e tracciato il cammino che condurrà a fare dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, una realtà».

sulla loro vita quotidiana»¹⁹⁰. Se da una parte il Consiglio si sforza di garantire la libera circolazione all'interno dell'Unione dei cittadini degli Stati membri, dall'altra riafferma il principio garantista di non negare tale libertà di movimento a «coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio», anche se nel contempo ipotizza un controllo alle frontiere esterne al fine di arrestare l'immigrazione clandestina¹⁹¹.

Si assiste, pertanto, ad una netta contraddizione quando il Consiglio nel documento conclusivo dichiara di non negare la libertà di movimento a chiunque, compresi dunque gli stranieri, e subito dopo nega lo stesso principio a chi si presenta alle frontiere esterne senza regolari documenti. Né può sottaciuto l'intento di dare un rassicuramento a quei cittadini europei che erroneamente percepivano una sorta di «concorrenza lavorativa» dall'entrata nei territori dell'Unione da parte degli immigrati tanto da indurre il Consiglio a ribadire che «le politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini».

In buona sostanza, dalla lettura del documento emerge la convinzione del Consiglio che la migrazione – al di fuori di quella prettamente *forzata* in quanto provocata da fatti contingenti quali la persecuzione, la guerra ed i disastri ambientali – fosse precipuamente dipendente dalla condizione economica di povertà e, pertanto, si auspicava una cooperazione con i Paesi di partenza al fine proprio di ridurre i flussi migratori. Non tenendo invece conto che gli eventuali aiuti ai Paesi d'origine non solo non riduce i flussi in partenza ma addirittura, come dimostra la teoria del «*migrationhump*», li favorisce paradossalmente proprio per l'accresciuto potere economico¹⁹².

¹⁹⁰V. punto 3 del documento “Verso un'unione di libertà, sicurezza e giustizia: i capisaldi di Tempere”, facente parte delle “Conclusioni della Presidenza”.

¹⁹¹ Spesso il legislatore usa l'aggettivo «clandestino» per identificare i soggetti che attraversano i confini di un Paese non passando attraverso le frontiere ufficiali; sarebbe comunque più giusto definirli con l'espressione «immigrati senza regolari documenti amministrativi» anziché appellarli in maniera spregevole «clandestini» violando così, fin dal primo accesso nel Paese di arrivo, i diritti umani e fondamentali.

¹⁹² Secondo la teoria del *migrationhump*, i flussi migratori decrescono quando i differenziali di sviluppo tra il Paese d'origine e quello di arrivo si riducono. Un esempio in tal senso ci viene offerto dalla esperienza italiana che, come abbiamo potuto constatare, da Paese di emigrazione è diventato Paese di immigrazione.

Il primo caposaldo di Tampere è la delimitazione di una politica comune in tema di migrazione e asilo nell'UE convenendo di istituire un regime europeo comune basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra per garantire che nessuno possa più essere perseguito o respinto (non-refoulement)¹⁹³. Secondo lo stesso Consiglio questo regime dovrebbe condurre, nel breve periodo, a stabilire delle norme comuni per le procedure di asilo e per il riconoscimento dello status di rifugiato, secondo il calendario stabilito nel Trattato di Amsterdam e nel piano di azione di Vienna¹⁹⁴. Sollecitava, inoltre, l'elaborazione di misure contro il razzismo e la xenofobia e auspicava il ravvicinamento dello status giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri¹⁹⁵.

Uno dei punti che comunque riveste rilevante importanza nel Consiglio di Tampere è la presa di coscienza che la complessità e la diversità dei sistemi giuridici dei singoli Paesi aderenti impediva, sia ai singoli cittadini che alle imprese, di esercitare appieno i propri diritti. Partendo da questa constatazione promuoveva la istituzione di un sistema informativo per lo scambio di informazioni sulla cooperazione giudiziaria e sui rispettivi sistemi giuridici al fine di garantire un adeguato livello di assistenza giudiziaria e invocava la previsione di procedure di conciliazione transnazionali, definendo formulari multilingue da utilizzare, appunto, in sede di controversie transnazionali. Tali documenti, afferma il Consiglio nel documento conclusivo, dovrebbero «essere accettati reciprocamente come documenti validi in tutti i procedimenti che si svolgono nell'Unione»¹⁹⁶.

Il Consiglio, inoltre, afferma il principio del reciproco riconoscimento che, secondo quanto deliberato, dovrebbe comunque applicarsi non solo alle sentenze ma anche

¹⁹³ I respingimenti di migranti, nonostante

¹⁹⁴ Si tratta del Piano d'azione del Consiglio e della Commissione, del 3 dicembre 1998, concernente le modalità ottimali di attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam relative alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Gazzetta ufficiale C 19, 23.01.1999

¹⁹⁵ «Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono». (Conclusioni del Consiglio di Tampere, punto 21)

¹⁹⁶ Lettera B n. 31.

alle altre decisioni emanate dalle autorità giudiziarie¹⁹⁷. Il Consiglio europeo approva pertanto il principio del reciproco riconoscimento che, a suo parere, dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione tanto in materia civile quanto in materia penale ed invita la Commissione a formulare una proposta affinché detto principio possa essere applicato sia alle sentenze, sia alle altre decisioni delle autorità giudiziarie.

Contestualmente, il Consiglio per arginare le piaghe dei traffici di droga, della tratta degli esseri umani e del terrorismo, ha convenuto di istituire entro il 2001 l'unità «Eurojust»¹⁹⁸ con il compito di agevolare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale e di semplificare le procedure delle rogatorie¹⁹⁹.

Il Consiglio di Tampere, infine, pur avendo impresso una scossa accelerativa per l'effettiva creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia presenta alcune criticità sia in tema di estradizione, il cui istituto non è risultato del tutto abbandonato e, soprattutto, la mancata istituzione di un Pubblico Ministero europeo che, per altro,

¹⁹⁷ Si tratterebbe di applicare lo stesso principio anche alle ordinanze permettendo, così, alle autorità competenti di procedere al sequestro e alla confisca dei beni.

¹⁹⁸ L'unità Eurojust, fondata il 6 marzo 2002, con sede nei Paesi Bassi (L'Aia), è Organo dotato di personalità giuridica ed è composta da un procuratore o un ufficiale di polizia per ogni Stato membro che formano il "Collegio" dell'organizzazione; il presidente viene eletto dallo stesso Collegio e scelto tra i suoi membri. E' suo compito aiutare i paesi europei a combattere la criminalità organizzata presente in più Paesi, coordinando i procedimenti giudiziari, risolvendo gli eventuali conflitti di giurisdizione ed agevolando, infine, l'attuazione di strumenti giuridici quali il mandato d'arresto europeo ed i provvedimenti di confisca e congelamento dei beni. L'Italia con Legge 14 marzo 2005, n. 41 ha dato piena attuazione alla Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 28 febbraio 2002.

¹⁹⁹ In diritto, la rogatoria è uno istituto facente parte del processo con il quale, nel corso di un giudizio pendente, l'autorità giudiziaria avanza formale richiesta per eseguirsi atti processuali in luoghi diversi dalla giurisdizione in cui si sta celebrando il procedimento affinché vengano compiuti dalla competente autorità nazionale. In diritto si distingue in «interna», quando è effettuata all'interno del Paese ed in «internazionale», quando riguarda altro Paese.

era stato previsto dal *Corpus Juris*²⁰⁰, ritenendo più opportuna l'istituzione dell'unità Eurojust²⁰¹.

²⁰⁰ Gli autori del *Corpus Juris*, Delmas Marty e J.A.E. Vervaele che si avvalsero di sei esperti tra cui l'italiano G. Grasso, cercarono di gettare le basi per la creazione di un diritto penale e processuale europeo. Le proposte avanzate hanno avuto l'innegabile merito di aver acceso un approfondito dibattito riguardante il ruolo del diritto penale e della procedura penale nell'integrazione europea. Per approfondimenti sul *Corpus Juris* vedi: De Angelis F., *Il Corpus Juris recante disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea: origini e prospettive*, Milano 2000 in G. Grasso (a cura di), *La lotta contro la frode agli interessi finanziari della Comunità europea tra prevenzione e repressione*, pp.351 e ss.; Delmas – Marty M. (a cura di), *“Corpus Juris” portantdispositionspénales pour la protection desintérêts financiers del'Unione uropéenne*, Economica, Paris 1997; Delmas- Marty M. e J.A.E. Vervaele (a cura di), *The implementation of the Corpus Juris in the MemberStates*, Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford 2000; Grasso G., *Il “Corpus Juris” e le prospettive di formazione di un diritto penale dell'Unione europea*, Milano 1997 in *Verso uno spazio giudiziario europeo*; Grasso G., *Il Corpus juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*, Milano 1999 *Possibilità e limiti di un diritto dell'Unione Europea*, a cura di L. Picotti, p.127 Grasso G., Sicurella R., *Il Corpus Juris 2000. Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Giuffrè, Milano 2003 Sicurella R. (a cura di G. Grasso), *Il Corpus juris: elementi per una procedura penale europea*, in *Prospettive di un diritto penale europeo*, Milano 1998.

²⁰¹ Eurojust è un organismo istituito nel 2002 per sostenere e rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra autorità nazionali nella lotta contro le forme gravi di criminalità transnazionale che interessano l'Unione europea; aiuta i paesi europei a combattere la criminalità organizzata presente in più di un paese dell'UE: coordinando le indagini e i procedimenti giudiziari che interessano almeno 2 paesi; contribuendo a risolvere conflitti di giurisdizione; agevolando la definizione e attuazione di strumenti giuridici dell'UE, come il mandato d'arresto europeo o i provvedimenti di confisca e congelamento.

2.6 Il Trattato di Nizza

Il Trattato di Nizza, approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2000 e firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 dai 15 Stati membri dell'epoca²⁰², colmando i vuoti normativi lasciati dal Trattato di Amsterdam, ha individuato le riforme costituzionali che i vari Stati aderenti avrebbero dovuto attuare al fine dell'allargamento dell'Unione Europea.

Anche se, infatti, le conferenze intergovernative di Maastricht e Amsterdam avevano affrontato alcune questioni istituzionali non erano pervenuti ad alcun risultato per via delle divergenze emerse soprattutto per quanto riguardava la composizione della Commissione, il peso specifico dei voti in seno al Consiglio e l'estensione del voto a maggioranza qualificata²⁰³. Grazie alla convergenza di intenti emersa nel corso dei lavori, si riuscì a trovare un accordo sulle suddette questioni istituzionali e soprattutto si riuscì a stabilire una nuova ripartizione dei seggi e una nuova ponderazione dei voti che accanto all'aumento del numero dei voti per tutti gli Stati membri prevedeva una contestuale diminuzione della quota riservata ai Paesi più popolosi²⁰⁴.

Il Trattato ha anche, non solo, rimodulato i poteri previsti per il Presidente della Commissione, riconoscendo allo stesso la facoltà di ripartire le responsabilità tra i commissari e di ridistribuire tali responsabilità nel corso del mandato oltre al diritto di scegliere uno o più Vice Presidenti, ma ha anche – in prospettiva dell'allargamento dell'Unione - rivisto il numero dei deputati al Parlamento europeo fissandone il numero dei componenti a 732²⁰⁵. Ma aspetto più interessante e innovativo risulta l'ampliamento dei poteri al Parlamento che è stato abilitato – alla stessa stregua del

²⁰² Firmato da Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svezia, è entrato in vigore – dopo un lungo percorso di ratifiche – l'1 febbraio 2003.

²⁰³ Alla fine del 1999 il Consiglio europeo di Helsinki ha stabilito la necessità di convocare una conferenza intergovernativa per affrontare le questioni rimaste in sospeso nel Trattato di Amsterdam per predisporre tutte le altre modifiche necessarie in vista dell'allargamento dell'Unione. La conferenza intergovernativa, iniziata il 14 febbraio 2000, si è conclusa a Nizza il 10 dicembre dello stesso anno.

²⁰⁴ La quota per i Paesi con più popolazione inizialmente era pari al 55% dei voti, tale quota è passata al 45% con l'adesione dei dieci nuovi membri e l'1 gennaio 2007 è scesa ulteriormente al 44,5%. È stata introdotta, inoltre, la cosiddetta «rete di sicurezza» demografica: uno Stato membro può chiedere di verificare che la maggioranza qualificata rappresenti almeno il 62% della popolazione totale dell'Unione. Se questa condizione non è soddisfatta, la misura non può essere adottata.

²⁰⁵ Prima il numero dei deputati al Parlamento europeo, così come stabilito dal Trattato di Amsterdam, era di 700.

Consiglio, della Commissione e degli Stati membri – a presentare ricorso contro atti delle Istituzioni per incompetenza, violazione del trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione e di raccogliere un parere preliminare della Corte di giustizia sulla compatibilità di un accordo internazionale con il Trattato.

La CIG ha, inoltre, apportato importanti novazioni in tema di giurisdizione: vengono inserite nel Trattato le competenze del tribunale di prima istanza unitamente alla previsione di istituzione di Sezioni giurisdizionali alle quali viene demandato l'esame in prima istanza di alcuni ricorsi in merito a specifiche materie. Viene, altresì ridisegnata la ripartizione delle competenze tra Tribunale e Corte, facendo diventare il Tribunale di prima istanza giudice di diritto comune competente per i ricorsi diretti con la sola eccezione di quelli che lo Statuto riserverà alla Corte. Quest'ultima ha piena competenza nelle questioni pregiudiziali anche se, in virtù di quanto previsto dall'art. 225 CE, alcune materie potranno essere attribuite, a norma di Statuto, alla competenza pregiudiziale del Tribunale.

Nel corso del Consiglio europeo di Colonia era stata evidenziata la necessità di redigere una Carta di diritti fondamentali per garantire una più puntuale ed incisiva protezione degli stessi, a livello comunitario. L'allegato IV delle Conclusioni della Presidenza, recitava, infatti che «Il Consiglio europeo ritiene che la Carta debba contenere i diritti di libertà e uguaglianza, nonché i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario».

Nel successivo Consiglio europeo di Tampere, si individuò²⁰⁶ composizione, metodi di lavoro e modalità pratiche riguardanti l'organo preposto alla realizzazione di una Carta dei diritti fondamentali, secondo una logica di massima democraticità che si concretizzava nella partecipazione sia dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali, nella misura di due per ciascun Paese, e sia dei rappresentanti del Parlamento europeo, individuati in numero di sedici e designati da quest'ultimo; erano altresì

²⁰⁶ Vedi "allegato" alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Tampere.

componenti dell'organo, un rappresentante dei Capi di Stato o di Governo per ogni Stato membro e un rappresentante del Presidente della Commissione europea. Rimanevano fuori dall'organo, i rappresentanti della Corte di giustizia delle Comunità europee, del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo che venivano *recuperati* solo come osservatori, vale a dire senza alcun diretto coinvolgimento in materie che sicuramente erano di propria competenza. Un ruolo diverso veniva invece assegnato ad altri organismi, gruppi sociali ed esperti i quali dovranno esprimere, in quanto invitati, il loro parere tra cui il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni ed il Mediatore europeo.

Questa disparità di *trattamento* tra le possibilità offerte di formulare pareri ad alcuni escludendo stranamente quanti avrebbero potuto offrire apporti e contributi per una maggiore incisività nella protezione dei diritti fondamentali, lascia sicuramente qualche perplessità. Tanto è vero che il progetto della Carta non presenta grosse novità, trattandosi semplicemente di una mera ricognizione di quanto già contenuto nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nei Trattati e nella giurisprudenza della Corte di giustizia²⁰⁷. In un certo senso si potrebbe affermare che la Carta plasma ed arricchisce di nuovi contenuti il corpus giuridico elaborato man mano negli anni passati; non bisogna, infatti, sottacere che accanto ai cosiddetti diritti umani e fondamentali classici, vengono individuati ed inseriti diritti c.d. di “nuova generazione”, ovvero il diritto alla protezione dei dati personali col contestuale e

²⁰⁷ La Carta dei diritti fondamentali comprende un preambolo introduttivo e 54 articoli, suddivisi in sette capi: capo I: dignità (dignità umana, diritto alla vita, diritto all'integrità della persona, proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato);capo II: libertà (diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e d'informazione, libertà di riunione e di associazione, libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, libertà professionale e diritto di lavorare, libertà d'impresa, diritto di proprietà, diritto di asilo, protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione);capo III: uguaglianza (uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiose e linguistica, parità tra uomini e donne, diritti del bambino, diritti degli anziani, inserimento dei disabili);capo IV: solidarietà (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto di accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza sociale e assistenza sociale, protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori);capo V: cittadinanza (diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, Mediatore europeo, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare);capo VI: giustizia (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato);capo VII: disposizioni generali.

conseguente diritto alla privacy (art. 8), la tutela ambientale, nella accezione di diritto alla qualità della vita (art. 37), la protezione dei consumatori (art. 38), la tutela dell'infanzia (art. 24), il diritto degli anziani a condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25: introdotto nella versione finale del documento), la piena integrazione dei disabili (art. 26). Altra novità è rinvenibile nell'art. 3 nel quale si ribadisce il diritto alla integrità fisica e psichica ed introduce il divieto di pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone, il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani ed il divieto assoluto di utilizzare il corpo o parti del corpo quali fonti di lucro.

Certamente ci sarebbe da interrogarsi se effettivamente il Catalogo dei diritti elencati sia la risultante di un approfondito esame oppure, come evidenzia una parte della dottrina, sia esclusivamente frutto di un lavoro frettoloso al fine di «realizzare un documento accettabile per comune consenso nei termini previsti»²⁰⁸, atteso che il Preambolo riafferma diritti già riconosciuti ma non li rafforza rivolgendosi genericamente ai “popoli europei” e non come sarebbe stato più opportuno, per una tutela rafforzata dei diritti fondamentali, all’Unione. Anche per questo motivo, come evidenziato da taluni²⁰⁹ l’atto non ha natura vincolativa assumendo la connotazione di atipicità alla stessa stregua di tutte le altre Dichiarazioni comunitarie in tema di diritti umani. Ne discende, dunque, che il risultato raggiunto dalla Carta pur, come abbiamo notato, non introducendo una vera e propria tutela rafforzata dei diritti fondamentali, è stato soprattutto quello di superare e colmare il silenzio dei Trattati in tema di diritti fondamentali il cui terreno di trattazione aveva fino a quel momento riguardato quasi esclusivamente la Corte di giustizia. Certamente ha in qualche modo contribuito a dare consapevolezza ai cittadini dell’Unione della loro comune identità ma altrettanto certamente, essendo esclusivamente una dichiarazione prettamente politica, ma

²⁰⁸ Zanghi, C. (2002). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Presidenza del Consiglio dei Ministri Servizi informazioni e proprietà letteraria, p. 251.

²⁰⁹ Cantaro, A – Magnani, C. (2003) *L'ambiguo Preambolo: atto formalmente internazionalistico, dichiarazione sostanzialmente costituzionale*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione europea: percorsi ed ipotesi* (a cura di A. Lucarelli e A. Padroni Griffi. Presentazione di R. Buttiglione e Prefazione di G. Napolitano. Torino.

sprovvista appunto di valore giuridico, non ha rivestito alcuna rilevanza se non solamente quella di mera elencazione di diritti²¹⁰.

E' stato notato che in alcuni casi nella Carta c'è una duplicazione di diritti già riconosciuti e codificati dai vari trattati; addirittura l'art. 39 della Carta²¹¹ risulta essere una inutile duplicazione di quanto già codificato e, pertanto, la sua enunciazione «non ha alcuna funzione, ed è certamente contraddittorio, ripetere le stesse espressioni in un atto che, essendo una dichiarazione, non determina il sorgere di diritti soggettivi»²¹². Altra eclatante duplicazione di codificazione è quanto riportato all'art. 50 relativamente al principio *ne bis in idem*²¹³ laddove viene ripresentato un principio già codificato all'art. 54 dell'accordo di Shengen²¹⁴, recepito poi ed istituzionalizzato dal Trattato di Amsterdam.

A questo punto non si comprende bene lo scopo per cui si è ritenuto riproporre diritti già ampiamente proclamati e non si è individuato, invece, chi e quanti abbiano competenza per applicarli e renderli effettivi.

«In altri termini, se i diritti enunciati nella Carta di Nizza non sono oggetto di una effettiva garanzia giuridica di protezione degli stessi, allora non sono diritti *giustiziabili* e se non sono diritti *giustiziabili* allora non si vede la ragione e la necessità di proclamarli in un ulteriore documento che assume, all'evidenza, un mero carattere enunciativo privo di qualsiasi rilevanza sul piano dell'applicazione concreta»²¹⁵.

²¹⁰ Cfr. Pistorio, A. C. G. (2005). *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (rassegna giurisprudenziale 2001-2004). Giurisprudenza italiana, (2), 427-440.

²¹¹ «Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto».

²¹² Zanghi, C. (2002). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Cit. p. 253

²¹³ «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge».

²¹⁴ «Una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva in una Parte contraente non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra Parte contraente a condizione che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita».

²¹⁵ Valvo, A. L. (2008). *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona*. Cit. p. 329.

2.7 Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona

Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, accogliendo le sollecitazioni del Consiglio europeo di Nizza, ha segnato la conclusione della prima fase del processo di revisione dell'architettura istituzionale europea, avendo definito obiettivi, modalità e tempi per la prosecuzione della riforma dell'Unione in senso più democratico, trasparente ed efficiente. In particolare, dalla dichiarazione allegata alle Conclusioni della Presidenza, emerge la consapevolezza che l'Europa dovrà affrontare sfide sia all'interno che all'esterno dei propri confini.

All'interno la Presidenza individua limiti e resistenze da parte dei cittadini che, pur condividendo gli obiettivi dell'Unione, si sentono distanziati e quasi estranei dalle istituzioni che appaiono complesse e rigide e soprattutto non interagenti al fine della condivisione delle decisioni che vengono considerate attuate senza il loro diretto coinvolgimento.

Al di fuori delle proprie frontiere la Presidenza si interroga «Qual è il ruolo dell'Europa in questo mondo trasformato? Ora che è finalmente unita, non deve l'Europa svolgere un ruolo di primo piano in un nuovo ordine planetario, quello di una potenza che può assumere un ruolo stabilizzatore a livello mondiale e costituire nel contempo un faro per molti paesi e popoli?»²¹⁶.

Il Consiglio di Laeken individua, a questo punto, che il ruolo da rivestire dall'Unione – proprio perché continente dei valori umanistici, della Magna Carta, del Bill of Rights, della rivoluzione francese e della caduta del muro di Berlino – è quello di una regione che vuole contrastare ogni tipo di ingiustizia e che intende perseguire l'obiettivo della sussidiarietà tra Paesi: intende praticamente modificare i rapporti di forza in maniera tale che trovino beneficio sia i Paesi più ricchi che i Paesi poveri.

Si vorrebbe disegnare, insomma, una Europa all'avanguardia in materia di giustizia, di sicurezza che non deve respingere la richiesta di chi chiede asilo né impedire l'ingresso di quanti lasciano le loro periferie per ragioni di conflitti o per il

²¹⁶ Allegato I alle *Conclusioni della Presidenza Laeken 14 e 15 dicembre 2001*

miglioramento della loro posizione lavorativa. Accanto a queste osservazioni il Consiglio si fa carico di raccogliere anche le istanze dei cittadini europei che oltre al controllo dei flussi migratori chiedono che si creino risultati tangibili sul piano della piena occupazione proprio attraverso una lotta reale contro la povertà e l'esclusione sociale.

Non vi è dubbio, infatti, che il cittadino europeo in ultima analisi aspira che l'Unione Europea rappresenti veramente nei fatti e non soltanto a livello teorico, il volano per la creazione di nuovi posti di lavoro, la fucina di una società nella quale accanto ad una più ampia e migliore qualità della vita, si realizzino le aspirazioni di quanti vedevano l'Europa capace di assurgere a faro in grado di orientare l'avvenire del mondo.

Le conclusioni del Consiglio di Laeken hanno avuto anche il merito di individuare una via verso la realizzazione di una Costituzione per i cittadini europei tracciando, altresì, il percorso attraverso il quale raggiungere l'obiettivo prefissato. Al momento del Consiglio, l'Europa contava quattro trattati che contenevano obiettivi, competenze e gli strumentipolitici dell'Unione; si rendeva dunque necessaria la semplificazione dei suddetti trattati senza comunque sminuirne il contenuto con la contestuale revisione della distinzione tra Unione e Comunità e la relativa suddivisione in tre pilastri. Individuava inoltre l'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base in vista della auspicabile adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Adottava, inoltre, una dichiarazione con la quale veniva convocata una Convenzione col compito di esaminare tutte le questioni essenziali, fissandone anche la composizione che comprendeva i 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione²¹⁷. Venivano, altresì, individuati in veste di Osservatori senza diritto di voto, tre rappresentanti del Comitato economico e sociale,

²¹⁷ Il Consiglio ha individuato quale Presidente della Convenzione V. Giscard d'Estaing e Vice Presidenti G. Amato e J.L. Dehaene.

sei rappresentanti del Comitato delle regioni, tre rappresentanti delle parti sociali e il Mediatore europeo²¹⁸.

Veniva prevista anche la nomina di un Presidium della Convenzione composta dai due Vicepresidenti della Convenzione e da nove membri appartenenti alla Convenzione (irappresentanti di tutti i Governi che durante la Convenzione esercitano la Presidenza del Consiglio, due rappresentanti dei Parlamenti nazionali, due rappresentanti dei parlamentari europei e due rappresentanti della Commissione). Il Consiglio, infine, stabiliva la durata dei lavori che inizieranno l'1 marzo 2002 e si concluderanno entro il termine di un anno²¹⁹.

Tappa intermedia che necessariamente deve essere tenuta in debita considerazione è il Consiglio europeo di Salonicco²²⁰ del 19 e 20 giugno 2003 nel quale ambito venne presentata la proposta di Costituzione europea da parte del Presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estain che, sottolineando il valore del progetto elaborato ha affermato che la Costituzione rappresenta «un passo storico verso gli obiettivi dell'integrazione, in quanto avvicina l'Unione ai suoi cittadini, rafforza il carattere democratico dell'Unione, agevola la capacità decisionale, potenzia la capacità dell'Unione di agire come una forza coerente e unita sulla scena internazionale e risponde efficacemente alle sfide che la globalizzazione e l'interdipendenza creano».

Il Consiglio europeo pur ritenendo che la presentazione del progetto di trattato costituzionale abbia adempiuto a quanto richiesto alla Convenzione dal Consiglio di Laeken, evidenzia la necessità di ulteriori aggiustamenti della parte III che dovranno comunque concludersi entro il 15 luglio e nel contempo, osservando che il progetto rappresenta una buona base su cui avviare la Conferenza intergovernativa, scansiona il calendario della stessa Conferenza. In particolare, chiede alla prossima Presidenza – che sarà italiana – di avviare nella sessione del Consiglio di luglio la procedura

²¹⁸ Eletto dal Parlamento europeo con un mandato di cinque anni rinnovabile, ha l'importante compito di indagare sulle denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o di altri organi dell'UE. Le denunce possono essere presentate da cittadini o residenti dei paesi dell'UE o da associazioni o aziende con sede nell'UE.

²¹⁹ I lavori si concluderanno effettivamente il 10 luglio 2003.

²²⁰ Città della Grecia della regione della Macedonia.

prevista dall'art. 48 del trattato per far sì che la Conferenza possa essere convocata entro il mese di ottobre 2003. Tale termine viene individuato per consentire l'approvazione del trattato costituzionale prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004.

Lo stesso Consiglio stabilisce la composizione della Conferenza intergovernativa che sarà condotta dai Capi di Stato o di governo, assistiti dai membri del Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" ed i cui componenti saranno oltre ai Capi di Stato o di governo il Segretario generale del Consiglio che fungerà da Segretario della Conferenza e da un rappresentante della Commissione. Anche il Parlamento europeo viene investito e direttamente coinvolto nei lavori della Conferenza.

In tema di immigrazione, frontiere ed asilo il Consiglio di Salonicco, pur attribuendo un valore di assoluta priorità politica alla migrazione, non affronta alla radice le problematiche relative alla accoglienza ed alla salvaguardia effettiva dei diritti fondamentali di chi pieno di aspettative e di speranze si rivolge all'Europa. Non a caso, infatti, il Consiglio auspica «la rapida conclusione di accordi di riammissione con i principali paesi terzi di origine, nonché la promozione di un'ulteriore cooperazione con questi ultimi da considerare come un processo a doppio senso allo scopo di combattere la migrazione clandestina e di sondare canali di migrazione legale in base a precise condizioni». Con gli auspicati accordi di riammissione, ovvero di respingimento, il Consiglio viola in maniera palese l'autodeterminazione di chi vorrebbe risiedere in un qualsiasi Paese dell'Unione; in pratica si ha la netta sensazione che tale dichiarazione sia stata pensata per non urtare la suscettibilità della Gran Bretagna che aveva proposto di riformare la materia dell'accoglienza dei rifugiati, istituendo dei centri per l'esame delle domande di asilo all'esterno del territorio europeo, lungo le rotte seguite dai richiedenti stessi, quali Ucraina, Albania o Romania²²¹.

La prima serata dei lavori del Consiglio in parte è stata oggetto di dibattito sulla proposta britannica che, invero, ha suscitato non poche reticenze tra i partecipanti e

²²¹ Camilletti, E. (2003) *Orientamenti emersi dal Vertice di Salonicco in materia di immigrazione* in *Diritto & Diritti*. <http://www.diritto.it/articoli/europa/camilletti5.html>

soprattutto da parte della rappresentanza tedesca e svedese, pervenendo così ad una sorta di compromesso: invitare la Commissione a presentare proposte su come migliorare la protezione dei rifugiati nelle regioni d'origine. A margine di detto compromesso però sia la Gran Bretagna che la Danimarca hanno dichiarato che comunque, in maniera alquanto autonoma, sperimenteranno il progetto di istituire centri all'esterno dei confini, rischiando di minare con siffatto comportamento lo sviluppo di una politica comune e condivisa sull'immigrazione.

Il veto maggiore alla proposta britannica è stato posto dalla Svezia che ha inteso evidenziare come un «sistema così organizzato rischia di minacciare i diritti dei richiedenti asilo salvaguardati dalla Convenzione di Ginevra»²²².

Non mancano comunque note positive in seno al Consiglio: bisogna infatti registrare quanto presentato congiuntamente dai Commissari Diamantopoulou e Vitorino che, mettendo in evidenza l'invecchiamento di fatto della popolazione europea, hanno dichiarato la necessità del sostegno all'immigrazione la quale, sotto questo aspetto, viene considerata non pietra d'inciampo bensì stimolo e strumento di crescita economica²²³.

La Convenzione conclude i lavori, dopo oltre un anno dal suo insediamento, il 10 luglio 2003 ed il 18 dello stesso mese V. Giscard d'Estaing, consegna all'Italia, a cui andrà la Presidenza di turno, il testo definitivo che dovrà essere discusso dalla Conferenza intergovernativa (CIG).

La prima seduta della CIG, convocata per il 4 ottobre, è stata alquanto utile per consentire la modifica del testo costituzionale operato da un gruppo di giuristi al fine di evitare possibili ambiguità e di colmare alcune lacune lasciate aperte incomprensibilmente dai redattori. I partecipanti alla Conferenza hanno contestualmente iniziato l'esame e la discussione dei punti controversi del Trattato; in particolare, Spagna e Polonia hanno criticato aspramente il nuovo sistema di votazione che prevedeva quale maggioranza qualificata, il voto del 50% degli Stati membri che rappresentino il 60% della popolazione dell'Unione. Il sistema

²²² Hans Göran Persson, Primo Ministro della Svezia.

²²³ COM(2003) 336 del 3 giugno 2003.

precedente, previsto dal Trattato di Nizza, era certamente più favorevole in quanto – come abbiamo analizzato nel precedente paragrafo – la ponderazione dei voti favoriva, appunto, i Paesi meno popolosi.

Anche la previsione di abolire definitivamente l'approvazione delle decisioni all'unanimità è stata criticata da qualche Paese membro ed in particolare dalla Gran Bretagna che nel sistema di votazione a maggioranza qualificata vedeva – evidentemente come una sorta di premonizione vocazionale al *brexit* deciso nel 2016 – la perdita della propria autonomia soprattutto in politica estera e nella fiscalità²²⁴. L'accordo sul sistema di voto veniva raggiunto dalle nuove sessioni della Conferenza Intergovernativa intervenute tra l'aprile e il giugno del 2004 e veniva ratificato nel Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004. Nelle conclusioni della Presidenza si esprimeva preoccupazione nella scarsa partecipazione elettorale in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo²²⁵, riconoscendo pertanto la necessità di un maggiore coinvolgimento dei cittadini attraverso la sensibilizzazione sull'importanza delle attività svolte dall'Unione in favore di tutti i cittadini. E l'appuntamento più importante e coinvolgente non poteva che essere la firma del

²²⁴ Il referendum sulla *brexit* del 23 giugno 2016 ha sancito la vittoria dei c.d. euroscettici che hanno ottenuto il 51,8% dei consensi. Uno degli argomenti utilizzati per convincere gli elettori a votare a favore della *brexit* è stato il tema del "National Health Service" (NHS), ovvero il sistema sanitario nazionale che sarebbe stato «salvato» reindirizzando i finanziamenti provenienti dal bilancio dell'UE e attraverso il taglio dei costi per l'immigrazione. Nella realtà, il salvataggio del NHS è stato utilizzato – come nota il commentatore Marek Sacha, esclusivamente per motivi elettorali: «Brexit ha vinto, ma il nostro sistema sanitario si trova, ancora una volta, al centro della battaglia. Mentre alcuni sostengono che Brexit potrebbe salvare il NHS, altri dicono che potrebbe rovinarlo; ma il fatto è che i leader di partito sono andati così disperatamente alla ricerca di voti, volendo nascondere che al di là dell'Europa il sistema sanitario britannico è in una crisi pesante». A distanza di nove mesi dal Referendum, il 28 marzo 2017, la Premier Theresa May ha firmato la lettera con la quale ha chiesto l'avvio della procedura prevista dall'art. 50 del Trattato di Lisbona che sancisce le procedure per l'uscita del Paese dall'Unione Europea. La lettera è stata consegnata dall'ambasciatore di Londra a Bruxelles, Tim Barrow, al Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk. Colpiscono le parole pronunciate dalla Premier May alla Camera dei Comuni subito dopo la presentazione della lettera: "Prenderemo le nostre decisioni e scriveremo le nostre leggi, avremo il controllo delle cose che più ci interessano". Si tratta, a mio parere, di un arretramento del diritto di libera circolazione di persone e merci in quanto, come affermato dalla stessa May, verrà ripreso il controllo delle frontiere e verrà "restituita al Regno la sua sovranità". Ancora una volta si assiste, in pratica, all'affermazione effettiva di un anacronistico ed ingiustificato attaccamento alla sovranità entro gli stretti confini di un territorio in spregio all'agognata integrazione politica europea inseguita da sessant'anni. E' comunque notorio come l'Inghilterra abbia da sempre remato contro la reale integrazione europea: non si può, infatti, non osservare come in varie e più occasioni abbia dimostrato l'attaccamento alla propria sovranità soprattutto in tema di accoglienza. Un esempio per tutte è dato da quanto affermato al Consiglio di Nizza quando ha proposto – come riportiamo nel presente paragrafo – di istituire dei centri per l'esame delle domande di asilo all'esterno del territorio europeo. Se tale proposta fosse stata accolta si sarebbe creato una sorta di sbarramento e di chiusura verso chi chiede accoglienza con la tangibile conseguenza di vanificare quanto era stato fatto fino ad allora.

²²⁵ La percentuale dei votanti è stata pari al 45,47% degli aventi diritto al voto, registrando una flessione rispetto alle precedenti elezioni del 1999, pari al 14,04%.

Rispetto alle elezioni del 1979 nelle quali si è registrata la più alta percentuale di partecipazione (61,99%), si è registrata una flessione pari al 16,52% (fonte CISE <https://intoccabili.wordpress.com/2014/04/07/votanti-in-percentuale-alle-elezioni-europee-dal-1979-al-2009/>)

Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa avvenuta a Roma il 29 ottobre 2004 nella Sala degli Orazi e Curiazi del Palazzo dei Conservatori in Piazza Campidoglio²²⁶.

²²⁶ Nella stessa storica Sala furono firmati i Trattati del 25/03/1957 che istituirono la CEE e l'EURATOM. Il 27 marzo 2017, in occasione del sessantesimo anniversario della firma dei suddetti Trattati, nella stessa Sala, i rappresentanti dei 27 Paesi dell'Unione hanno firmato la seguente dichiarazione congiunta: «Noi, i leader dei 27 Stati membri e delle istituzioni dell'UE, siamo orgogliosi dei risultati raggiunti dall'Unione europea: la costruzione dell'unità europea è un'impresa coraggiosa e lungimirante. Sessanta anni fa, superando la tragedia di due conflitti mondiali, abbiamo deciso di unirli e di ricostruire il continente dalle sue ceneri. Abbiamo creato un'Unione unica, dotata di istituzioni comuni e di forti valori, una comunità di pace, libertà, democrazia, fondata sui diritti umani e lo stato di diritto, una grande potenza economica che può vantare livelli senza pari di protezione sociale e welfare.

L'unità europea è iniziata come il sogno di pochi ed è diventata la speranza di molti. Fino a che l'Europa non è stata di nuovo una. Oggi siamo uniti e più forti: centinaia di milioni di persone in tutta Europa godono dei vantaggi di vivere in un'Unione allargata che ha superato le antiche divisioni.

L'Unione europea è confrontata a sfide senza precedenti, sia a livello mondiale che al suo interno: conflitti regionali, terrorismo, pressioni migratorie crescenti, protezionismo e disuguaglianze sociali ed economiche. Insieme, siamo determinati ad affrontare le sfide di un mondo in rapido mutamento e a offrire ai nostri cittadini sicurezza e nuove opportunità.

Renderemo l'Unione europea più forte e più resiliente, attraverso un'unità e una solidarietà ancora maggiori tra di noi e nel rispetto di regole comuni. L'unità è sia una necessità che una nostra libera scelta. Agendo singolarmente saremmo tagliati fuori dalle dinamiche mondiali. Restare uniti è la migliore opportunità che abbiamo di influenzarle e di difendere i nostri interessi e valori comuni. Agiremo congiuntamente, a ritmi e con intensità diversi se necessario, ma sempre procedendo nella stessa direzione, come abbiamo fatto in passato, in linea con i trattati e lasciando la porta aperta a coloro che desiderano associarsi successivamente. La nostra Unione è indivisa e indivisibile.

Per il prossimo decennio vogliamo un'Unione sicura, prospera, competitiva, sostenibile e socialmente responsabile, che abbia la volontà e la capacità di svolgere un ruolo chiave nel mondo e di plasmare la globalizzazione. Vogliamo un'Unione in cui i cittadini abbiano nuove opportunità di sviluppo culturale e sociale e di crescita economica. Vogliamo un'Unione che resti aperta a quei paesi europei che rispettano i nostri valori e si impegnano a promuoverli.

In questi tempi di cambiamenti, e consapevoli delle preoccupazioni dei nostri cittadini, sosteniamo il programma di Roma e ci impegniamo ad adoperarci per realizzare:

Un'Europa sicura: un'Unione in cui tutti i cittadini si sentano sicuri e possano spostarsi liberamente, in cui le frontiere esterne siano protette, con una politica migratoria efficace, responsabile e sostenibile, nel rispetto delle norme internazionali; un'Europa determinata a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata.

Un'Europa prospera e sostenibile: un'Unione che generi crescita e occupazione; un'Unione in cui un mercato unico forte, connesso e in espansione, che faccia proprie le evoluzioni tecnologiche, e una moneta unica stabile e ancora più forte creino opportunità di crescita, coesione, competitività, innovazione e scambio, in particolare per le piccole e medie imprese; un'Unione che promuova una crescita sostenuta e sostenibile attraverso gli investimenti e le riforme strutturali e che si adoperi per il completamento dell'Unione economica e monetaria; un'Unione in cui le economie convergano; un'Unione in cui l'energia sia sicura e conveniente e l'ambiente pulito e protetto.

Un'Europa sociale: un'Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, difendendo nel contempo l'integrità del mercato interno; un'Unione che tenga conto della diversità dei sistemi nazionali e del ruolo fondamentale delle parti sociali; un'Unione che promuova la parità tra donne e uomini e diritti e pari opportunità per tutti; un'Unione che lotti contro la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà; un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente; un'Unione che preservi il nostro patrimonio culturale e promuova la diversità culturale.

Un'Europa più forte sulla scena mondiale: un'Unione che sviluppi ulteriormente i partenariati esistenti e al tempo stesso ne crei di nuovi e promuova la stabilità e la prosperità nel suo immediato vicinato a est e a sud, ma anche in Medio Oriente e in tutta l'Africa e nel mondo; un'Unione pronta ad assumersi maggiori responsabilità e a contribuire alla creazione di un'industria della difesa più competitiva e integrata; un'Unione impegnata a rafforzare la propria sicurezza e difesa comuni, anche in cooperazione e complementarità con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, tenendo conto degli impegni giuridici e delle situazioni nazionali; un'Unione attiva in seno alle Nazioni Unite che difenda un sistema multilaterale disciplinato da regole, che sia orgogliosa dei propri valori e protettiva nei confronti dei propri cittadini, che promuova un commercio libero ed equo e una politica climatica globale positiva.

Perseguiamo questi obiettivi, fermi nella convinzione che il futuro dell'Europa è nelle nostre mani e che l'Unione europea è il migliore strumento per conseguire i nostri obiettivi. Ci impegniamo a dare ascolto e risposte alle preoccupazioni espresse dai nostri cittadini e dialogheremo con i parlamenti nazionali. Collaboreremo a livello di Unione europea, nazionale, regionale o locale per fare davvero la differenza, in uno spirito di fiducia e di leale cooperazione, sia tra gli Stati membri che tra di essi e le istituzioni dell'UE, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Lasceremo ai diversi livelli decisionali sufficiente margine di manovra per rafforzare il potenziale di innovazione e crescita dell'Europa. Vogliamo che l'Unione sia grande

Il diffuso entusiasmo che aveva suscitato il Trattato, veniva svilito non solo dal numero dei Paesi che l'hanno ratificato, solamente 18, ma soprattutto dall'esito negativo del Referendum tenuto in Francia il 29 maggio 2005 ed in Olanda l'1 giugno dello stesso anno e dalla decisione assunta il successivo 6 giugno dalla Gran Bretagna che sospendeva a tempo indefinito la ratifica del Trattato²²⁷.

Si rendeva, dunque, necessaria una "pausa di riflessione" per favorire, come affermato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, un ampio dibattito che coinvolgesse "i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali ed i partiti politici". Più che pausa di riflessione, a mio giudizio, si è trattato evidentemente di un arretramento di quanto fino ad allora era stato fatto in tema di coesione ed in senso unitario; detta pausa, pertanto, va considerata di fatto come un accantonamento, per così dire diplomatico, della Costituzione, il cui progetto viene riesumato con la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007. Con detta dichiarazione, sottoscritta da tutti i Paesi aderenti, oltre ad un preambolo nel quale si afferma, non senza enfasi che trasuda un celato pessimismo, che si è avverata l'antica speranza dell'unificazione europea che ha permesso il raggiungimento della pace e del benessere, si ribadisce la volontà di «dare all'Unione Europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009 una base comune rinnovata perché l'Europa è il nostro futuro comune»²²⁸.

Nel Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno dello stesso anno, I Capi di Stato e di Governo, hanno convenuto che sia ormai giunto il momento di portare avanti il disegno originario di una Unione effettiva superando le precedenti incertezze sul processo di riforma e conseguentemente hanno deciso di convocare una

sulle grandi questioni e piccola sulle piccole. Promuoveremo un processo decisionale democratico, efficace e trasparente, e risultati migliori.

Noi leader, lavorando insieme nell'ambito del Consiglio europeo e tra le istituzioni, faremo sì che il programma di oggi sia attuato e divenga così la realtà di domani. Ci siamo uniti per un buon fine. L'Europa è il nostro futuro comune».

L'importanza della celebrazione che vede contemporaneamente l'uscita della Gran Bretagna dall'UE, assume in questo contesto un impegno coeso e comune atto ad alimentare la convinzione che, anche in presenza di defezioni o di rinunce, tutti gli Stati aderenti dovranno lavorare affinché il lungo cammino dell'integrazione iniziato nel lontano 1957 non si arresti; anzi, come ha affermato il Presidente del Senato Grasso, in occasione delle celebrazioni dell'anniversario, si deve comprendere «che è necessario adesso un nuovo slancio, fondato sulla cooperazione rafforzata in certe materie condivise e nell'attuazione di politiche il più possibile unitarie. In gioco sono il futuro del continente e gli equilibri geopolitici globali».

²²⁷ Draetta, U. (2005) *Le lezioni da trarre dai primi "no" al referendum sulla Costituzione europea*.

²²⁸ Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma.

Conferenza intergovernativa entro luglio, invitando la futura Presidenza a elaborare un progetto di testo del trattato e a sottoporlo alla CIG non appena questa sia stata avviata. La CIG dovrà concludere i lavori il più presto possibile, e in ogni caso entro il 2007, al fine di concedere tempo sufficiente perché il trattato risultante possa essere ratificato prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009, così come auspicato dalla Dichiarazione di Berlino.

Interessante appare quanto affermato nelle conclusioni in riferimento alla disaffezione dei cittadini verso le Istituzioni che il Consiglio intende superare attraverso una maggiore comunicazione che li coinvolga in un dialogo permanente ed, in modo particolare, durante la successiva Conferenza intergovernativa e durante il processo di ratifica²²⁹. A rafforzamento di un maggior e proficuo dialogo auspicato con i cittadini, il documento conclusivo del Consiglio di Bruxelles, rileva la necessità di sviluppare ulteriormente l'Unione come "spazio" di libertà, sicurezza e giustizia al fine di rafforzare "ulteriormente la sicurezza in tema dell'Europa nonché le libertà e i diritti fondamentali dei cittadini". A tal fine, auspica che vengano compiuti rapidi progressi nel campo della politica migratoria tenendo conto di tutti gli aspetti del fenomeno affinché venga garantita l'effettiva protezione dei rifugiati e la reale integrazione di quanti legalmente sono presenti nel territorio dell'UE. Nel contempo, il Consiglio ritiene si debba sviluppare la lotta alla immigrazione illegale e alla tratta degli esseri umani anche e soprattutto attraverso "un vero partenariato con i paesi terzi e pienamente integrata nelle politiche esterne dell'Unione".

Certamente lo sviluppo dei superiori temi è stato pensato in funzione di un riavvicinamento dei cittadini alle istituzioni e, di conseguenza all'accettazione di una Costituzione comunitaria che, come sancito dalla Risoluzione del Parlamento

²²⁹La Commissione europea aveva commissionato a "Eurobarometro" un sondaggio per comprendere le motivazioni sottostanti al "no" alla Costituzione per l'Europa espresso dai cittadini francesi ed olandesi e per meglio interpretare lo stato d'animo degli stessi cittadini. Nel periodo febbraio e marzo 2006 sono stati intervistati complessivamente 25000 cittadini in tutti gli Stati membri. Tra l'altro dalla ricerca emerge che «Per la metà degli europei, elemento chiave per il futuro dell'Europa è rappresentato da uno standard di vita comparabile, seguono a distanza. L'introduzione dell'Euro in tutti i Paesi membri e una Costituzione comune seguono a distanza nelle preferenze degli intervistati. La Costituzione è menzionata più frequentemente nei "vecchi" Stati dell'UE e, in particolare, in Belgio (36 per cento) ma anche in Olanda (32 per cento) e Francia (29 per cento), i due paesi dove il referendum per la ratifica della Costituzione europea ha espresso un risultato negativo, mentre in Italia (29 per cento) quasi un terzo degli intervistati indica anche una lingua comune.

europeo del 7 giugno 2007, la cui base non avrebbe dovuto essere modificata rispetto a quanto già enunciato soprattutto nella prima parte del Trattato²³⁰.

Con siffatta affermazione, così come annotato da alcuni²³¹, si è voluto precludere ogni eventuale margine di discrezionalità e/o autonomie svuotando così il potere decisionale della CIG che non avrebbe dovuto fare altro che tradurre in Trattato il contenuto di fatto già deciso. A conferma di quanto detto, la Conferenza intergovernativa, in riferimento all'esplicito mandato ricevuto dal Consiglio europeo del 17 luglio 2007²³², convocata il 23 luglio successivo, iniziò i lavori (erano presenti i Ministri degli esteri dei Paesi membri e la Presidenza) e sulla base di quanto elaborato dal Servizio giuridico del Consiglio inviò il documento elaborato agli Stati membri²³³.

I lavori si conclusero il 3 ottobre, dopo 24 riunioni ed il testo definitivo del Trattato di riforma venne approvato il 19 ottobre 2007 e firmato a Lisbona il 13 dicembre dello stesso anno.

A norma dell'art. 6 il Trattato doveva essere ratificato dagli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali e l'entrata in vigore era prevista quando tutti gli strumenti di ratifica sarebbero stati depositati; con la firma del

²³⁰ Il punto 9 della Risoluzione così recita: «insiste sulla conservazione di tutti i principi basilari dell'Unione europea contenuti nella parte I del trattato costituzionale, in particolare la duplice natura dell'Unione europea quale unione di Stati e di cittadini/cittadine, il primato del diritto europeo, la nuova tipologia di atti e procedure, la gerarchia delle norme e la personalità giuridica dell'Unione; rileva che il trattato costituzionale comporta anche altri miglioramenti importanti in settori quali il consolidamento dei trattati esistenti e la fusione dei pilastri, il chiaro riconoscimento dei valori su cui si fonda l'Unione europea e della natura giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali, l'incremento della partecipazione dei cittadini e delle cittadine alla vita politica dell'Unione europea, la chiarificazione delle competenze dell'Unione europea e degli Stati membri, il rispetto del principio di sussidiarietà e la funzione dei parlamenti nazionali al riguardo, senza compromettere l'equilibrio istituzionale dell'Unione europea sancito dal protocollo sulla sussidiarietà, il rispetto del ruolo delle autorità regionali e locali».

²³¹ Si veda Panebianco M. (2007) L'Unione europea post costituzionale: verso il reform treaty. *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 601-612. Si veda, inoltre Ziller, J. (2007). *Il nuovo Trattato europeo*. L'A. a p. 3 annota, in riferimento al mandato del Consiglio per una nuova Conferenza intergovernativa per la stesura del Trattato costituzionale, che «Il mandato indicava pure quale doveva essere la forma per l'integrazione di queste modifiche, nonché una serie di modifiche supplementari rispetto al Trattato costituzionale del 2004».

²³² Vedi documento n. 11597/07 «Parere del Consiglio favorevole alla convocazione di una Conferenza intergovernativa ai sensi dell'art. 48 del TUE»: «1. Il 27 giugno 2007 il governo della Repubblica federale di Germania ha sottoposto al Consiglio una proposta di modifica dei trattati su cui è fondata l'Unione, conformemente all'articolo 48 del TUE (cfr. doc. 11222/07). Il Consiglio ha deciso di consultare il Parlamento europeo, la Commissione e la Banca centrale europea sulla convocazione di una conferenza di rappresentanti dei governi degli Stati membri a tal fine. 2. La Banca centrale europea ha formulato il suo parere il 5 luglio 2007 (doc. 11624/07), la Commissione il 10 luglio 2007 (doc. 11625/07) e il Parlamento europeo l'11 luglio 2007. 3. Alla luce di quanto precede il Consiglio è invitato, in conformità dell'articolo 48 del TUE, a formulare un parere favorevole alla convocazione di una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri in vista della sua apertura a Bruxelles il 23 luglio 2007».

²³³ Si rimanda ai documenti della CIG numeri 01, 02, 03 e 04/2007 consultabili sul sito <http://register.consilium.europa.eu>

Presidente della Repubblica Ceca del 3 novembre, tutti gli Stati membri hanno completato l'iter previsto dal citato articolo e, pertanto, il Trattato di Lisbona entrava in vigore il 1° dicembre 2009²³⁴.

Il Trattato di Lisbona si compone di sette articoli, trentasette Protocolli e sessantacinque Dichiarazioni, articolati in due parti: la prima che contiene le modifiche al TUE è suddiviso in sei Titoli; la seconda "Trattato sul funzionamento dell'Unione" contiene essenzialmente la sostituzione del termine "Comunità" col termine "Unione"²³⁵.

Il Trattato di Lisbona, a differenza di quanto era presente nel *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, non faceva alcun esplicito riferimento alla «Costituzione» né alcun altrettanto esplicito riferimento ai simboli dell'Unione stessa, segno evidente che mancava la volontà politica di una effettiva integrazione europea che, detto in altri termini, significava «aver paura...di appartenenza alla più grande costruzione storica dell'ultimo secolo» il che ingenera certamente preoccupazione per lo stesso futuro dell'Unione²³⁶.

Non possono comunque sottacersi novità positive contenute nel Trattato di Lisbona, quali l'introduzione del *diritto di iniziativa popolare*,²³⁷ attraverso il quale un milione di cittadini europei residenti in almeno un quarto degli Stati membri, possono invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'applicazione dei trattati UE²³⁸. I buoni propositi del legislatore europeo, proprio per il non facile iter che deve necessariamente coinvolgere cittadini di diversi Paesi che se, da un lato tende a valorizzare la condivisione delle idee, dall'altro rende complesso il

²³⁴ L'Italia ha ratificato il Trattato di Lisbona il 31 luglio 2008. La Camera dei Deputati ha infatti approvato all'unanimità (551 deputati favorevoli e nessun contrario) il disegno di legge n. 759 di "Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007". Il Senato ha invece espresso parere unanime favorevole (286 "sì" su 286 senatori presenti) il 23 luglio 2008.

²³⁵ Tit. I: Disposizioni comuni; Tit. II: Disposizioni relative ai principi democratici; Tit. III: Disposizioni relative alle istituzioni; Tit. IV: Disposizioni sulle cooperazioni rafforzate; Tit. V: Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune; Tit. VI: Disposizioni finali.

²³⁶ Triggiani, E. (Ed.). (2008). *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*. Levante editori.

²³⁷ Art. 11, comma 4, TUE: «Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».

²³⁸ Oltre al citato art. 11, comma 4, TUE la base giuridica dell'istituto è rappresentata dall'art. 24, par. 1 TUE, dal Regolamento UE n. 271/2011 e dall'art. 197 bis del Regolamento del Parlamento.

procedimento per la presentazione di una proposta di legge. A riprova della complessità del procedimento, al momento in cui scriviamo, solamente tre iniziative popolari sono riuscite²³⁹, segno evidente che i cittadini si sentono ancora scollati e lontani dalle Istituzioni comunitarie.

Altri passi non meno importanti vanno segnalati sull'assetto istituzionale: viene prevista l'elezione del Presidente del Consiglio europeo da parte dei Capi di Stato e di Governo ed il cui mandato dura due anni e mezzo e può essere riconfermato alla scadenza. Viene così a cadere la rotazione semestrale che non dava continuità all'azione collegiale. Al Presidente si affianca la nuova figura dell'Alto rappresentante che partecipa alle riunioni del Consiglio europeo e che «guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune»²⁴⁰.

Anche la clausola di recesso, disciplinata dall'art. 50 TUE²⁴¹, sembra essere in netta antitesi tra quanto proclamato e quanto poi normato: tutta la procedura di recesso dall'Unione assume prettamente un carattere unilaterale nonostante lo stesso articolo fissi un periodo di due anni dalla notifica dell'intenzione di recedere²⁴². Lo Stato membro, dunque, che decide di fuoriuscire dall'Unione ha piena facoltà e non è assolutamente subordinato ad eventuali veti da parte degli altri Stati.

²³⁹ Si tratta delle seguenti proposte tutte registrate nell'anno 2012: «Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!»; «Uno di noi»; «Stop vivisection». Al momento risultano aperte sei iniziative nella fase di raccolta firme, tra cui ci piace segnalare «Non solo istruzione: educare i cittadini alla partecipazione attiva e responsabile» il cui termine per la raccolta scade il 6 ottobre 2017. (Registro ufficiale "Diritto d'iniziativa dei cittadini europei": link: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=it>)

²⁴⁰ Art. 18 TUE. I successivi commi recitano: «L'alto rappresentante presiede il Consiglio «Affari esteri». L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione. Nell'esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione e limitatamente alle stesse, l'alto rappresentante è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione, per quanto compatibile con i paragrafi 2 e 3».

²⁴¹ Art. 50, comma 1, TUE: «Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione».

²⁴² Art. 50, comma 3, TUE: «I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al paragrafo 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine».

Praticamente, allo Stato che decide di recedere dall'Unione viene lasciata piena libertà, a differenza di quanto era previsto dall'art. 51 del Trattato dell'Unione europea che indicava una durata illimitata²⁴³.

L'uscita di uno Stato membro – come sta avvenendo per l'uscita della Gran Bretagna – non è altro che il risultato dell'incapacità dell'UE di *costituirsi* quale soggetto sovranazionale le cui decisioni e deliberazioni, in tal caso, avverrebbero a maggioranza e non all'unanimità, così come previsto dall'art. 48 NTUE, basato sul tradizionale metodo della conferenza intergovernativa che, ovviamente, essendo molto improbabile il raggiungimento dell'unanimità, rende inverosimile qualsiasi miglioramento normativo.

Alla luce di quanto sopra, mi sembra poter dedurre che l'Unione non ha avuto il coraggio di adottare procedure come quelle previste per altri Trattati e Patti; in particolare, la procedura del *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici* del 1966²⁴⁴ prevede che gli eventuali emendamenti entrino in vigore dopo l'approvazione – in quel caso specifico – dall'Assemblea delle Nazioni Unite e con una maggioranza qualificata (due terzi degli Stati)²⁴⁵.

La previsione in seno all'UE dell'unanimità costituisce nella realtà un impedimento alla realizzazione effettiva di un'Europa come Istituzione sovranazionale sovrana. Né possono accettarsi le remore di quanti potrebbero temere la cessione di sovranità dei singoli Stati a favore di altra sovranità sovranazionale: si potrebbe, infatti, come

²⁴³ Art. 51 Trattato dell'Unione Europea: «Il presente trattato è concluso per una durata illimitata».

²⁴⁴ Sottoscritto a New York il 16 dicembre 1966 è entrato in vigore il 23 marzo 1976; il Preambolo recita «Considerato che, in conformità ai principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite, il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo; Riconosciuto che questi diritti derivano dalla dignità inerente alla persona umana; Riconosciuto che, in conformità alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'ideale dell'essere umano libero, che goda delle libertà civili e politiche e della libertà dal timore e dalla miseria, può essere conseguito soltanto se vengono create condizioni le quali permettano ad ognuno di godere dei propri diritti civili e politici, nonché dei propri diritti economici, sociali e culturali; Considerato che lo Statuto delle Nazioni Unite impone agli Stati l'obbligo di promuovere il rispetto e l'osservanza dei diritti e delle libertà dell'uomo; Considerato infine che l'individuo in quanto ha dei doveri verso gli altri e verso la collettività alla quale appartiene, è tenuto a sforzarsi di promuovere e di rispettare i diritti riconosciuti nel presente Patto».

²⁴⁵ L'art. 51 del «Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici» prevede: al comma 2 «Gli emendamenti entreranno in vigore dopo esser stati approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e accettati, in conformità alle rispettive procedure costituzionali, da una maggioranza di due terzi degli Stati parti del presente Patto»; ed al comma 3: «Quando gli emendamenti entreranno in vigore, essi saranno vincolanti per gli Stati parti che li abbiano accettati, mentre gli altri Stati parti rimarranno vincolati dalle disposizioni del presente Patto e da qualsiasi emendamento anteriore che essi abbiano accettato».

ipotizzato da alcuni²⁴⁶, utilizzare con opportuni provvedimenti modificativi negli Stati membri lo strumento del Referendum popolare, per altro come abbiamo già accennato più sopra e previsto per il c.d. *diritto di iniziativa popolare*.

Ad ogni modo, non può sottacersi l'importanza dell'estensione del voto a maggioranza qualificata che evidenzia la volontà di cedere in parte ed in qualche modo una parte di sovranità in favore dell'accettazione di quanto deliberato dalla maggioranza, ovvero accondiscendere ad essere minoranza.

Né può non evidenziarsi che il processo di integrazione passa necessariamente attraverso la risoluzione del problema della cittadinanza che, come afferma l'art. 9 del NTUE "si aggiunge alla cittadinanza nazionale" che viene ipotizzata e statuita come se si trattasse di una seconda cittadinanza aggiuntiva e non esaustiva e conglobante. Riaffiora, dunque, l'antica diatriba tra una cittadinanza pienamente sostanziale, discendente da una Istituzione sovranazionale e una cittadinanza statale «arricchita» da altra complementare e non esclusiva.

E' vero che il cittadino europeo con il Trattato di Lisbona acquista una maggiore «visibilità»²⁴⁷, ma è altrettanto vero ed innegabile che sarebbe bastato semplicemente la modifica della Direttiva n. 38 del 2004²⁴⁸, laddove prevede l'accesso ai diritti sociali garantiti dallo Stato membro ospitante in favore di altri cittadini europei che risiedono stabilmente da più di cinque anni con l'eliminazione, più marcatamente europeista, della frase «da più di cinque anni». In effetti con tale semplice eliminazione dell'inciso «da più di cinque anni» si sarebbe creato il presupposto realistico per giungere ad una cittadinanza europea sganciata da qualsiasi «contaminazione» nazionale e, dunque, con una autonoma regolamentazione in chiave europeista.

²⁴⁶ Triggiani, E. (Ed.). (2008). *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*. Op.cit., p. 18: «Si tratterebbe, in fondo, di una più significativa applicazione del *principio della democrazia partecipativa*. Non si capisce perché non si potrebbe ipotizzare un Referendum europeo da celebrarsi nello stesso giorno in tutta l'Europa, rendendo così effettiva la partecipazione attiva dei cittadini alla determinazione del proprio futuro.

²⁴⁷ Come afferma il Preambolo del Trattato: «decisi ad istituire una cittadinanza comune».

²⁴⁸ L'art. 16 al comma 1, recita «Il cittadino dell'Unione che abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante ha diritto al soggiorno permanente in detto Stato».

A mio sommo avviso, pertanto, occorre acquisire la consapevolezza che il reciproco riconoscimento delle differenze è l'unica e possibile strada da percorrere, senza indugio alcuno, per costruire una *identità globale* che consenta, a tutti ed a ciascuno, di essere semplicemente cittadino del mondo, uguale a tutti in quanto uomo e contestualmente diverso da tutti in quanto *unicità* e la cui *diversità* dovrà essere amalgamata dalla condivisione dei valori fondamentali del vivere quotidiano.

Il Trattato da quanto esaminato, in definitiva, non semplifica l'architettura normativa europea, anzi i suoi numerosi Protocolli e Dichiarazioni allegati al testo, la rendono di difficile lettura e comprensione ai cittadini e non solo; infatti non è sufficiente semplicemente conclamare che occorre porre le Istituzioni comunitarie più vicine ai cittadini ma, al contrario, bisogna favorire e dare spazio a quanti – cittadini e formazioni sociali in genere – che ormai da troppo tempo chiedono a gran voce di essere parte attiva del processo di integrazione.

CAPITOLO TERZO: STRUMENTI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELL'U.E.

3.1 La Convenzione di Roma del 1950

Subito dopo la fine della seconda guerra mondiale, come abbiamo avuto modo di ricordare al Capitolo 2.1, tra i governati dei Paesi europei si avvertiva l'esigenza della realizzazione di un nuovo ordine che fosse in grado, attraverso il superamento del «dogma della sovranità perfetta»²⁴⁹, di scongiurare il pericolo di un nuovo e più cruento conflitto mondiale. Nuovo ordine che avrebbe dovuto superare il *vecchio* concetto di sovranità a favore di un nuovo *modus operandi* di cooperazione, come richiedeva con convinzione, già nel 1941, Altiero Spinelli²⁵⁰.

²⁴⁹ Luigi Einaudi –economista e secondo Presidente della repubblica italiana- nella sua famosa lettera del 28 dicembre 1918 indirizzata al Direttore del *Corriere della Sera*, in riferimento alla costruzione della Società delle Nazioni, ribadiva con forza e senza mezzi termini la necessità del superamento del dogma della sovranità perfetta che altro non è che pura immaginazione in quanto esistono solamente «...Stati servi gli uni dagli altri; uguali e indipendenti perchè consapevoli...». Nello stesso scritto l'A. afferma con estrema chiarezza e lungimiranza che «La verità è la interdipendenza dei popoli liberi, non la loro indipendenza assoluta» perchè «Per mille segni manifestasi la verità che i popoli sono gli uni dagli altri dipendenti, che essi non sono sovrani assoluti ed arbitri, senza limite, delle proprie sorti, che essi non possono far prevalere la loro volontà senza riguardo alla volontà degli altri. Alla verità dell'idea nazionale: «noi apparteniamo a noi stessi» bisogna accompagnare la verità della comunanza delle nazioni: «noi apparteniamo anche agli altri»». In pratica Einaudi ha il pregio di intuire che il non dipendere dagli altri è semplicemente utopia così come pure diventa inimmaginabile l'autosufficienza economica che ha bisogno ovviamente di spazi che, per via dell'interdipendenza, si identificano con il mondo intero. Einaudi, infine, conclude auspicando un costante rapporto tra i diversi Stati attraverso accordi e Trattati «...i quali dovranno moltiplicarsi fra stato e stato. Trattati di lavoro per la tutela dei milioni di lavoratori che le necessità della ricostruzione metteranno in moto, da una contrada all'altra; trattati di commercio per la ripartizione delle materie prime e degli alimenti; trattati coloniali, affinché più non si contempa l'onta di popoli civili intesi allo sfruttamento delle popolazioni nere accorse a difendere in Europa la causa della civiltà; trattati di navigazione sui grandi fiumi, come il Danubio, od attraverso gli stretti; trattati portuali per garantire ai popoli dell'entroterra l'uso dei servizi di quei porti che per ragioni di nazionalità sono collocati entro il territorio del popolo abitante sulla costa; trattati tributari per impedire ai cittadini di uno stato di fuoruscire allo scopo di sottrarsi al pagamento dei tributi imposti dalla guerra. Nessuno di questi trattati sarà una vera menomazione dello spirito di nazionalità. Perché solo le nazioni integrate, consapevoli di se stesse, potranno fare rinunce volontarie che siano innalzamenti e non atti costretti di servitù. Soltanto le nazioni libere potranno vincolarsi mutuamente per garantire a se stesse, come parti di un superiore organo statale, la vera sicurezza contro i tentativi di egemonia a cui, nella presente anarchia internazionale, lo stato più forte è invincibilmente tratto dal dogma funesto della sovranità assoluta».

²⁵⁰ Altiero Spinelli –fondatore nel 1943 del Movimento Federalista Europeo, è stato promotore di un progetto di trattato istitutivo di una Unione Europea che ricalcava la sua vocazione federalistica e che venne adottato dal Parlamento europeo nel 1984 - nel *Manifesto di ventotene* metteva in evidenza gli eventuali rischi di spinte controcorrente per la realizzazione di fattiva cooperazione tra i vari Stati e annotava che «Nel breve intenso periodo di crisi generale, in cui gli stati nazionali giaceranno fracassati al suolo, in cui le masse popolari attenderanno ansiose la parola nuova e saranno materia fusa, ardente, suscettibile di essere colata in forme nuove, capace di accogliere la guida di uomini seriamente internazionalisti, i ceti che più erano privilegiati nei vecchi sistemi nazionali cercheranno subdolamente o con la violenza di smorzare l'ondata dei sentimenti e delle passioni internazionalistiche, e si daranno ostinatamente a ricostruire i vecchi organismi statali».

Sulla base delle richiamate argomentazioni, il *Coordinamento internazionale dei movimenti per l'unità europea* presieduto da Winston Churchill²⁵¹, organizzò il “Congresso dell'Europa” che si svolse in Olanda, all'Aia, dal 7 all'11 maggio del 1948 ed al quale parteciparono 750 delegati provenienti da 26 Paesi²⁵².

Il Congresso vedeva la luce proprio in un periodo in cui si prendeva coscienza che i diritti umani non solo erano stati calpestati ovunque e nel quale la libertà individuale era privata anche dei diritti più elementari, ma soprattutto quello che aveva un peso specifico più pressante e inaccettabile era l'indifferenza di fronte al valore della vita, quasi a negarne la sua inviolabilità e sacralità. Sulla scorta di queste constatazioni l'Assemblea decise la convocazione di una Assemblea europea eletta dai parlamenti nazionali per la stesura di una Carta europea dei diritti umani e la creazione di una Corte Europea dei diritti dell'uomo.

In seguito alla Conferenza dell'Aia, fu costituita una commissione giuridica per lo studio e la redazione di un progetto di Carta dei diritti dell'uomo da sottoporre all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa.

Presieduta dal deputato socialista belga Fernand Dheousse congiuntamente a Pierre-Henry Teitgen, già Ministro francese, e a David Maxwell-Fyfe, la Commissione scelse quale redattore e relatore del progetto Teitgen che da subito dovette fare i conti con le diversità di vedute col collega Dheousse il quale era abbastanza noto per il suo socialismo puro e scevro da ogni e qualsiasi contaminazione. Il carisma di Teitgen ed il buon senso di Dheousse consentirono un accordo tra le varie divergenze fino a giungere ad un progetto unitario da poter essere approvato dalla Commissione ed essere presentato alla Assemblea consultiva.

²⁵¹ Giova ricordare il famoso discorso tenuto all'Università di Zurigo nel 1946 da Churchill con il quale sintetizzò le conclusioni che aveva tratto dalla lezione della storia: “Esiste un rimedio che... in pochi anni renderebbe tutta l'Europa... libera e ... felice. Esso consiste nella ricostruzione della famiglia dei popoli europei, o in quanto più di essa riusciamo a ricostruire, e nel dotarla di una struttura che le permetta di vivere in pace, in sicurezza ed in libertà. Dobbiamo costruire una sorta di Stati Uniti d'Europa.”

²⁵² Presero parte al Congresso personalità di spicco quali Konrad Adenauer, Albert Coppé, Alcide De Gasperi, Harold Macmillan, François Mitterand, Paul-Henri Spaak e Altiero Spinelli. Non può non ricordarsi, inoltre, Pierre-Henry Teitgen che, in riferimento al possibile progetto di unione dei Paesi d'Europa esclamò: “il faut l'unification de l'Europe des droits de l'homme” (Trad.: dovrebbe essere l'unificazione dell'Europa in diritti umani).

Il relatore pose preliminarmente all'attenzione della Commissione due questioni: la lista delle libertà da garantire ed il meccanismo attraverso il quale rendere effettiva tale garanzia. Avendo a disposizione la Carta universale dei diritti dell'uomo, adottata nel dicembre del 1949 dall'ONU, si reputò opportuno operare una selezione sulla base della suddetta Carta che, tra l'altro, non prevedeva alcun tipo di sanzione per il mancato rispetto di quanto proclamava. Teitgen, comprendendo il limite della Carta e volendo, invece, imporre il rispetto delle libertà e dei diritti anche attraverso la previsione di sanzioni, ha necessariamente dovuto limitare la lista dei diritti ad un ristretto numero per via delle diversità di vedute su determinati temi con Dehousse. Rimasero, dunque, fuori dalla lista il diritto all'istruzione ed il diritto alla proprietà che Teitgen considerava rispettivamente, come legittima aspirazione all'istruzione dei propri figli secondo il proprio credo religioso e filosofico e come condizione imprescindibile per assicurare l'indipendenza personale. Per i suddetti due diritti, in seno alla Commissione, si erano riscontrati forti divergenze tra due concezioni diametralmente opposte: quella cattolico-protestante e quella liberal-socialista che rischiavano di stroncare sul nascere la possibilità della nascita dell'agognata Carta europea dei diritti umani.

Considerata l'impossibilità di addivenire, almeno nel breve termine, ad una soluzione comune su questi temi, la Commissione decise di rinviare l'eventuale risoluzione delle divergenze riscontrate in una successiva fase, onde scongiurare il rischio di una interruzione dei lavori con il conseguente risultato del fallimento della Commissione stessa.

I lavori della Commissione si concentrarono nell'affrontare e risolvere le condizioni di applicazione delle libertà e dei diritti nei singoli Paesi e ritenendo che bisognava creare prima la giurisdizione e poi il codice, istituirono una giurisdizione europea dei diritti dell'uomo. L'istituzione di tale giurisdizione si rendeva necessaria anche se era attiva la Corte dell'Aja che aveva competenza solamente per i conflitti che

oppongono due Stati, perché la Carta dava il diritto ad ogni individuo leso di sporgere denuncia e prevedeva l'obbligo della giurisdizione di accettare tale denuncia²⁵³.

L'obiettivo che Teitgen si prefiggeva con l'istituzione di una Corte europea era quello di realizzare un valido strumento deterrente nella violazione dei diritti fondamentali, obbligando gli Stati aderenti a non violare le norme della Convenzione, attraverso la limitazione della sovranità statale nel senso di Diritto²⁵⁴.

Dopo il travagliato percorso, la CEDU venne sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950 da Regno Unito, Norvegia, Repubblica federale tedesca, Belgio Olanda, Irlanda Grecia, Danimarca, Italia, Francia, Islanda, Lussemburgo e Turchia ed il 28 novembre 1950, a Parigi, fu anche sottoscritta dalla Svezia e dalla Grecia, entrò in vigore il 3 settembre 1953, solamente dopo che i primi dieci Stati procedettero alla ratifica della Convenzione²⁵⁵.

²⁵³ Frutto del compromesso tra le varie vedute, il diritto al ricorso individuale doveva passare attraverso l'accettazione dell'allora esistente Commissione europea dei diritti dell'uomo che aveva la facoltà di accettarlo. Con l'entrata in vigore del Protocollo n. 9, il primo ottobre 1994, viene prevista e resa effettiva la possibilità di ricorrere individualmente alla Corte: «Ai sensi dell'articolo 25 della Convenzione, qualsiasi persona che afferma di essere vittima di una violazione dei diritti umani può presentare una domanda alla Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo contro lo Stato competente. Se la Commissione, dopo aver dichiarato il ricorso ricevibile, non riesce a garantire una soluzione amichevole, redige una relazione sui fatti affermando il suo parere sul fatto che c'è stata una violazione della Convenzione. Sotto il regime di convenzione originaria, solo la Commissione e gli Stati interessati possono adire la Corte, a condizione che lo Stato contro il quale è stata presentata la denuncia ha riconosciuto la giurisdizione della Corte. Questo protocollo consente a un candidato la cui petizione è stata oggetto di una relazione da parte della Commissione di chiedere alla Corte di esaminare il caso, indipendentemente dal fatto che la Commissione o lo Stato interessato ha rinviato la causa alla Corte».

²⁵⁴ D'Agata, A. – Teitgen, P.E., (2007), *L'Europa dei diritti*, p.49 in www.eurostudium.eu/rivista/documenti/numero_3/Lianca_IV.pdf: «Enfin il ne s'agit pas, lorsque nous voulons garantir et protéger les libertés en Europe de diminuer la souveraineté d'un État par rapport à un autre État, de donner prééminence à un État sur un autre État. Il s'agit de limiter la souveraineté des États du côté du droit, et, de ce côté-là, toutes les limites sont permises». Trad.: «In definitiva non si tratta, quando vogliamo garantire e proteggere le libertà in Europa, di limitare la sovranità di uno Stato in rapporto ad un altro Stato, di dare preminenza ad uno Stato piuttosto che ad un altro. Si tratta di limitare la sovranità degli Stati nel senso del Diritto, e a questo scopo, tutte le limitazioni sono permesse»

²⁵⁵ L'ordine cronologico della ratifica della Convenzione è stato il seguente Regno Unito, Norvegia, Svezia, Repubblica federale tedesca, Saar, Irlanda, Grecia, Danimarca, Islanda e Lussemburgo. L'Italia la ratificò con Legge 4 agosto 1955, n. 848, la quale recepiva e ratificava anche il Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, pubblicata sulla G.U. n. 221 del 24 settembre 1955, entrò in vigore il 10 ottobre 1955.

3.1.1 Struttura della CEDU e sua natura

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, così come modificata dalle disposizioni del Protocollo n. 14 (STCE n. 194) a partire dalla sua entrata in vigore, il 10 giugno 2010, ed integrata dai XIV precedenti Protocolli aggiuntivi²⁵⁶, si compone di tre Titoli e di 59 articoli, che coprono l'insieme dei diritti politici, sociali, civili ed economici garantiti dall'Unione Europea ai suoi cittadini.

La CEDU, fondamentalmente, può essere suddivisa in tre parti riguardanti specificamente: i diritti protetti ed i protocolli aggiuntivi; il sistema di controllo ed i protocolli procedurali; le disposizioni finali. Si riconducono ai diritti protetti: l'art. 1 (inviolabilità della dignità umana), l'art. 2 (diritto alla vita), art. 3 (diritto all'integrità fisica e psichica della persona), l'art. 4 (divieto di tortura), l'art. 5 (divieto di riduzione in schiavitù), l'art. 6 (diritto alla libertà e alla sicurezza), l'art. 7 (diritto al rispetto della vita familiare e privata), l'art. 8 (diritto alla protezione dei dati personali), l'art. 9 (diritto di sposarsi e di costituire una famiglia), l'art. 10 (diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione), l'art. 11 (diritto alla libertà di espressione e di informazione), l'art.12 (diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione), l'art. 13 (diritto a un ricorso effettivo), l'art. 14 (divieto di discriminazione ed «in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la

²⁵⁶ In particolare, i Protocolli II e III (entrati in vigore il 21 settembre 1970), il V (entrato in vigore il 20 dicembre 1971), il VIII (entrato in vigore il 1° gennaio 1990), il IX (entrato in vigore il 1° ottobre 1994) ed il X (mai entrato in vigore) riguardano aspetti procedurali. I Protocolli I ("Protocollo addizionale", entrato in vigore il 18 maggio 1954), il IV (entrato in vigore il 2 maggio 1968), il VI (entrato in vigore il 1° marzo 1985), il VII (entrato in vigore il 1° novembre 1988), il XII (entrato in vigore il 1° aprile 2005) ed il XIII (entrato in vigore il 1° luglio 2003) hanno aggiunto altri diritti; in particolare il Protocollo I sancisce la protezione della proprietà, il diritto all'istruzione ed il diritto a libere elezioni; il Protocollo IV decreta il divieto di imprigionamento per debiti, il divieto di espulsione dei cittadini ed il divieto di espulsioni collettive di stranieri. Di particolare rilievo il Protocollo VII che individua le garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri e decreta il diritto a un doppio grado di giudizio in materia penale ed il principio che «Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale dello Stato». Risulta oltremodo di fondamentale importanza quanto decretato dal Protocollo XII che garantisce ciascuno, senza nessuna discriminazione, il godimento di ogni diritto previsto dalla legge.

lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione», l'art. 15 (deroga in caso di stato d'urgenza agli obblighi derivanti dalla Convenzione), l'art. 16 (restrizioni all'attività politica degli stranieri), l'art. 17 (divieto dell'abuso di diritto) e l'art. 18 (limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti).

Gli articoli, dal 19 al 51, di tipo procedurale, attengono alla composizione ed al funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo ed al meccanismo dell'esame dei ricorsi.

L'art. 53, dispone che «nessuna delle disposizioni della presente Convenzione può essere interpretata in modo da limitare o pregiudicare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali che possano essere riconosciuti in base alle leggi di ogni Parte contraente o in base a ogni altro accordo al quale essa partecipi», statuendo, dunque, un livello minimo che non può determinare un arretramento di tutela rispetto a quella offerta dalle singole Costituzioni statali dei Paesi aderenti²⁵⁷.

I Padri fondatori della CEDU, in effetti, la concepirono come *meccanismo convenzionale* atto ad incidere profondamente nella sovranità degli Stati membri, tant'è che, attraverso la facoltà concessa ai singoli individui di farsi riconoscere da un'autorità terza l'eventuale responsabilità di uno Stato che ha violato i diritti che la stessa Convenzione ha riconosciuto, viene limitata de facto la singola sovranità statale a favore di una sovranazione. Tale riconoscimento, consentendo al singolo la partecipazione attiva alla funzione propria del costituzionalismo, limita il potere dell'esecutivo attraverso garanzie di rango superiore. Sotto questo punto di vista, l'art. 1 crea «obbligazioni oggettive» nei confronti degli Stati aderenti²⁵⁸ e, non una semplice reciprocità, come sembrerebbe da una semplice lettura. E' questa forse la più

²⁵⁷ L'elezione dei primi membri della Corte da parte dell'Assemblea Consultativa del Consiglio d'Europa avvenne il 21 gennaio 1959. I Presidenti che si sono succeduti nel corso degli anni sono stati: dal 1952-1958 Massimo Pilotti, Italia; dal 1958-1964 Andreas Matthias Donner, Paesi Bassi; dal 1964-1967 Charles Léon Hammes, Lussemburgo; dal 1967-1976 Robert Lecourt, Francia; dal 1976-1980 Hans Kutscher, Germania; dal 1980-1984 Josse Mertens de Wilmars, Belgio; dal 1984-1988 Alexander John Mackenzie Stuart, Regno Unito; dal 1988-1994 Ole Due, Danimarca; dal 1994-2003, Spagna; da 2003-2015 Vasileios Skouris, Grecia; dall'8 ottobre 2015 e tutt'ora in carica, Koen Lenaerts, Belgio.

²⁵⁸ Vedi Sentenza 18-01-1978 della Corte europea dei diritti dell'uomo

grande novità della Convenzione anche con il limite, certamente superabile, che l'applicazione dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione rimane subordinata alla appartenenza del soggetto alla giurisdizione di uno Stato membro.

Certo, se la Corte fosse stata dotata, *ab origine*, del potere di invalidare la norma interna nazionale in conflitto con quanto previsto dalla Convenzione, si sarebbero creati i presupposti per attribuire alla stessa Corte, oltre alla qualifica di giudice sovranazionale, quella di *giudice costituzionale*.

Detto potere, proposto dalla delegazione francese in sede di redazione della CEDU, fu avversato dai rappresentanti dei Governi degli Stati fondatori i quali temevano di dover cedere una importante fetta di sovranità in favore di una più ampia sovranità sovranazionale, non comprendendo che, con la carenza di tale prerogativa, le decisioni assunte dalla Corte acquistano esclusivamente un valore *accertativo* che non rileva ai fini della determinazione dei modi di attuazione del ripristino dello *status quo* violato²⁵⁹. E' pure vero che l'articolo 46, al suo secondo punto, stabilisce che: "La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione", ma è altrettanto vero che, pur vincolando gli Stati in merito al fine, ovvero alla esecuzione del giudicato, lascia ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi tramite i quali dovrà essere perseguito il risultato²⁶⁰.

La mancata efficacia delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo rappresenta, dunque, "una grave lacuna nel sistema che potrebbe facilmente essere corretta, ispirandosi al regime della Corte di giustizia delle Comunità europee"²⁶¹. Gli Stati, pertanto, devono prendere tutte le misure necessarie, non solo per eliminare le violazioni riscontrate, ma soprattutto per evitare la reiterazione delle violazioni, come ricorda la Corte europea dei diritti dell'uomo nella Sentenza del 31 ottobre 1995,

²⁵⁹ Si veda Pollinico, O, (2012) *Unione Europea e Cedu: Analisi comparata della genesi e dei primi sviluppi della rispettiva azione, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali*.

²⁶⁰ Anche recentemente a tal proposito il T.A.R. Sicilia, Catania, con decisione 6 febbraio 2014, n. 424 ha statuito che "le decisioni della Corte europea non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti. Esse, in altre parole, creano reciproci vincoli obbligatori tra gli Stati membri e non danno luogo ad obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò che urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti".

²⁶¹ Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenze del 13 luglio 1983, *Ganshof van der Meersch*. Vedi anche casi Goddi, Colozza e Brozicek (sentenze del 9 aprile 1984, serie A no 76, 12 febbraio 1985, serie A no 89, e 19 dicembre 1989, serie A no 167.

Papamichalopoulos et al c. Grecia: «...ai sensi dell'articolo 46 le Alte Parti contraenti si impegnano ad uniformarsi alle sentenze definitive emesse dalla Corte nelle controversie di cui sono parte in causa, con la sorveglianza del Comitato dei Ministri sull'esecuzione di tali sentenze. Ne deriva in particolare che, quando la Corte accerta una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme accordate a titolo di equa soddisfazione di cui all'articolo 41, ma anche di scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali e/o, eventualmente, individuali da integrare nel suo ordinamento giuridico interno allo scopo di mettere fine alla violazione accertata dalla Corte e di annullarne le conseguenze per quanto possibile. Lo Stato convenuto rimane libero, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, di scegliere i mezzi per assolvere al suo obbligo giuridico relativamente all'articolo 46 della Convenzione, purché tali mezzi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte (Scozzari e Giunta c/Italia (GC), n° 39221/98 e 41963/98, § 249, CEDU 2000-VIII; Broniowski c/Polonia (GC), n° 31443/96, § 192, CEDU 2004-V)»²⁶². La stessa sentenza al paragrafo 26 afferma «Gli Stati contraenti che sono parti di un procedimento hanno, in linea di principio, la libertà di scegliere gli strumenti con cui adeguarsi ad una sentenza in cui la Corte ha rilevato una violazione. Tale discrezionalità circa le modalità di esecuzione di una sentenza è speculare rispetto alla libertà di scelta derivante dall'obbligo primario degli Stati contraenti di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà ai sensi della Convenzione (articolo 1). Se la natura della violazione consente la restitutio in integrum, è compito dello Stato resistente attuarla, in quanto la Corte non ha né il potere né la possibilità pratica di farlo essa stessa».

In realtà, la Corte EDU, iniziò il suo percorso giurisdizionale in maniera abbastanza *soft* o, meglio, *naïf*²⁶³, poiché i redattori della Convenzione, ovvero i Padri fondatori, ritenevano che sarebbe stato principalmente compito degli Stati e, più specificamente, delle singole costituzioni difendere e garantire i diritti fondamentali dei cittadini dei Paesi aderenti. Il periodo a cavallo tra il 1950 e la prima metà degli anni settanta, non

²⁶² Si segnalano, inoltre, Sentenza del 31 ottobre 1995, Vermeire c Belgio, par. 34 e Sentenza del 29 novembre 1991.

²⁶³ Come definito da Catarbia, M. (2007) *I diritti in azione*, a cura di, Bologna: Il Mulino, p. 13.

a caso è stato ribattezzato «addormentato» proprio per il procedere lento, quasi dormiente, dell'applicazione del sistema di tutela dei diritti umani²⁶⁴.

Non può non ricordarsi, infatti, come l'ex Presidente della Corte, Luzius Wildhaber facendo riferimento al periodo 1950 – 1960, rilevasse che il sistema protezione diritti umani era ben lungi dall'essere effettivamente operante ed efficace, stante la mancata accettazione delle clausole opzionali da parte della maggioranza degli Stati membri. In particolare per la piena entrata in vigore della Convenzione in uno Stato occorreva, oltre alla firma ed alla ratifica, l'espressa dichiarazione sul ricorso individuale e sulla giurisdizione; le mancate dichiarazioni (sul ricorso individuale e sulla giurisdizione), infatti, pur non essendo obbligatorie precludevano di fatto il funzionamento della Corte in quello Stato²⁶⁵.

Lo stato di stallo venne anche evidenziato dal Vicepresidente della Corte, il giudice Henri Rolin, che si interrogava sulla possibile sopravvivenza della stessa Corte²⁶⁶.

Quella di Rolin era effettivamente una preoccupazione fondata, essendosi pronunciata la Corte dal 1959 al 1965 solamente tre volte: il primo caso fu esaminato nel 1960²⁶⁷; il secondo caso, l'anno successivo²⁶⁸ ed il terzo caso nel 1962 che la Corte dichiarò irrilevante e dichiarato successivamente inammissibile nel 1967. La partenza a rallentatore della Corte è evidenziata eloquentemente dalla sua stessa produzione: solamente sei pronunce nel merito fino agli inizi degli settanta²⁶⁹. Certamente l'attività rallentata dipendeva, in parte, anche da un fattore prettamente organizzativo: i giudici CEDU non svolgevano a tempo pieno ed in via

²⁶⁴ Frowein, J. (1984) *European Integration through Fundamental Rights*, in *Michigan Journal of Law Reform*, p. 18, definisce questo periodo “*sleeping beauty*”.

²⁶⁵ Il Consiglio d'Europa con una formale Raccomandazione, la n. 52 del 24.09.1953, ne sollecitò le ratifiche. L'invito sortì gli effetti sperati e nello stesso anno si raggiunsero le dieci ratifiche necessarie per l'entrata in vigore della Convenzione.

²⁶⁶ Rolin, H. (1965) *Has the European Court of Human Rights a future?*, in *Human Rights Law Journal*, p. 442

²⁶⁷ Sentenza 14-11-1960, *Lawless c. Irlanda*. Il ricorso fu deciso sotto il profilo dell'ammissibilità. Respingendo le obiezioni preliminari del governo irlandese.

²⁶⁸ Sentenza 1-7-1961, *Lawless c. Irlanda*, ric. 332/57: fu il primo ricorso deciso nel merito.

²⁶⁹ Campanile, L.V. (2015) *Convention européenne des droits de l'homme ed violations structurelles (L'evolution des systèmes de protection des droits de l'homme, École doctorale de Droit et Science politique, Thèse en cotutelle internationale, Palermo*, p. 12: «Si tratta delle seguenti sentenze: *Lawless c. Irlanda*, 1 luglio 1961, (la corte non dichiara alcuna violazione; la principale doglianza era relativa agli articoli 5 e 15 Cedu); *Wemhoff c. Germania*, 27 giugno 1968, (nessuna violazione accertata: il ricorrente lamentava principalmente la violazione dell'articolo 5(3) CEDU, in relazione alla durata della custodia cautelare); *Neumeister c. Austria*, 27 giugno 1968, (la Corte dichiara la violazione dell'art. 5(3) [durata della custodia cautelare] ma non quella dell'art. 6(1) CEDU [durata del processo]; il caso *Linguistico Belga*, 23 luglio 1968, (La Corte dichiara la violazione dell'articolo 2 Prot. n. 1 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU); *Stogmuller c. Austria*, 10 novembre 1969 (accertata violazione dell'art. 5(3) CEDU); *Matznetter c. Austria*, 10 novembre 1969 (non c'è violazione dell'art. 5(3) CEDU)».

esclusiva la funzione giurisdizionale della Corte, non ricevevano alcun compenso, ad eccezione del solo rimborso spese e le udienze di tenevano una volta al mese. E solamente con l'emanazione del Protocollo 11, avvenuta nel 1994 ed entrato in vigore nel 1998²⁷⁰, che si assiste ad una vera e propria innovazione nelle procedure e nelle modalità di esercizio dell'attività giurisprudenziale della Corte, grazie alle quali si passa dal numero irrisorio delle sentenze pronunciate fino agli inizi degli anni settanta al numero record registrato nel 2013: ben 99.999 ricorsi pendenti²⁷¹.

La genesi giurisprudenziale – come ha qualcuno ha evidenziato²⁷² - ha traghettato l'originaria dimensione della CEDU, così come era stata pensata e voluta dai Padri fondatori, da un carattere internazionale a sovranazionale. In effetti l'obiettivo originario era quello di creare «una corte internazionale con poteri e limiti che ad un giudice di tale natura vanno riconosciuti», ma grazie ad una costante produzione giurisprudenziale della Corte, già a partire degli anni settanta del secolo scorso, l'ordinamento comunitario ha assunto una dimensione di sovranazionalità²⁷³.

Non bisogna comunque dimenticare che le sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, hanno come scopo principale quello di assicurare l'esercizio del diritto soggettivo in tema di diritti umani e la tutela contestuale dell'interesse

²⁷⁰ In particolare per quanto riguardano le condizioni per l'esercizio delle funzioni dei giudici, il Protocollo stabilisce che «Durante il loro mandato, i giudici non possono svolgere alcuna attività incompatibile con le esigenze di autonomia, di imparzialità o di disponibilità richieste per un'attività esercitata a tempo pieno; tutte le controversie derivanti dall'applicazione del presente paragrafo vengono decise dalla Corte». Si evidenzia, inoltre, che con l'entrata in vigore del Protocollo n. 11, la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo, - il sistema CEDU prevedeva originariamente tre istituzioni di controllo: la Commissione europea dei diritti dell'uomo (istituita nel 1954 con funzione di filtro rispetto all'attività della Corte), la Corte europea dei diritti dell'uomo (istituita nel 1959) e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (cui era attribuita funzione decisoria per le cause non deferite alla Corte e funzione di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze della stessa) - sono state sostituite da una Corte unica e permanente a Strasburgo a cui i singoli individui hanno accesso diretto, senza l'esame preventivo della Commissione. Vedi per approfondimenti <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/surace/cap3.htm>.

²⁷¹ Nel 2014 si è registrata una diminuzione dei ricorsi pendenti pari al 30% (69.990), nel 2015 i casi pendenti erano 64.837 e nel 2016 79.750. L'Italia alla fine del 2014 risultava al secondo posto (dopo la Turchia con n. 2.733 sentenze) quale destinataria di sentenze: 2.512. Le sentenze di condanna, fino alla stessa data, sono state ben 1.760. Per approfondimenti vedi il post <http://www.marinacastellaneta.it/blog/esecuzione-delle-sentenze-cedu-pubblicata-la-relazione-annuale.html>. Il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, Guido Raimondi, presentando i risultati dell'attività della Corte per l'anno 2016, ha evidenziato che il volume dei casi in entrata, è notevolmente aumentato (crescita del 23% rispetto alla fine del 2015), in particolare a causa della situazione di tre paesi: Ungheria, Romania e Turchia, quest'ultima a seguito del colpo di stato del luglio 2016.

²⁷² Pollinico, O, (2012) *Unione europea e Cedu...* Op.Cit.

²⁷³ Ci riferiamo alla nota Sentenza della Corte di Giustizia *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur* del 28 ottobre 1975 con la quale si sostenne che «Nel contesto comunitario ed, in specie, in quanto autorizza una deroga ai principi fondamentali della parità di trattamento e della libera circolazione dei lavoratori, la nozione di ordine pubblico va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle Istituzioni comunitarie».

generale per scongiurare il reiterarsi delle violazioni sanzionate. Ovviamente, conformemente all'evolversi della società è corrisposta l'evolversi dell'ordinamento europeo che ha portato la stessa Corte ad elaborare il principio della teoria del *margin di apprezzamento* nell'adottare misure restrittive nei confronti di un diritto individuale a fronte di un bisogno sociale.

Utilizzato inizialmente in questioni concernenti la sicurezza nazionale²⁷⁴, assume una diversa contestualizzazione nella causa A., B. e C. c. Irlanda, Ricorso n. 25579/05, presentato da due donne irlandesi (A e B) e da una cittadina lituana, residente in Irlanda (C), Sentenza del 16 dicembre 2010, con la quale la Corte ha statuito che non costituisce violazione art. 8 CEDU, la mancata previsione normativa nell'Irlanda del diritto all'aborto terapeutico per motivi di salute e/o di benessere della donna poiché «in assenza di consenso politico e scientifico fra gli Stati quanto all'inizio della vita, tale decisione rientra nel margine d'apprezzamento statale, la cui ampiezza è inversamente proporzionale rispetto al livello di consenso; costituisce una violazione degli obblighi positivi dello Stato ex art. 8 la mancata attuazione legislativa dell'art. 40 Cost. irlandese, il quale, nel riconoscere il diritto alla vita del nascituro, richiede che vengano fornite informazioni sui servizi disponibili, al fine di tutelare l'eguale diritto della madre»²⁷⁵.

²⁷⁴ Nella pronuncia Grecia c. Regno Unito la Commissione dei diritti dell'uomo sanciva (Corte europea dei diritti umani (Commissione), Grecia c. Regno Unito, caso Cipro, ricorso n. 176/56, decisione del 2 giugno 1956). che deve essere lasciata allo Stato una certa discrezionalità nel valutare la ricorrenza degli estremi di urgenza che consentono di applicare l'articolo 15 e le misure richieste dalle esigenze della situazione. Altro esempio viene offerto dalla causa *Lawless c. Irlanda*, già citata in altra parte del nostro lavoro, con la quale la Corte riconosceva il principio che, sussistendo una situazione di emergenza, si giustifica la sospensione della Convenzione, riconoscendo così al governo un certo margine di apprezzamento.

²⁷⁵Vedi <http://www.biodiritto.org/index.php/item/138-abc>. Si riportano alcuni passi della sentenza (.pdf completo nel box download – fonte: HUDOC): «231. The Court considers that the breadth of the margin of appreciation to be accorded to the State is crucial to its conclusion as to whether the impugned prohibition struck that fair balance. The Government maintained that, in the context of abortion laws, the State's margin was significant and unaffected by any European or international consensus. The first and second applicants argued that, while a margin was to be accorded, the right to life of the unborn could not be accorded primacy to the exclusion of the proportionate protection of the rights of women and, further, that it was crucial to take account of the consensus outside of Ireland towards broader access to abortion».

«240. It is with this choice that the first and second applicants take issue. However, it is equally to this choice that the broad margin of appreciation centrally applies. The Court would distinguish the prohibition on the provision of information about abortion services abroad at issue in the Open Door case and the finding in that case that the prohibition on information was ineffective to protect the right to life because women travelled abroad anyhow (§ 76 of that judgment). There is, in the Court's view, a clear distinction to be drawn between that prohibition and the more fundamental choice at issue in the present case as to the permitted grounds for lawful abortion in Ireland to which the above-described margin of appreciation is accorded.

241. Accordingly, having regard to the right to lawfully travel abroad for an abortion with access to appropriate information and medical care in Ireland, the Court does not consider that the prohibition in Ireland of abortion for health and well-being reasons, based as it is on the profound moral views of the Irish people as to the nature of life (paragraphs 222-227 above)

Appare oltremodo interessante evidenziare che quando la Corte ritiene che sulla tutela di un determinato diritto esiste un certo consenso tra gli Stati partecipanti, lascia un minore margine di apprezzamento: praticamente il margine di apprezzamento diventa inversamente proporzionale al consenso²⁷⁶.

Se è innegabile che l'entrata in vigore del Protocollo n. 11 ha modificato, certamente in maniera significativa, il *sistema* di protezione di diritti fondamentali, è oltremodo vero che, allo stesso tempo, si assiste alla quasi contemporanea individuazione di una nuova *fase* che, come abbiamo visto poco più sopra, proprio per l'abnorme aumento dei ricorsi che *invade* Strasburgo, rischiava di far naufragare il sistema CEDU. Uno dei motivi dell'intasamento della Corte è rappresentato dalla proposizione di ricorsi *ripetitivi*, ovvero di ricorsi ricevibili, perché fondati, che ripropongono questioni per le quali la Corte si è già numerose volte pronunciata e per le quali esiste una costante e consolidata giurisprudenza e che rappresentano addirittura il 25% sul totale delle sentenze emesse²⁷⁷.

Il Giudice di Strasburgo, in verità, almeno per quanto riguarda la violazione della *ragionevole durata del processo* garantita dall'art. 6(1) CEDU, ha cercato di porre un freno attraverso l'applicazione dell'articolo 13 CEDU²⁷⁸ obbligando lo Stato

and as to the consequent protection to be accorded to the right to life of the unborn, exceeds the margin of appreciation accorded in that respect to the Irish State. In such circumstances, the Court finds that the impugned prohibition in Ireland struck a fair balance between the right of the first and second applicants to respect for their private lives and the rights invoked on behalf of the unborn».

«264. The Court considers that the uncertainty generated by the lack of legislative implementation of Article 40.3.3, and more particularly by the lack of effective and accessible procedures to establish a right to an abortion under that provision, has resulted in a striking discordance between the theoretical right to a lawful abortion in Ireland on grounds of a relevant risk to a woman's life and the reality of its practical implementation (Christine Goodwin v. the United Kingdom [GC], cited above, at §§ 77-78; and S. H. and Others v. Austria, cited above, at § 74. See also the Commissioner for Human Rights, paragraph 110 above)».

«266. As to the burden which implementation of Article 40.3.3 would impose on the State, the Court accepts that this would be a sensitive and complex task. However, while it is not for this Court to indicate the most appropriate means for the State to comply with its positive obligations (Marckx v. Belgium judgment, § 58; Airey v. Ireland judgment, § 26; and B. v. France, § 63, all cited above), the Court notes that legislation in many Contracting States has specified the conditions governing access to a lawful abortion and put in place various implementing procedural and institutional procedures (Tysi c v. Poland judgment, § 123). Equally, implementation could not be considered to involve significant detriment to the Irish public since it would amount to rendering effective a right already accorded, after referendum, by Article 40.3.3 of the Constitution».

²⁷⁶ Benvenuti, E., (1999) *Margin of appreciation, consensus, and universal standards*, in *Journal of International Law and Politics*, pp. 843 s

²⁷⁷ Si veda Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM (2006) 203, del 15 novembre 2006, par. 88.

²⁷⁸ Art. 13, «Diritto a un ricorso effettivo. Ogni persona i cui diritti e le cui libert riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

condannato a garantire sia la riparazione della violazione e sia per evitare che altri ricorsi per la medesima violazione vengano riproposti intasando i lavori della Corte²⁷⁹.

Se il Protocollo n. 11, come abbiamo già avuto modo di evidenziare più sopra, ha segnato in un certo senso un nuovo *modus operandi* della Corte con il quale le sue sentenze si sono rivestite di nuova dignità²⁸⁰, rivelandosi oltremodo particolarmente efficaci anche attraverso l'indicazione delle misure che lo Stato condannato doveva prendere in alternativa al risarcimento²⁸¹, la fase successiva è caratterizzata da una inversione di tendenza. In effetti la *ripetitività* dell'oggetto dei ricorsi rientra nella c.d. *violazioni strutturali*, termine coniato dal giudice di Strasburgo nella sentenza Broniowski c. Polonia del 22 giugno 2004, rilevando che l'alternatività privilegiava lo Stato inadempiente, indica specificamente le misure individuali idonee a riparare le conseguenze della violazione²⁸².

Da questa sentenza in avanti la Corte, nei casi di perdurante inadempienza dello Stato responsabile della violazione, «congela» la trattazione di ricorsi analoghi in attesa che lo Stato inadempiente rimuova le cause di violazione, sgravando così il carico di

²⁷⁹ Nel 2001 i ricorsi pendenti contro l'Italia per la ragionevole durata del processo erano addirittura 10.000, pur avendo l'Italia, previsto l'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo con contestuale modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile, con legge 24 marzo 2001, n. 89, pubblicata sulla G.U. N. 78 del 3/4/2001. Per il perdurare della violazione della legge n. 89/2001, nota come Legge Pinto, la Corte europea per i diritti dell'uomo, con sentenza Gagliani e altri c. Italia del 21 dicembre 2010, che riuniva 475 ricorsi presentati nel 2007, ha condannato l'Italia oltre per la durata eccessiva del procedimento (Legge Pinto), per violazione dell'art. 1 Protocollo addizionale n. 1 e più significativamente per violazione del dovere di eseguire le sentenze previsto dall'art. 46 della Convenzione.

²⁸⁰ Basti pensare che fino al 1997, l'anno precedente l'entrata in vigore del Protocollo, la Corte aveva pronunciato nel merito solamente 107 sentenze.

²⁸¹ Vedi sentenza Hodos e altri c. Romania del 21/05/2002.

²⁸² La Corte pronunciando la sentenza del caso Broniowski c. Polonia sulle "richieste relative a beni situati al di là del fiume Bug, ha constatato violazione della protezione della proprietà ed ha attirato l'attenzione sull'esistenza di un problema strutturale e, pertanto, ha invitato le autorità polacche ad intraprendere misure necessarie a garantire il diritto patrimoniale in questione degli altri ricorrenti interessati da beni abbandonati al di là del Bug. «Era la prima volta che la Corte utilizzava la procedura c.d. di "Sentenza Pilota" come strumento procedimentale per decidere vertenze analoghe. A seguito di quella Sentenza 22 giugno 2004, il Governo Polacco adottò, in luglio 2005, una nuova normativa, secondo cui il risarcimento economico "per equivalente" dei beni fatti abbandonare e collocati al di là del Bug non poteva essere maggiore del 20% del loro valore attualizzato al 2005. Il 4 dicembre 2007, nelle sue decisioni di cancellazione delle Cause n. 50003/ 1999 Wolkenberg e altri c/ Polonia e n. 11208/ 2002 Witkowska-Tobola c/ Polonia, la Corte ritenne che il nuovo sistema di risarcimento "per equivalente" poteva considerarsi rispondente ai principi di diritto enunciati dalla suddetta "Sentenza Pilota" Broniowski c/ Polonia. Di conseguenza, la Corte cancellò dal Ruolo 110 cause suppletive, ma analoghe alla prima già decisa. Le 176 cause residue sono state peraltro anch'esse cancellate dal Ruolo in base ad un provvedimento decisorio globale che segna la fine della procedura c.d. di "Sentenza Pilota" adottata dalla Corte per queste vertenze. Nel concludere che il nuovo sistema di compensazione risarcitoria "per equivalente" era stato nel frattempo concretamente adottato dal Governo Polacco, la Corte ha pertanto deciso che il mantenere l'applicazione della procedura c.d. "Sentenza Pilota" alle suddette 176 cause non era più giustificato». Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&id=710&op=>

ricorsi individuali pendenti e che intasa i lavori della Corte stessa col possibile rischio di una paralisi di funzionamento. Ciò si verificava anche perché il diritto individuale a ricorrere alla Corte non era adeguatamente disciplinato al fine di creare un adeguato filtro dei ricorsi, attraverso la possibile declaratoria di irricevibilità col conseguente stralcio dal ruolo.

A risolvere questo problema è intervenuto fattivamente il Protocollo n. 14 aggiuntivo alla CEDU, ad oggi firmato da tutti gli Stati contraenti, che ha riformato la disciplina dell'accesso alla tutela della Corte al fine di renderne più efficace il funzionamento²⁸³.

Innanzitutto viene introdotto un ulteriore requisito di ammissibilità con la modifica del paragrafo 3 dell'art. 35, in forza del quale si richiede che il ricorrente abbia subito uno svantaggio significativo e che «non sia stato debitamente esaminato da un tribunale interno».

Altra novità significativa è rappresentata dalla previsione di misure destinate a trattare più efficacemente i ricorsi per i quali già esiste una solida giurisprudenza, i cosiddetti “ricorsi ripetitivi” affidandone l'esame ad un collegio di tre giudici piuttosto che di sette, seguendo altresì una procedura sommaria semplificata.

Le novità più significative del Protocollo n. 14 riguardano, inoltre, l'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo, avendo previsto il rafforzamento del ruolo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in materia di supervisione dell'esecuzione delle pronunce della Corte. In particolare, il Comitato dei Ministri, se ritiene che una parte contraente «rifiuti di conformarsi ad una sentenza definitiva in una controversia di cui è parte», sulla base di una decisione presa a maggioranza dei due terzi, potrebbe avviare un'azione giudiziaria dinanzi alla Corte a seguito dell'inottemperanza alla sentenza da parte di uno Stato. Il Comitato dei Ministri,

²⁸³ Adottato il 13 maggio 2004 è entrato in vigore il 1° giugno 2010, dopo la ratifica della Federazione Russa. Già dal Preambolo si delinea con chiarezza la motivazione del Protocollo stesso che si prefiggeva sostanzialmente di garantire lo svolgimento del ruolo prioritario che è stato sempre assegnato alla Corte nella protezione e salvaguardia dei diritti umani nell'Unione europea. A tal fine il Protocollo avverte «la necessità impellente di emendare talune disposizioni della Convenzione al fine di conservare e rafforzare l'efficacia a lungo termine del sistema di controllo, principalmente a seguito del continuo aumento del carico di lavoro della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa».

infine, se «ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà d'interpretazione di tale sentenza, può adire la Corte affinché essa si pronunci su tale questione d'interpretazione»²⁸⁴.

Certamente con i Protocolli aggiuntivi non sono state eliminate tutte le criticità e le contraddizioni riscontrate nel corso di vigenza della CEDU: non a caso il Protocollo 11, stabilendo la composizione della Corte, appare in netta contraddizione con quanto previsto dal Par. 1 dell'art. 6 della Convenzione²⁸⁵ dal momento in cui il divieto di presenza dello stesso giudice in due differenti gradi di giudizio viene espressamente vietata dal par. 4 art. 27 Convenzione. Non può sfuggire, infatti, che il par. 4 dell'art. 27 disponendo che «Il giudice eletto in relazione a un'Alta Parte contraente parte alla controversia è membro di diritto della Camera e della Grande Camera. In caso di assenza di tale giudice, o se egli non è in grado di svolgere la sua funzione, siede in qualità di giudice una persona scelta dal presidente della Corte su una lista presentata previamente da quella Parte» introduce una palese violazione del principio di imparzialità, così come evidenziato da qualcuno²⁸⁶. Né si può oltremodo negare che la Corte non abbia mai rilevato la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione quando ricorre la presenza dello stesso giudice in diverse fasi dello stesso procedimento²⁸⁷ e, pertanto, risulta innegabile che il nuovo sistema introdotto dall'entrata in vigore del Protocollo n. 11, oltre a porsi in contrasto con la stessa CEDU, si pone in palese contraddizione con il principio d'imparzialità ormai codificato dalla maggior parte delle costituzioni dei Paesi aderenti alla stessa CEDU, come per altro evidenziato da taluni che pongono in risalto che il Protocollo n. 11 «non solo è in contraddizione con la pregressa, consolidata e uniforme giurisprudenza della Commissione e della Corte europea di Strasburgo, ma è anche in contraddizione

²⁸⁴ Art. 46, Par. 3, così come modificato dal Protocollo n. 14 aggiuntivo alla CEDU.

²⁸⁵ Il par. 1, in tema di diritto ad un equo processo, recita tra l'altro «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente...».

²⁸⁶ Zanghi, C. (2002). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Presidenza del Consiglio dei Ministri Servizi informazioni e proprietà letteraria. L'A. alle pp. 143-144 afferma che «Tale situazione è la negazione del più evidente principio di imparzialità oggettiva dei giudici...».

²⁸⁷ Nel caso *Steulet c. Svizzera* (sent. 26 aprile 2011), il ricorrente lamenta che un giudice abbia fatto parte di più collegi giudicanti in diversi processi a cui era stato sottoposto e la Corte, giustamente, ribadisce la teoria dell'imparzialità soggettiva ed oggettiva.

con l'opposto principio organizzatore dei sistemi delle generalità degli Stati e di quelli europei in particolare»²⁸⁸.

In ultima analisi, a giudizio di chi scrive, la tutela effettiva e reale dei diritti fondamentali dell'uomo, sia che rilevino a livello europeo o nazionale – ammesso che ancora si possa parlare di territorialità e di confini – si può raggiungere solamente attraverso un costante dialogo tra giudici nazionali e sovranazionali, utilizzando anche lo strumento del rinvio pregiudiziale. Dialogo e collaborazione che urgono essere istituzionalizzati in maniera che ciascun sistema interagisca costantemente e reciprocamente, superando il limite ormai ristretto della gerarchia delle fonti al fine di inventare una nuova ermeneutica giuridica, priva di ristrettezze e confini mentali.

²⁸⁸ Sinagra, A. (1999) *Problemi e prospettive del doppio grado di giudizio nel Protocollo n. 11 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, (vol I: Diritto internazionale), Giuffrè Editore: Milano, p. 506 ss.

3.2 La Corte di giustizia dell'unione europea

Nel 1951, a Parigi, contestualmente alla firma del trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), al fine di garantire il rispetto del diritto comunitario e la sua conseguente applicazione uniforme, gli Stati aderenti (Belgio, Germania Ovest, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) diedero vita alla Corte di giustizia della CECA.

Con la firma del Trattato di Roma del 25 marzo 1957, fu creato un nuovo organo giurisdizionale, denominato Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), comune alle tre Comunità allora esistenti (CECA, CEE, EURATOM) che a partire dal 1° dicembre 1989, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assunto l'attuale denominazione di Corte di giustizia dell'unione europea (CGUE) che si compone di un giudice per ogni Stato membro²⁸⁹, oltre a 11 avvocati generali²⁹⁰, nominati dai singoli governi che rimangono in carica per sei anni, rinnovabili. Tra di loro viene nominato il Presidente e gli stessi nominano un cancelliere²⁹¹ il cui mandato ha una durata di sei anni.

²⁸⁹ Alla data dell'8 giugno 2017 i giudici in carica risultavano 45; nel 2019 aumenteranno a 56.

²⁹⁰ Il loro ruolo è quello di difensori del diritto; non rappresentano la Comunità ma il rispetto del diritto. Hanno, infatti, il compito di presentare, pubblicamente e con assoluta imparzialità, conclusioni motivate sulle cause sottoposte alla propria giurisdizione.

²⁹¹ Così come statuito dal Tribunale il 5 luglio 2007 che ha coordinato le Istruzioni al cancelliere adottate dal Tribunale il 5 luglio 2007 (GU L 232, pag. 1) e le modifiche adottate il 17 maggio 2010 (GU L 170, pag. 53) e il 24 gennaio 2012 (GU L 68, pag. 20), «Il cancelliere è responsabile della tenuta del registro del Tribunale e dei fascicoli delle cause pendenti, della ricezione, della trasmissione, della notifica e della conservazione dei documenti, della corrispondenza con le parti e con i terzi relativa alle cause pendenti nonché della custodia dei sigilli del Tribunale. Egli cura la riscossione dei diritti di cancelleria ed il recupero delle somme dovute alla cassa del Tribunale. Egli provvede alle pubblicazioni del Tribunale».

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha la precipua funzione di interpretare il diritto dell'UE per garantire che sia applicato allo stesso modo in tutti gli Stati membri e, contestualmente, quella di dirimere le controversie giuridiche tra governi nazionali e le istituzioni dell'UE; ha anche il precipuo compito di assicurare "il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione" dei trattati.

Può essere, inoltre, adita anche da singoli cittadini, imprese o organizzazioni allo scopo di intraprendere un'azione legale contro un'istituzione dell'UE qualora ritengano che abbia in qualche modo violato i loro diritti.

La Corte di giustizia, la cui sede è a Lussemburgo, si compone di due Sezioni: la Corte di giustizia, che ha competenza per le richieste di pronuncia pregiudiziale presentate dai tribunali nazionali ed il Tribunale, che giudica sui ricorsi per annullamento presentati da privati cittadini, imprese e, in taluni casi, dai governi dei Paesi dell'UE. Precedentemente all'1 settembre 2016 era attivo anche il Tribunale della funzione pubblica, creato nel 2004 e che ha cessato le sue attività in seguito al trasferimento delle sue competenze al Tribunale nel contesto della riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione.

La Corte -novità assoluta che non trova riscontro in altro organo giurisdizionale in qualsiasi altra parte del globo- è istituzione plurilingue, nel senso che può essere usata a livello processuale qualsiasi lingua dei Paesi aderenti. «La Corte è in effetti tenuta ad osservare un plurilinguismo integrale a motivo della necessità di comunicare con le parti nella lingua processuale e di garantire la diffusione della sua giurisprudenza in tutti gli Stati membri»²⁹². Le varie forme di procedimenti che investono la Corte sono: il rinvio pregiudiziale, il ricorso per inadempimento, il ricorso di annullamento, il ricorso per carenza e l'impugnazione.

Con il rinvio pregiudiziale si garantisce l'effettiva ed omogenea applicazione della normativa dell'Unione, proprio per evitare una disomogeneità interpretazionale tra giurisdizione nazionale e comunitaria. Il rinvio, costituendo in pratica, uno strumento di cooperazione giudiziaria tra giudice comunitario e giudice nazionale, quest'ultimo

²⁹² Presentazione generale in https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/it/

può e, in taluni casi deve²⁹³, rivolgersi alla Corte di giustizia per esprimersi su questioni concernenti l'interpretazione del diritto dell'Unione²⁹⁴. Ciò, ovviamente, ha favorito e continua a favorire l'enunciazione di numerosi importanti principi del diritto dell'Unione sollevate sulla base della richiesta dei giudici nazionali per la corretta interpretazione e quindi la portata di una o più norme del diritto comunitario. Il ricorso per inadempimento, presentato per lo più dalla Commissione per obbligare il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto dell'Unione, consiste nell'intimitazione a porre fine con immediatezza all'inadempimento²⁹⁵. Anche lo Stato membro che ritenga violati gli obblighi derivanti dai trattati da parte di altro Stato membro, prima di adire la Corte deve rivolgersi alla Commissione. Si instaura, così, una fase c.d. precontenziosa al fine di instaurare un proprio e vero contraddittorio tra le parti ed al termine del quale lo Stato può adire la Corte.

Nel caso in cui la Corte di giustizia accerti l'inadempimento lo Stato è obbligato a porvi fine con immediatezza e, se successivamente alla prima pronuncia, la Corte - eventualmente nuovamente adita dalla Commissione - accerti che lo Stato, nonostante la pronuncia, non sia conformato alla sua sentenza, può imporre il pagamento di una somma a titolo di penalità.

Particolare importanza riveste il c.d. ricorso per annullamento con il quale il ricorrente – singolo soggetto, Stato membro, istituzione dell'Unione – chiede l'annullamento di un atto, di un regolamento, direttiva e decisione emanati da una istituzione, di un organo o di un organismo. Si tratta, in buona sostanza, di permettere

²⁹³ L'ultimo par. dell'art. 234 del Trattato CE, statuisce «Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte di giustizia». Qualora il giudice nazionale rifiutasse di rimettere al giudice comunitario, lo Stato membro è tenuto a risarcire i danni causati ai singoli dalle violazioni del diritto comunitario.

²⁹⁴ In questo caso si parla di «rinvio pregiudiziale di interpretazione»; se invece la domanda riguarda la vincolarità di un atto adottato dalle istituzioni comunitarie si configura il c.d. rinvio pregiudiziale di validità.

²⁹⁵ Dall'anno della sua fondazione, nel 1952, al 2015, sono stati presentati davanti alla Corte dei giustizia dell'Unione europea 642 ricorsi per inadempimento contro l'Italia che rappresenta la “maglia nera” d'Europa. Come riporta Eden Uboldi nel quotidiano “Italia Oggi” del 27 febbraio 2017 «L'Italia è il paese da cui provengono più denunce da parte di cittadini contro l'amministrazione statale o locale per potenziali infrazioni al diritto Ue. Secondo il report della Commissione "Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Relazione annuale 2015", nel corso dell'anno sono state presentate contro l'Italia 637 denunce da parte di cittadini: la maggior parte delle quali relative a occupazione, affari sociali e inclusione (286 denunce), fiscalità e unione doganale (69 denunce) e mercato interno, industria, imprenditorialità e pmi (64 denunce)».

alla Corte di verificare la legalità degli atti sottoposti al suo esame al fine di decidere l'eventuale annullamento dello stesso, quando lo ritiene contrario al diritto dell'UE.

In particolare, il ricorso può essere proposto su tutti gli atti adottati dal Consiglio, dalla Commissione, dalla BCE, dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo, quando producono di fatto effetti giuridici nei confronti di terzi. Può essere anche proposto sulle delibere degli organi della Banca centrale europea per gli investimenti²⁹⁶. Ai sensi di quanto dispone l'art. 263 del trattato sul funzionamento dell'UE, rimangono escluse dalla competenza della Corte di giustizia le raccomandazioni ed i pareri del Parlamento europeo²⁹⁷.

La Corte, acquisito il ricorso e verificata l'eventuale non conformità dell'atto al diritto dell'UE, può pronunciare l'annullamento per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati e sviamento di potere.

La legittima o meno inerzia delle istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'UE dei doveri di agire o di pronunciarsi, ai sensi di quanto previsto dall'art. 265, può essere oggetto di ricorso c.d. per carenza e attraverso il quale gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione possono adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per far constatare tale violazione. Esso, tuttavia, può essere presentato, dopo una fase precontenziosa, ovvero solamente dopo che l'istituzione interessata sia stata espressamente e formalmente invitata ad agire, assegnando un termine di due mesi. «Se,

²⁹⁶ L'art. 271, ex art. 237 TCE, prevede, infatti: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente, nei limiti sotto specificati, a conoscere delle controversie in materia di: a) esecuzione degli obblighi degli Stati membri derivanti dallo statuto della Banca europea per gli investimenti. Il consiglio di amministrazione della Banca dispone a tale riguardo dei poteri riconosciuti alla Commissione dall'articolo 258; b) deliberazioni del consiglio dei governatori della Banca europea per gli investimenti. Ciascuno Stato membro, la Commissione e il consiglio di amministrazione della Banca possono proporre un ricorso in materia, alle condizioni previste dall'articolo 263; c) deliberazioni del consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti. I ricorsi avverso tali deliberazioni possono essere proposti, alle condizioni fissate dall'articolo 263, soltanto dagli Stati membri o dalla Commissione e unicamente per violazione delle norme di cui all'articolo 19, paragrafo 2 e paragrafi da 5 a 7 inclusi, dello statuto della Banca; d) esecuzione, da parte delle banche centrali nazionali, degli obblighi derivanti dai trattati e dallo statuto del SEBC e della BCE. Il consiglio direttivo della Banca centrale europea dispone al riguardo, nei confronti delle banche centrali nazionali, dei poteri riconosciuti alla Commissione dall'articolo 258 nei confronti degli Stati membri. Quando la Corte riconosca che una banca centrale nazionale ha mancato ad uno degli obblighi ad essa incombenti in virtù dei trattati, essa è tenuta a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta».

²⁹⁷ L'art. 263, ex art. 230 del TCE, al primo par. così dispone: «La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea *che non siano raccomandazioni o pareri*, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». I ricorsi previsti dall'articolo 263, a pena di inammissibilità, devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza.

allo scadere di un termine di due mesi da tale richiesta, l'istituzione, l'organo o l'organismo non hanno preso posizione, il ricorso può essere proposto entro un nuovo termine di due mesi».

Una volta accertata l'illegittimità dell'omissione, la Corte adita, con decisione che assume efficacia declaratoria, obbliga l'istituzione interessata a porre fine alla carenza mediante adeguate misure.

La Corte può essere adita anche contro le sentenze e le ordinanze del Tribunale e se l'impugnazione è ricevibile e fondata, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale oppure rinvia la causa al Tribunale, che è vincolato dalla decisione resa dalla stessa Corte.

Non può negarsi, dunque, che la Corte di giustizia attraverso la propria attività giurisprudenziale, abbia rappresentato un elemento trainante dell'integrazione europea. Non può non farsi, infatti, riferimento alle note Sentenze del 5 febbraio 1963 nella causa *26/62 Van Gend & Loos* che in maniera definitiva ed univoca ha sancito il principio dell'applicabilità immediata del diritto comunitario nei tribunali degli Stati membri²⁹⁸ e quella del 15 luglio 1964 nella causa *Costa c. ENEL* che ha stabilito

²⁹⁸ Nel merito la Corte osserva, tra l'altro: «Lo scopo del trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli stati contraenti. Ciò è confermato dal preambolo del trattato il quale, oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli stati membri sia dei loro cittadini. Va poi rilevato che i cittadini degli stati membri della comunità collaborano, attraverso il parlamento europeo e il comitato economico e sociale, alle attività della comunità stessa. Oltracciò, la funzione attribuita alla corte di giustizia dall'articolo 177, funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter essere fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. In considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli stati membri o alle istituzioni comunitarie». Non c'è dubbio che questa sentenza emessa in netta antitesi con quanto enunciato dalla stessa Corte che nella sua primissima giurisprudenza, rappresenta lo spartiacque di una apertura e di una netta presa di coscienza del proprio compito giurisprudenziale. Non può non ricorrsi, infatti, quando la Corte, nella sentenza del 4 febbraio 1959 emessa nella causa 1/58 *Sork c. Alta Autorità della CECA*, in riferimento alla domanda introdotta da una società carbonifera che veniva esclusa dalla vendita diretta di carbone presso gli uffici centrali di vendita tedeschi, a causa del suo basso volume di affari e che chiedeva il riconoscimento della lesione degli artt. 2 e 12 della Legge fondamentale tedesca da parte dell'Alta Autorità, affermava timidamente che il suo compito non era quello di applicare i singoli diritti nazionali, bensì quello di applicare, ai sensi dell'art. 8 del Trattato Ceca, esclusivamente il diritto comunitario. In particolare la Corte dichiarava «[...] anche la Corte, a norma dell'articolo 31 del Trattato, deve semplicemente garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione del trattato e di regolamenti di esecuzione, ma non è di regola tenuta a pronunciarsi in merito alle norme dei diritti nazionali. Ne consegue che anche la censura relativa al fatto che l'Alta Autorità con la sua decisione avrebbe violato principi fondamentali della Costituzione tedesca non può essere presa in considerazione

l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario che riveste un ruolo di preminenza rispetto alle norme giuridiche nazionali²⁹⁹.

Bisogna comunque attendere altri cinque anni affinché la Corte per la prima volta, attraverso un radicale mutamento di opinione, parli espressamente di diritti fondamentali della persona; ci riferiamo alla Sentenza del 12 novembre 1969 nella causa *Stauder c. Uhn* con la quale la Corte puntualmente afferma nelle motivazioni che «i diritti fondamentali della persona...fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza»³⁰⁰.

Negli anni precedenti le menzionate sentenze, la preoccupazione principale della Corte di giustizia -come rilevato per altro dalla dottrina³⁰¹- era quella di affermare l'uniformità di applicazione del diritto comunitario senza tenere conto dei principi che potevano essere tratti dai diritti nazionali, in quanto potevano rappresentare un ostacolo alla uniformità applicativa dello stesso diritto comunitario. Non a caso il problema dei diritti fondamentali, dopo il primo approccio codificato nella sentenza *Stauder*, è stato successivamente affrontato, certamente più compiutamente, nella Sentenza del 17 dicembre 1970, nella causa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*

della Corte». Analogamente, nella sentenza del 15 luglio 1960, cause riunite 36, 37, 38, 39 e 40/59, *Präsident, Geitling, Mansegatt e Nold c. Alta Autorità Ceca*, la Corte si dichiarava non competente a garantire l'osservanza delle norme interne, si aperse di rango costituzionale, ed evidenziava che «il diritto comunitario, quale risulta dal Trattato Ceca, non contiene alcun principio generale esplicito od implicito, che garantisca il mantenimento delle situazioni acquisite».

²⁹⁹ Nella sentenza *Costa c. Enel* del 15 luglio 1964, causa C 6/64 la Corte di giustizia ha affermato, per la prima volta, il primato del diritto comunitario su quello nazionale in caso di conflitto o di incompatibilità tra le norme comunitarie e nazionali. In particolare, la causa promossa dall'avv. Costa che, ritenendosi leso dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica, si rifiutò di pagare alla neo impresa Enel la bolletta di consumo dell'energia, sostenendo che la nazionalizzazione era in netto contrasto alle disposizioni del Trattato di Roma. Il giudice nazionale ritenne di redimere la questione rivolgendosi alla Corte di giustizia che ha testualmente rilevato «che, a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare. Infatti, istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, ed in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati alla Comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi». La Corte rileva, inoltre come «La preminenza del diritto comunitario trova conferma nell'art. 189, a norma del quale i regolamenti sono obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri. Questa disposizione, che non è accompagnata da alcuna riserva, sarebbe priva di significato se uno Stato potesse unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento legislativo che prevalesse sui testi comunitari».

³⁰⁰ La causa, proposta dal Verwaltungsgericht di Stoccarda, verteva sulla domanda se fosse compatibile coi principi generali del vigente diritto comunitario il fatto che la decisione della commissione della comunità europea in data 12 febbraio 1969 (69/71/cee) disponesse che, per la fornitura di burro a prezzo ridotto ai beneficiari di determinate forme di assistenza pubblica, l'acquirente deve dichiarare al venditore il proprio nome. Il mutamento di orientamento della Corte rispetto alle sentenze precedentemente pronunciate, rappresenta il punto di partenza della presa di coscienza per il riconoscimento e la tutela concreta dei diritti fondamentali della persona.

³⁰¹ Weiler, J.H.H. (1983) *Protection of fundamental human rights within the legal order of the European Communities in International enforcement of human rights*. Berlino, p. 119; Marcoux, L. (1983) *Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la Communauté économique européenne*, in *Revue internationale de droit comparé*, p. 707.

c. Einfuhr con la quale la Corte conferma espressamente la propria competenza a proteggere i diritti fondamentali, tanto da farle affermare che «la tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura delle finalità della Comunità»³⁰². La causa veniva promossa dal Verwaltungsgericht, ovvero dal Tribunale amministrativo di Franconcoforte, che adiva la Corte di giustizia relativamente alla validità della disciplina delle licenze d'esportazione e delle cauzioni ad esse connesse, contenuta nel Regolamento del Consiglio CEE 13 giugno 1967 n. 120, che comportava l'incameramento delle cauzioni qualora non fossero effettuate, entro determinati termini e per determinati quantitativi, importazioni ed esportazioni di cereali, in quanto ritenuta lesiva dei principi di libera circolazione e di disposizione, di libertà economica e proporzionalità, sancite dalla Costituzione tedesca (Legge fondamentale). Rispetto alla sentenza *Stauder*, la Corte nelle motivazioni pone l'accento che l'unità e l'efficacia del diritto comunitario non possono essere subordinate al richiamo di norme di diritto interno nazionale nella valutazione della legittimità degli atti emanati dalle istituzioni della Comunità. Secondo la Corte, infatti «La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. Il diritto nato dal Trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità.

Di conseguenza, il fatto che siano menomati i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione di uno Stato membro, i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato».

Il merito della Sentenza Internazionale *Handelsgesellschaft c. Einfuhr* è quello di aver approfondito il concetto di diritti fondamentali affermando in maniera chiara e netta

³⁰² Sentenza 12 novembre 1969, causa 29-69, pag. 419.

che i diritti fondamentali, facendo parte dei principi giuridici comunitari, devono necessariamente essere estrapolati dalle tradizioni costituzionali comuni. E, giustamente, qualcuno si chiede se «i trattati internazionali in tema di diritti dell'uomo sottoscritti dagli Stati membri rientrano o meno fra gli elementi da cui attingere per costituire i diritti fondamentali tutelati a livello comunitario»³⁰³.

La precisazione ci viene offerta dalla Sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73 *J. Nold, Kohlen-Und Baustoffgrosshandlung contro Commissione delle Comunità Europee*, promossa dalla Società Nold che chiedeva l'annullamento della decisione della Commissione 21 dicembre 1972, relativa all'autorizzazione di nuove norme di vendita della Ruhrkohle Ag. (GU 1973, n. 1 120, pag. 14), in via principale ed, in subordine, che si dichiarasse «detta decisione nulla e priva di effetti nei confronti della ricorrente nella parte ad essa relativa» asserendo che l'acquisto annuo di un minimo di 6 000 tonnellate per il rifornimento dei settori domestici e della piccola industria, essendo di gran lunga superiore alle proprie vendite annuali, la escludeva di fatto dalla sua posizione di grossista.

La Corte, infatti, precisava senza mezzi termini che «i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza, Nel garantire la tutela di tali diritti, la Corte è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalla Costituzione di tali Stati»³⁰⁴.

Con altrettanta chiarezza la Corte ribadiva che i Trattati internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo e della persona, cui gli Stati hanno aderito, sono idonei a fornire elementi da tenere in debito conto nell'ambito del diritto comunitario. Infatti, secondo la Corte, è legittimo sottoporre i diritti dell'uomo a limiti giustificati dagli

³⁰³ Dal Ferro, A. (1988) *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anno II, n. 1, p. 62

³⁰⁴ L'espressione «tradizioni costituzionali comuni» fa evidentemente espresso riferimento al patrimonio di regole di rango costituzionale appartenenti ai singoli Stati e che l'ordinamento comunitario vuole condividere. Certamente potrebbe sorgere la legittima domanda se il giudice comunitario è obbligato a prendere in considerazione le regole dei singoli Stati aderenti, assumendo in questo caso una portata vincolante ed assoluta. L'aggettivo «comune», secondo una parte della dottrina (Daig, H.W. 1965, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto Internazionale*, p. 407) ha vincolo relativo, in quanto avrebbe rilevanza soltanto nel caso in cui il giudice, durante le operazioni ermeneutiche di accertamento compiute, accerti proprio l'esistenza di una tradizione comune.

obiettivi generali perseguiti dalla Comunità, purchè non venga lesa ed intaccata la stessa sostanza dei diritti e, pertanto, le suddette garanzie non possono essere estese a semplici interessi particolari³⁰⁵.

Principio, quest'ultimo, ripreso dalla Corte nella Sentenza del 28 ottobre 1975 nella causa 36/75 *Roland Rutili c. Ministre de l'Interieur* e nella quale ha evidenziato l'importanza degli accordi internazionali in ordine ai diritti dell'uomo ed in particolare della Cedu. Oggetto della causa era la domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE³⁰⁶ che tutela la circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, nei limiti di quanto disposto dal n. 3 dello stesso articolo.

La questione era stata sollevata da un cittadino italiano, residente nella Repubblica francese, avverso un provvedimento con cui veniva rilasciata all'interessato una carta di soggiorno di cittadino di uno Stato membro della CEE, accompagnata dal divieto di soggiorno in determinati dipartimenti francesi, in quanto destinatario di un provvedimento di espulsione, commutato poi in un provvedimento di confino in un determinato dipartimento. Motivo di tale divieto era l'aver svolto negli anni 1967-1968 attività politico-sindacali e conseguentemente la sua presenza nei dipartimenti indicati nel provvedimento era considerata per questo motivo "atta a turbare l'ordine pubblico", come dichiarato dal ricorrente.

La Corte, nel ribadire che motivi di ordine pubblico non possono essere invocati per motivi attinenti l'esercizio d'iscrizione alle organizzazioni sindacali, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento n. 1612/68 che garantisce, appunto, tale parità di trattamento dei lavoratori, precisa che «Considerate nel loro complesso, tali restrizioni dei poteri

³⁰⁵ Sulla presunta violazione dello svantaggio commerciale lamentato dalla ricorrente, la Corte afferma: «per quanto riguarda in particolare la tutela dell'impresa, non la si può comunque estendere alla protezione dei semplici interessi o possibilità d'indole commerciale, la cui natura aleatoria è insita nell'essenza stessa dell'attività economica».

³⁰⁶ Titolo III - Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. Capo 1 - I lavoratori. Articolo 48. «1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. 3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive, b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. 4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione».

degli Stati membri in materia di polizia relativa agli stranieri appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito dagli artt. 8, 9, 10 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell' uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri, e dall' art. 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, firmata a Strasburgo il 16 settembre 1963, i quali stabiliscono, in termini identici, che le restrizioni apportate, in nome delle esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, ai diritti tutelati dagli articoli teste citati non possono andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze "in una società democratica"».

L'esplicito richiamo alla Convenzione di Roma rappresenta, dunque, un riconoscimento sostanziale dei principi in essa codificati e che appaiono pertanto degni della massima tutela e, non a caso, la stessa Corte nella Sentenza del 7 luglio 1976, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*, C-118/75, punto 12, afferma che le norme comunitarie che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno «attuano un principio fondamentale del trattato, (che) attribuiscono ai soggetti che essi contemplano diritti soggettivi che il giudice nazionale deve tutelare e prevalgono su qualsiasi norma di diritto interno contraria».

La stessa Corte, nel procedimento C-292/89, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell' art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court of Justice, Queen' s Bench Division, Londra, nella causa dinanzi ad essa pendente fra *The Queen* e *Immigration Appeal Tribunal*, ex parte: *Gustaff Desiderius Antonissen*, sulla domanda vertente sull' interpretazione delle norme di diritto comunitario sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla portata del diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri in cerca di occupazione in un altro Stato membro, ha sentenziato che «La libertà di circolazione è in effetti definibile come uno dei principi fondamentali della Comunità, e quindi, proprio in ragione del suo carattere fondante, le norme che la sanciscono devono essere oggetto di interpretazione estensiva».

La Corte di giustizia, invero, nella sua giurisprudenza facendo esplicito riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo viene di fatto, per via di un certo margine di apprezzamento che così viene riconosciuta al governo, considerata quale fonte di principi generali del diritto comunitario³⁰⁷. Anche nel caso *Cantoni c. Francia*, la Corte, ha rilevato la violazione del principio *nulla poena sine lege* di cui art. 7 CEDU³⁰⁸ così come nei casi *Van De Hurk c. Olanda*, ricorso n. 16034/90, sentenza del 19 aprile 1994; *Procola c. Lussemburgo*, ricorso n. 14570/89, sentenza del 28 settembre 1995.

Certamente la Corte di giustizia ha avuto anche l'innegabile merito di attuare un significativo ampliamento del campo applicativo delle disposizioni del Trattato CE sulla circolazione delle persone; non si può, infatti, non ricordare la nota sentenza del 31 gennaio 1984, *Graziana Luisi e Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro*, C-286/82 e C-26/83, avente ad oggetto domande vertenti sull'interpretazione degli artt. 67, 68 e 106 del Trattato CEE onde consentire al giudice di rinvio di pronunciarsi sulla compatibilità dei suddetti articoli con talune disposizioni della normativa italiana in materia di trasferimenti di valute estere, con la quale la Corte, al punto 16, nel riaffermare il diritto della libera circolazione non riservata solamente ai cittadini degli Stati membri, deduce che «la libera prestazione dei servizi comprende la libertà, da parte dei destinatari dei servizi, di recarsi in un altro stato membro per fruire ivi di un servizio, senza essere impediti da restrizioni» di alcuna natura.

Notevole importanza, per quanto espresso dalla Corte, assume la sentenza del 13 dicembre 1979 nella causa *Hauer c. Land Rheinland – Pfalz* avente ad oggetto interpretazione dell'art. 2 del Regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, recante misure intese ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato,

³⁰⁷ La Corte, nella stessa sentenza sostenne che le restrizioni dei poteri degli Stati membri in materia di polizia reattiva agli stranieri, «appaiono come la manifestazione specifica di un principio più generale, sancito dagli artt. 8, 9, 10 e 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata da tutti gli Stati membri, e dall'art. 2 del protocollo n. 4 della stessa Convenzione, firmata a Strasburgo il 16 settembre 1963, i quali stabiliscono in termini identici, che le restrizioni apportate, in nome delle esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica, ai diritti tutelati dagli articoli testè citati non possono andare oltre ciò che è necessario per il soddisfacimento di tali esigenze "in una società democratica"».

³⁰⁸ V. Corte europea dei diritti umani, *Cantoni c. Francia*, ricorso n. 17862/91, sentenza del 15 novembre 1996. La pronuncia in richiamo costituisce altra tessera nella ricostruzione del mosaico di garanzie discendenti dall'art. 7 CEDU che la Corte europea si appresta a sovranazionalizzare.

nella versione di cui al regolamento del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2776, in relazione all'art. 1 del Gesetz Uber Massnahmen auf dem Gebiete der Weinwirtschaft –Weinwirtschaftsgesetz. La Corte, infatti, sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario, nelle motivazioni della sentenza afferma che «eventuali questioni relative alla violazione di diritti fondamentali mediante atti emananti dalle istituzioni della Comunità possono essere valutate unicamente alla stregua del diritto comunitario. Il richiamo a criteri di valutazione speciali, propri della legislazione o del sistema costituzionale di uno Stato membro, incrinerebbe inevitabilmente l'unità del mercato comune e comprometterebbe la coesione della comunità, giacché menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario». La Corte, inoltre, richiamando espressamente la sentenza del 14 maggio 1974, *Nold c., Commissione*, ribadisce «che i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza; nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali Stati; i Trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario».

Con tale affermazione, in buona sostanza, la Corte ha voluto porre l'accento sulla impossibilità che una disposizione comunitaria, riconosciuta legittima dalla medesima Corte, possa essere lesiva di principi fondamentali garantiti dagli Stati membri.

La Corte, inoltre, ricorda come tale orientamento sia stato oggetto delle Dichiarazione comune dell'Assemblea, del Consiglio e della Commissione del 5 aprile 1977, la quale fa esplicito riferimento «tanto ai diritti garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri, quanto alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950» e conclude affermando, nello specifico della domanda della causa, che il divieto di migliorare le strutture del

settore vitinicolo non può considerarsi mera lesione e limitazione del diritto di proprietà in quanto «le norme volte alla tutela dei diritti fondamentali concernano la legittimità del Regolamento sotto il profilo del diritto comunitario».

3.2.1 La Corte di giustizia ed i diritti umani fondamentali riconosciuti

Nel paragrafo precedente abbiamo tentato di ripercorrere le tappe utilizzate dal giudice comunitario atte ad inserire e, di conseguenza, conglobare i diritti fondamentali umani nel suo sistema giuridico; adesso faremo l'ulteriore tentativo di circoscrivere, attraverso la giurisprudenza della stessa Corte, i confini attraverso i quali distingueremo i diritti prettamente sostanziali da quelli di natura amministrativa. In riferimento ai diritti sostanziali, mi piace ricordare la nota Sentenza della Corte, prima sezione, del 27 ottobre 1976, causa 130/75, *Vivien Prais c. Consiglio Comunità europee*, che ha affermato l'importante principio che le istituzioni nell'indire un pubblico concorso per esami, debbano necessariamente tenere in debito conto che «se un candidato informa l'Autorità che ha il potere di nomina che, per ragioni d'indole religiosa, egli non potrà presentarsi agli esami ad un certa data, l'Autorità dovrà tenerne conto e cercare di evitare di stabilire in quella data le prove d'esame». In effetti, la Corte, pur rilevando che l'Autorità che ha indetto la tornata concorsuale debba in linea di principio informarsi circa le date che per motivi religiosi potrebbero risultare incompatibili con le credenze religiose dei candidati, al fine di evitare l'infrazione di precetti religiosi, non rileva assolutamente lesione di diritti fondamentali se – come nel caso in specie – il candidato preliminarmente e antecedentemente alla fissazione delle date, non abbia reso noto tale circostanza. In buona sostanza, il candidato deve preventivamente chiedere all'Autorità di «disporre affinché gli esami non si svolgano in date che, per motivi religiosi, impediscano ai candidati di presentarsi»; il ricorrente, non avendo tempestivamente reso note all'Autorità le difficoltà soggettive, in ordine al proprio credo religioso, non ha diritto

allo spostamento della data, specialmente se è stata già comunicata agli altri candidati.

Pur avendo invocato il n. 2 dell'art. 9 della CEDU³⁰⁹ non può essere accolto quanto sostenuto dal ricorrente; la Corte infatti rileva che vero è che l'art. 27 dello Statuto del personale debba essere interpretato nel senso che l'Autorità deve stabilire le date dei concorsi in modo che tutti i candidati possano presentarsi senza venir meno ai precetti della loro fede religiosa, ma è altrettanto innegabile che tale impedimento debba essere preliminarmente comunicato alla Autorità, prima ancora che quest'ultima abbia comunicata già la data d'esame agli altri candidati.

Di analogo tenore si presenta la Sentenza della Corte (Grande Sezione) 5 settembre 2012 nelle cause riunite *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z* (C-71/11 e C-99/11) le cui domande di pronuncia vertevano sull'interpretazione degli articoli 2, lettera c)³¹⁰, e 9, paragrafo 1, lettera a)³¹¹, della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, 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.

Il ricorso, proposto dalla Corte amministrativa federale tedesca, Bundesverwaltungsgericht, verteva sulla richiesta alla Corte di precisare la nozione di rifugiato in riferimento alle ipotesi in cui il richiedente asilo asserisce di correre il rischio, nel proprio paese e di essere perseguitato per motivi religiosi. Il rinvio pregiudiziale mirava, in sintesi, a stabilire se ogni violazione della libertà di religione,

³⁰⁹ «La libertà di manifestare la propria fede religiosa o le proprie opinioni in materia non può essere soggetta ad altre restrizioni, diverse da quelle che, contemplate dalla legge, costituiscano provvedimenti necessari, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla tutela dell'ordine, della sanità o della morale pubblica o alla tutela dei diritti o delle libertà dei terzi».

³¹⁰ L'art. 2, lett. c) così definisce il rifugiato: « cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12».

³¹¹ Gli atti di persecuzione per essere rilevanti ai fini del riconoscimento della tutela dei diritti ai sensi dell'articolo 1, Sezione A, Par. 2, della convenzione di Ginevra devono essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali. Testualmente il paragrafo così definisce il soggetto a cui spetta lo status di rifugiato, ovvero il soggetto che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra».

come tutelata dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³¹², costituisca una persecuzione ai sensi della direttiva. A tale quesito, la Corte ha risposto negativamente.

Nel caso di specie, i pakistani Z e Y, rispettivamente nel 2003 e nel 2004, hanno fatto ingresso in Germania, e richiesto asilo e protezione in qualità di rifugiati adducendo, a sostegno della loro istanza, che sono stati costretti a lasciare il proprio Paese in forza della loro appartenenza alla comunità musulmana Ahmadiyya³¹³, movimento riformatore dell'Islam. In particolare Z, lamentava, oltre ad essere stato ripetutamente maltrattato, di essere stato incarcerato a causa del suo credo religioso; Y dichiarava, invece, di essere stato minacciato di morte.

La Corte, in ordine alla domanda sul tenore ed interpretazione dell'articolo 2, lettera c), della direttiva dichiara che «il timore del richiedente di essere perseguitato è fondato quando le autorità competenti, alla luce della situazione personale del richiedente, considerano ragionevole ritenere che, al suo ritorno nel paese d'origine, egli compirà atti religiosi che lo esporranno ad un rischio effettivo di persecuzione. Nell'esaminare su base individuale una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, dette autorità non possono ragionevolmente aspettarsi che il richiedente rinunci a tali atti religiosi». In altri termini, *costringere* il richiedente asilo, al fine di evitare il rischio di persecuzione astenendosi dal manifestare pubblicamente il proprio credo religioso (come sostenuto dal giudice tedesco) è in netto e palese contrasto con la Carta «perché tende a privare l'interessato di un diritto fondamentale che gli è garantito al di là dei casi espressamente previsti dalla legge»³¹⁴. Se, infatti, si

³¹² L'articolo disciplina la libertà di espressione e così testualmente recita: «Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

³¹³ La Comunità Islamica Ahmadiyya — fondata alla fine del diciannovesimo secolo in Punjab, nell'India nord-occidentale — è oggi attiva in oltre 200 paesi nel mondo, contando circa dieci milioni di membri.

³¹⁴ Paragrafo 101 delle Conclusioni dell'Avvocato generale. Nello specifico si fa espresso riferimento all'art. 10, paragrafo 1, della Carta che recita: «Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione

avallasse siffatta aberrante interpretazione si assisterebbe ad un ulteriore aggravamento della palese violazione di diritti fondamentali di cui, nella fattispecie Z e Y, erano già vittime.

La decisione della Corte codifica, de facto, l'importante principio che in materia di protezione dei diritti fondamentali il parametro per la loro applicazione concreta nell'ambito dell'Unione e, quindi, anche nelle giurisdizioni Paesi aderenti, rimane, ed in ogni caso, la Carta: si tratta, in buona sostanza, di un imprescindibile ed esplicito riconoscimento dei principi codificati dalla CEDU.

Sempre in tema di libertà di religione, a mio giudizio, proprio per avere una panoramica che certamente non può risultare esaustiva, appare conveniente esaminare alcune pronunce abbastanza recenti emessi dalla Corte in questi ultimi mesi. In particolare mi sembra opportuno, proprio per la portata epocale della decisione, esaminare e commentare la sentenza della Corte, Grande Sezione, 14 marzo 2017 *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, Causa 157/15, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dallo Hof van Cassatie, anche se la domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000³¹⁵.

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vedeva contrapposti da un lato, la sig.ra Samira Achbita ed il Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding ovvero, il Centro per le pari opportunità e la lotta al razzismo, dall'altro, la G4S Secure Solutions NV, un società con sede in Belgio, in merito al divieto posto dalla stessa ai propri dipendenti di indossare sul luogo di

individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti». La spiegazione relativa a questa disposizione precisa che «Il diritto garantito al paragrafo 1 corrisponde a quello garantito dall'articolo 9 della CEDU e, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, ha significato e portata identici a detto articolo. Le limitazioni devono pertanto rispettare l'articolo 9, paragrafo 2, che recita: «La libertà di professare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che, stabilite dalla legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui»».

³¹⁵ Il paragrafo stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. In particolare, la lettera a) del paragrafo 2 dell'art. 2, chiarisce che «sussiste discriminazione diretta quando, sulla base di uno qualsiasi dei motivi di cui all'articolo 1, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga»

lavoro segni visibili delle loro convinzioni politiche, filosofiche o religiose e di compiere qualsiasi rituale che derivi da tali convinzioni.

Per meglio comprendere i termini della domanda e le motivazioni sottostanti è bene, seppur brevemente, tracciare una panoramica della questione che ha generato la domanda. In pratica, la Signora A., di fede religiosa musulmana, iniziava il proprio rapporto lavorativo con la società privata GS4 in data 12 febbraio 2003 in forza di regolare contratto di lavoro a tempo indeterminato che prevedeva, anche se non formalmente scritta, la clausola comportamentale in base alla quale i dipendenti non potevano – e per questo si obbligavano in forza del vincolo contrattuale – a non indossare sul luogo di lavoro «segni visibili» riferibili alle loro convinzioni, sia politiche che filosofiche o religiose.

Nonostante la regola aziendale, anche se non formalmente codificata, la Signora A, nell'aprile 2006, comunicava ai propri superiori gerarchici che intendeva in futuro indossare il velo islamico durante l'orario di lavoro; la direzione della società datrice, comunicava che l'indossare – come per altro era costume della mission aziendale – non sarebbe stato assolutamente tollerato e provvedeva, nel maggio 2006, alla codificazione del suddetto principio nel regolamento interno che entrava in vigore il 13 giugno successivo ed in forza del quale veniva stabilito che «è fatto divieto ai dipendenti di indossare sul luogo di lavoro segni visibili delle loro convinzioni politiche, filosofiche o religiose e/o manifestare qualsiasi rituale che ne derivi».

Perdurando la volontà della Signora A. di manifestare il proprio credo religioso, indossando sul luogo di lavoro il velo islamico, la società GS4 procedeva al suo licenziamento con contestuale pagamento delle varie indennità previste dalla legge.

La Signora A. procedeva ritualmente a proporre ricorso avverso il licenziamento ritenuto illegittimo al Tribunale del lavoro di Anversa che lo rigettava; tale decisione veniva impugnata tempestivamente davanti la Corte di appello del lavoro di Anversa che respingeva la domanda della ricorrente per il motivo che «il licenziamento non poteva essere considerato ingiustificato in quanto il divieto generale di indossare sul luogo di lavoro segni visibili di convinzioni politiche, filosofiche o religiose non

comportava una discriminazione diretta e non risultava evidente alcuna discriminazione indiretta o violazione della libertà individuale o della libertà di religione». In effetti il giudice, condivisibilmente, annota che è pacifico che la sig.ra Achbita non è stata licenziata per la sua fede musulmana, ma per il fatto che essa seguitava a volerla manifestare, in maniera visibile, durante l'orario di lavoro, indossando il velo islamico, contravvendendo, perciò, a quanto stabilito dal regolamento interno che vietava a tutti i dipendenti di indossare sul luogo di lavoro segni visibili di convinzioni politiche, filosofiche o religiose.

Nel successivo ricorso per Cassazione, la Signora A., ha ritenuto sostenere che il divieto adottato dalla Società G4S costituisce sostanzialmente una disparità di trattamento tra quanti indossano il velo islamico e tra quanti non l'indossano, per il semplice fatto che – secondo la tesi della ricorrente – detto divieto non riguardando una convinzione religiosa, si rivolgeva a tutti i lavoratori ravvisando, inoltre, una errata interpretazione della Corte di Appello tra le nozioni di «discriminazione diretta» e di «discriminazione indiretta» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/78³¹⁶. Il Supremo giudice, ha ritenuto dover sospendere il procedimento e di proporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78 debba essere interpretato nel senso che il divieto per una donna musulmana di indossare un velo islamico sul luogo di lavoro non configura una discriminazione diretta qualora la regola vigente presso il datore di lavoro vieti a tutti i dipendenti di indossare sul luogo di lavoro segni esteriori di convinzioni politiche, filosofiche e religiose».

La Corte, dopo un'ampia dissertazione, dichiarando la propria competenza a dare al giudice nazionale «indicazioni, ricavate dal fascicolo del procedimento principale

³¹⁶ La lettera b) del paragrafo recita che «sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di un particolare handicap, le persone di una particolare età o di una particolare tendenza sessuale, rispetto ad altre persone, a meno che:

i) tale disposizione, tale criterio o tale prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari; o che
ii) nel caso di persone portatrici di un particolare handicap, il datore di lavoro o qualsiasi persona o organizzazione a cui si applica la presente direttiva sia obbligato dalla legislazione nazionale ad adottare misure adeguate, conformemente ai principi di cui all'articolo 5, per ovviare agli svantaggi provocati da tale disposizione, tale criterio o tale prassi».

nonché dalle osservazioni scritte e orali ad essa sottoposte, che consentano al medesimo giudice di pronunciarsi sulla concreta controversia di cui è stato investito», decide che non possa costituire discriminazione diretta il divito di indossare il velo islamico sul luogo di lavoro, derivante da una una norma interna societaria; tale norma interna, tuttavia, potrebbe costituire una discriminazione indiretta ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/78, qualora venisse dimostrato che l'obbligo previsto dal regolamento interno comporti effettivamente e realmente un particolare svantaggio per coloro i quali appartengono ad una determinata religione o che aderiscano ad una particolare ideologia.

La Sentenza appare condivisibile in quanto la norma interna aziendale era oggettiva e trattava in maniera paritaria tutti i propri dipendenti, dal momento in cui imponeva a tutti ed a ciascuno, indiscriminatamente, una netraulità di abbigliamento che precludeva l'esibizione di segni, rappresentativi in maniera oggettiva di convinzioni politiche, filosofiche o religiose. Non può non sfuggire, intanto, che la mission aziendale, ovvero la politica perseguita dal management aziendale di conseguire l'obiettivo di una visibilità diretta indistintamente a tutti, deve necessariamente considerarsi legittima, rientrando questa fattispecie nella c.d. libertà d'impresa, riconosciuta proprio dall'art. 16 della Carta³¹⁷.

A ben vedere, il problema di fondo che si pone, riguarda la contrapposizione di due diritti ugualmente tutelati: la libertà religiosa del lavoratore e gli obiettivi aziendali che si prefigge il datore di lavoro. Il necessario bilanciamento fra i due interessi contrapposti non è supportato da una normativa che disciplini in maniera chiara ed univoca la coesistenza del fenomeno religioso nei rapporti di lavoro e, pertanto, in assenza di una codificazione, spetta al giudice risolvere la controversia applicando principi generali.

³¹⁷ L'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, recita «E' riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali».Giovà ricordare, inoltre, che la libertà di manifestare il proprio credo religioso, può per evidenti ragioni, subire limitazioni, come riconosciuto dalla sentenza del 15 gennaio 2013 dalla Corte EDU nella causa Eweida e altri c. Regno Unito che riuniva quattro ricorsi, ritenendo che presentavano una presunta violazione della libertà di pensiero, coscienza e religione di cui all'art. 9 e del divieto di discriminazioni di cui all'art. 14 CEDU.

Di tenore diverso è la sentenza Corte di giustizia., Grande Sez., 14 marzo 2017, nella causa C-188/15, *Bouagnaoui e Addh c. Micropole SA, già Micropole Univers SA*, che riguarda il caso di una dipendente che indossava il velo islamico e che veniva licenziata dopo le proteste di un cliente. E' abbastanza evidente, dunque, che non può costituire – come per altro sancito dalla Corte – una discriminazione diretta la regola interna che vieta ai dipendenti di indossare simboli religiosi nelle contrattazioni con i clienti; è altrettanto pacifico, infatti, che nessuno può né deve essere privato di scelte opzionali in ragione della sua appartenenza ad una determinata fede religiosa, e non soltanto in quest'ambito. Non può sfuggire, altresì, che l'individuo – proprio in ragione della sua autonomia decisionale di autodeterminarsi – si rende menomato quando nella vita è costretto a sottostare a scelte non volontarie e consapevoli, bensì dettate dal pregiudizio di altri. Il datore di lavoro, nel caso in specie, avendo impedito alla ricorrente di esercitare la propria autonomia ha violato la normativa antidiscriminazione che deve essere applicata, al pari di ogni altra normativa, in modo da assicurarne l'efficacia, nonché conformemente a principi consolidati³¹⁸.

Sempre in ordine ai diritti sostanziali e, in particolar modo, ai diritti dei migranti, erroneamente ed anacronisticamente etichettati «clandestini»³¹⁹, si ritiene evidenziare come la Corte di giustizia U.E. abbia bocciato il reato di clandestinità, così come previsto dal legislatore italiano con la legge 15 luglio 2009, n. 94 (facente parte del c.d. pacchetto sicurezza) pubblicata in Gazzetta Ufficiale 24 luglio 2009, n. 170³²⁰.

³¹⁸ Anche se, come sancito, nella sentenza 10 novembre 2005, ricorso n. 44774/98, causa *Leyla Şahin c. Turchia*, la Corte di Strasburgo ha osservato che «non è possibile discernere in Europa una concezione uniforme del significato della religione nella società (...) e il senso o l'impatto delle espressioni pubbliche di una convinzione religiosa variano a seconda dell'epoca e del contesto», non può non tenersi conto di quanto è emerso dall'indagine della Commissione europea, Eurobarometro Speciale 393, Report on Discrimination in the EU in 2012, novembre 2012 con la quale si rilevava che la discriminazione «in base alla religione o alle convinzioni personali percepita negli Stati membri, dall'indagine risulta che il 51% degli europei in generale la considerava rara o inesistente, mentre il 39% la riteneva diffusa. La discriminazione basata su tali motivi era percepita come più diffusa in Francia (66%) e in Belgio (60%), mentre le percentuali corrispondenti nella Repubblica ceca e in Lettonia erano pari al 10%». (Avvocato Generale, conclusioni, 13 luglio 2016, causa C-188/15).

³¹⁹ In effetti sarebbe più corretto e oltremodo in linea con il principio universale di divieto di discriminazione, parlare di stranieri in regola o non in regola con i documenti amministrativi e non di «migranti regolari» e «migranti irregolari» o peggio, «irregolari».

³²⁰ Il legislatore con la legge n. 94/2009 ha introdotto il reato di immigrazione clandestina che prevede un'ammenda da 5.000 a 10.000 euro per lo straniero che entra illegalmente nel territorio dello Stato. Il provvedimento contiene altresì altre novità «stringenti» in tema di diritti degli immigrati introducendo limiti ai matrimoni. Per acquisire la cittadinanza italiana non sarà più sufficiente, infatti, la semplice effettuazione del matrimonio ma occorrerà che il coniuge, straniero o apolide, di

Si tratta della Sentenza del 28 aprile 2011, nel procedimento C-61/11 PPU, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE³²¹, proposta dalla Corte d'appello di Trento nel procedimento penale a carico di *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim*.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verteva sull'interpretazione degli artt. 15 e 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, 2008/115/CE³²², recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al

cittadino italiano risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica (ovvero tre anni se la residenza è invece all'estero). Introduce, altresì, ergendosi così come Stato di polizia e in ispregio alle tradizioni democratiche, le c.d. *ronde*, consistente nella possibilità per i sindaci di avvalersi della collaborazione di associazioni (formate principalmente da ex appartenenti alle forze dell'ordine) di cittadini non armati in grado di segnalare casi di disagio sociale o che rechino pregiudizio alla sicurezza. Vengono di fatto istituite le c.d. *ronde cittadine* con l'intento sottostante di controllare il territorio contro le paventate invasioni di stranieri. Si tratta, come è facilmente rilevabile, di un pacchetto normativo diretto ad arginare il fenomeno migratorio, tant'è che la stessa legge ha esteso la permanenza fino a 180 giorni nei centri di identificazione ed espulsione.

³²¹ L' art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea recita: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile».

³²² Art. 15: «Salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive, gli Stati membri possono trattenere il cittadino di un paese terzo sottoposto a procedure di rimpatrio soltanto per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento, in particolare quando:a) sussiste un rischio di fuga ob) il cittadino del paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile ed è mantenuto solo per il tempo necessario all'espletamento diligente delle modalità di rimpatrio.2. Il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative o giudiziarie. Il trattenimento è disposto per iscritto ed è motivato in fatto e in diritto. Quando il trattenimento è disposto dalle autorità amministrative, gli Stati membri:

a) prevedono un pronto riesame giudiziario della legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'inizio del trattenimento stesso, b) oppure accordano al cittadino di un paese terzo interessato il diritto di presentare ricorso per sottoporre ad un pronto riesame giudiziario la legittimità del trattenimento su cui decidere entro il più breve tempo possibile dall'avvio del relativo procedimento. In tal caso gli Stati membri informano immediatamente il cittadino del paese terzo in merito alla possibilità di presentare tale ricorso. Il cittadino di un paese terzo interessato è liberato immediatamente se il trattenimento non è legittimo.3. In ogni caso, il trattenimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli su richiesta del cittadino di un paese terzo interessato o d'ufficio. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati il riesame è sottoposto al controllo di un'autorità giudiziaria.4. Quando risulta che non esiste più alcuna prospettiva ragionevole di allontanamento per motivi di ordine giuridico o per altri motivi o che non sussistono più le condizioni di cui al paragrafo 1, il trattenimento non è più giustificato e la persona interessata è immediatamente rilasciata.5. Il trattenimento è mantenuto finché perdurano le condizioni di cui al paragrafo 1 e per il periodo necessario ad assicurare che l'allontanamento sia eseguito. Ciascuno Stato membro stabilisce un periodo limitato di trattenimento, che non può superare i sei mesi.6. Gli Stati membri non possono prolungare il periodo di cui al paragrafo 5, salvo per un periodo limitato non superiore ad altri dodici mesi conformemente alla legislazione nazionale nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa:a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un paese terzo interessato, ob) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai paesi terzi».

L' articolo 16 recita: «1. Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari.

2. I cittadini di paesi terzi trattenuti hanno la possibilità — su richiesta — di entrare in contatto, a tempo debito, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.3. Particolare attenzione è prestata alla situazione delle persone vulnerabili. Sono assicurati le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie.4. I pertinenti e

rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare in ordine ad un procedimento a carico del sig. El Dridi, il quale era stato condannato alla pena di un anno di reclusione per il reato di permanenza irregolare sul territorio italiano, senza giustificato motivo, in violazione di un ordine di allontanamento emesso nei suoi confronti dal questore di Udine.

Il giudice comunitario, attraverso una disamina della normativa ed in particolare, attraverso quanto enunciato dalla direttiva 2008/115 che ribadisce l'opportunità che gli Stati membri provvedano a porre fine al soggiorno irregolare dei cittadini di paesi terzi secondo una *procedura equa e trasparente*, disegna il quadro di riferimento utilizzato per la pronuncia della sentenza. In sintesi, secondo la citata direttiva l'eventuale e non il necessario uso di misure coercitive dovrebbe essere limitato e subordinato in ordine al principio di proporzionalità tra efficacia degli strumenti impiegati e gli obiettivi perseguiti.

In buona sostanza, secondo la direttiva 2008/115, il trattenimento viene considerato giustificato soltanto se attuato per la preparazione del rimpatrio, sempre che risultasse insufficiente l'uso di più miti misure coercitive proprio perché «I cittadini di paesi terzi che sono trattenuti dovrebbero essere trattati in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto nazionale e internazionale. Fatto salvo l'arresto iniziale da parte delle autorità incaricate dell'applicazione della legge, disciplinato dal diritto nazionale, il trattenimento dovrebbe di norma avvenire presso gli appositi centri di permanenza temporanea». E qualora lo Stato membro non possa «ospitare» il cittadino di un paese terzo nell'apposito centro di permanenza temporanea e, per forza maggiore, debba ospitarlo in un istituto penitenziario, deve essere assicurata la separazione di questi dagli altri detenuti comuni³²³.

competenti organismi ed organizzazioni nazionali, internazionali e non governativi hanno la possibilità di accedere ai centri di permanenza temporanea di cui al paragrafo 1, nella misura in cui essi sono utilizzati per trattenere cittadini di paesi terzi in conformità del presente capo. Tali visite possono essere soggette ad autorizzazione.5. I cittadini di paesi terzi trattenuti sono sistematicamente informati delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi. Tali informazioni riguardano anche il loro diritto, ai sensi della legislazione nazionale, di mettersi in contatto con gli organismi e le organizzazioni di cui al paragrafo 4».

³²³ Art. 16 della direttiva 2008/115, «Condizioni di trattenimento», previsto al n. 1.

L'art. 16 della direttiva 2008/115, rubricato «Condizioni di trattenimento», prevede al n. 1 quanto segue:

«Il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari».

Né è possibile, in alcun modo, derogare agli obblighi incombenti dalla citata direttiva, così come rubricato all'art. 18 della direttiva³²⁴ che non lascia margini discrezionali affermando testualmente che «Nulla nel presente articolo può essere interpretato nel senso che gli Stati membri siano autorizzati a derogare al loro obbligo generale di adottare tutte le misure...atte ad assicurare gli obblighi ad essi incombenti ai sensi della presente direttiva».

La Corte di giustizia, ha ritenuto giustamente rilevare che anche se, in linea di principio, la legislazione penale nazionale e le norme di procedura penale rientrano nella competenza degli Stati membri, è pur innegabile che su tale ambito incide il diritto dell'Unione, così come più volte si è espressa la stessa Corte³²⁵.

Sebbene né l'art. 79, n. 2, lett. c), TFUE e né la direttiva 2008/15 escludano la competenza penale degli Stati membri in tema di immigrazione clandestina e di soggiorno irregolare, questi ultimi – secondo l'affermazione della Corte - devono fare in modo che la propria legislazione in materia rispetti il diritto dell'Unione. La conseguenza ovvia di tale interpretazione è, pertanto, che li Stati membri, al solo fine di porre rimedio alle misure coercitive non risultate idonee per l'allontanamento coattivo del cittadino di paese terzo, non possono detenere – specialmente negli istituti penitenziari – un cittadino solamente perché dopo che gli è stato notificato un ordine di lasciare il territorio di uno Stato membro e che il termine impartito con tale ordine è scaduto, continua a permanere, nonostante il divieto, nel territorio nazionale.

³²⁴L'art. 18 è rubricato «Situazioni di emergenza».

³²⁵ Si vedano in questo senso, in particolare, sentenze 11 novembre 1981, causa 203/80, Casati, Racc. pag. 2595, punto 27; 2 febbraio 1989, causa 186/87, Cowan, Racc. pag. 195, punto 19, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, Lemmens, Racc. pag. I-3711, punto 19.

La Corte conclude, dunque, che gli artt. 15 e 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, 2008/115/CE, devono essere interpretati che ostano «ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo».

Sempre in tema di giustizia e nel caso specifico del mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla recentissima sentenza della Corte di giustizia, Quinta Sezione, del 10 agosto 2017 nella causa C-271/17 PPU, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Rechtbank Amsterdam (Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi), con decisione del 18 maggio 2017, nel procedimento relativo all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso nei confronti di Sławomir Andrzej Zdziaszek.

La domanda verteva principalmente sull'interpretazione dell'articolo 4 bis, paragrafo 1, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, come modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009. La Corte afferma senza mezzi termini, al paragrafo 63 della sentenza, che il diritto alla difesa è parte inscindibile ed intrinseco al diritto ad un processo equo, ai sensi dell'articolo 6 della CEDU e dell'articolo 47 della Carta, sicché, «una volta che uno Stato membro ha istituito un procedimento di appello, esso sarebbe tenuto a garantire che l'interessato goda, nell'ambito dello stesso, delle garanzie fondamentali previste dalle suddette disposizioni» e, pertanto, il giudice penale, chiamato in seconda istanza, a pronunciarsi sulla colpevolezza dell'imputato non può statuire senza averlo sentito, né può essere addotta la semplice circostanza che l'imputato abbia vanto la possibilità in primo grado di esercitare il proprio inviolabile diritto alla difesa al fine di dimostrare la propria non colpevolezza.

“L’articolo 4 bis, paragrafo 1, lettera a), i), della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d’arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, quale modificata dalla decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, dev’essere interpretato nel senso che le espressioni «citato personalmente» e «di fatto informato ufficialmente con altri mezzi della data e del luogo fissati per il processo, in modo tale che si è stabilito inequivocabilmente che era al corrente del processo fissato», che figurano in tale disposizione, costituiscono nozioni autonome del diritto dell’Unione e devono essere interpretate in modo uniforme in tutta l’Unione europea”³²⁶.

Il principio che qualora lo Stato membro abbia emesso un mandato d’arresto europeo il cui procedimento penale comporti più gradi di giudizio che possono dar luogo a diverse decisioni giudiziarie è stato oggetto della sentenza della Corte di giustizia del 10 agosto 2017 nella causa C-270/17 PPU, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Rechtbank Amsterdam (Tribunale di Amsterdam, Paesi Bassi), con decisione del 18 maggio 2017, pervenuta in cancelleria il medesimo giorno, nel procedimento relativo all’esecuzione di un mandato d’arresto europeo emesso nei confronti di Tadas Tupikas. In tale occasione la Corte ha affermato che, qualora lo Stato membro di emissione di un mandato d’arresto europeo abbia previsto una procedura penale che comporti diversi gradi di giudizio e che possa quindi dare luogo a decisioni giudiziarie in successione tra loro, almeno una delle quali sia stata resa in contumacia, la nozione di «processo terminato con la decisione» ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI deve essere interpretata nel senso che essa riguarda il solo grado di giudizio all’esito del quale è stata emessa la decisione che ha statuito definitivamente sulla colpevolezza dell’interessato e sulla sua condanna ad una pena, quale una misura privativa della libertà, in seguito ad un nuovo esame del merito della causa tanto in fatto quanto in diritto. Sempre secondo la statuizione della Corte, il procedimento d’appello è ricompreso, in via di principio, in detta nozione,

³²⁶ Massima a cura di Giuseppe Buffone, *Il Caso.it*

spettando comunque al giudice del rinvio accertarsi che esso presenti le caratteristiche sopra enunciate.

Con la disamina di queste ultime sentenze sono stati affrontati i diritti di natura amministrativa ed in particolare si è voluto attenzionare il diritto fondamentale alla difesa, che costituisce il presupposto principale per un processo equo e giusto che è stato oggetto di ingobramento nel diritto comunitario attraverso una produzione giurisprudenziale che, tutto sommato, si è rivelata sempre garantista dei diritti fondamentali non soltanto dei cittadini comunitari. Conviene citare per tutte, la storica sentenza del 5 marzo 1980 nella causa 98/79 *Decastaing c. Belgi* pronunciata sulla compatibilità delle misure previste dalla direttiva Cee 64/221³²⁷ che costituisce una delle prime pronunce riguardanti gli stranieri. Non si può comunque, anche se appena accennate, ricordare le sentenze che hanno per così dire fatto storia: il principio della irretrattività delle norme penali ad esempio, che pur essendo diritto comune a tutti gli Stati membri, con la sentenza del 10 luglio 1984 nella causa 63/83, *Regina c. Kirk*, è stato riconosciuto quale diritto fondamentale, facente parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte ne rappresenta il garante dell'osservanza³²⁸; il principio, sancito dalla sentenza 15 maggio 1986, nella causa 222/84, *Marguerite Johnston – Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* avente ad oggetto la domanda vertente sull'interpretazione della direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne e dell'art. 224 del Trattato CEE, che chiunque si ritiene vittima di discriminazione possa far valere i propri inviolabili diritti in via giudiziale³²⁹. La Corte, inoltre, ribadisce che il principio di discriminazione

³²⁷ La direttiva 64/221/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica è stata abrogata dalla direttiva 2004/38/CE, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 158 del 30 aprile 2004.

³²⁸ Raccolta della giurisprudenza 1984 pagina 02689; edizione speciale spagnola pagina 00633. La massima della sentenza così recita: «Il principio dell'irretroattività delle disposizioni penali è un principio comune a tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, sancito dall'art. 7 dell'Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come un diritto fondamentale, che fa parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte deve garantire l'osservanza».

³²⁹ Il par. 58 della sentenza afferma: «Per contro, in quanto da detto articolo, interpretato alla luce del principio generale ivi espresso, risulta che chiunque si ritenga lesa da una discriminazione basata sul sesso deve poter esperire un rimedio

«costituisce espressione di un principio giuridico generale su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Detto principio è stato del pari sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stipulata il 4 novembre 1950. Come si riconosce nella Dichiarazione comune 5 aprile 1977 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU c 103, pag. 1), e come è dichiarato nella giurisprudenza della Corte, si deve tener conto, nell'ambito del diritto comunitario, dei principi ai quali è ispirata la Convenzione suddetta».

Dal breve excursus sulla giurisprudenza della Corte di giustizia emerge con chiarezza il ruolo fondamentale che la stessa si è disegnata nell'affermazione dei diritti umani, principalmente attraverso i suoi continui e svariati richiami alla Dichiarazione universale dei diritti umani e alla CEDU che, se da un lato hanno garantito la tutela in ambito comunitario, dall'altro hanno dato l'input per l'inserimento dei principi, oggetto delle pronunce, nei vari Trattati.

Sotto questo punto di vista, pertanto, la Corte di giustizia o, meglio la sua giurisprudenza, risultano fondamentali per la ricostruzione dell'affermazione dei diritti umani quali principi cardine dell'ordinamento comunitario e la cui tutela non è da considerarsi in sostituzione o in subordinazione al sistema di protezione garantito dai singoli Stati o dalla stessa CEDU, ma più semplicemente in coesistenza con gli stessi³³⁰.

giurisdizionale effettivo, tale disposizione è sufficientemente precisa e assoluta per poter essere fatta valere nei confronti dello Stato membro che non abbia provveduto a darle piena attuazione nel suo ordinamento giuridico interno».

³³⁰Per un approfondimento si rinvia a Tesaurò, G. (1992) *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia in Riv. Internazionale diritti dell'uomo*, p. 426 ss.

CAPITOLO QUARTO: LA TUTELA DEI DIRITTI DEI MIGRANTI

4.1 La tutela della libertà personale nel rimpatrio e nel trattenimento del migrante

Come è abbastanza evidente la complessità del fenomeno migratorio è inescindibilmente legato a fenomeni e fattori variegati riconducibili a svariati motivi che spaziano da quelli economico e sociali, a quelli politici; da scenari di conflitto a persecuzioni religiose, pertanto, tutti i Paesi e, maggiormente i Paesi interessati dai flussi migratori, avvertono la priorità di disciplinare in maniera organica ed ordinata tale fenomeno anche se, molto spesso, tale esigenza si concretizza in una restrizione e compressione di diritti personali e soprattutto dei diritti di libertà.

In questo contesto il processo di riconoscimento dei diritti dei migranti ha subito una accelerazione della codificazione di diritti attraverso principalmente le pronunce delle Corti europee, tanto che i soggetti interessati, ovvero i migranti, affermano che le «Corti giudiziarie e non le istituzioni politiche» sono individuate quali «loro referenti» e a cui «affidare la tutela dei loro diritti»³³¹.

Risulta interessante sotto questo punto di vista esaminare e confrontare la giurisprudenza della Corte di giustizia e quella dei diritti dell'uomo al fine di riscontrare eventuali differenze di trattamento nella tutela dei diritti fondamentali dei migranti che risultano sempre più spesso – come si tenterà di dimostrare – violati.

Le aree d'indagine che andremo ad affrontare riguardano, dal punto di vista della tutela della libertà personale, la procedura del trattenimento del migrante, il diritto del migrante alla vita familiare e i diritti dei c.d. migranti forzati o dei migranti richiedenti asilo che dir si voglia.

Si ritiene opportuno, pertanto, focalizzare l'attenzione sul concetto di sovranità che rimane la base di partenza delle prerogative dei singoli stati per giustificare il controllo del territorio al fine di tutelare la sicurezza dei suoi cittadini e l'integrità dei propri confini impedendo conseguentemente l'ingresso di immigrati senza regolare

³³¹ Santoro, E. (2013) *Democrazia, migrazioni e società multiculturali* in S. Mezzadra, S., Ricciardi, M., *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte: Verona, p. 156.

permesso. Non si può non riconoscere che ancora oggi, pur avendo *accettato* limiti al proprio esercizio in favore di altri ordinamenti più vasti, come quello comunitario, rimane difficile scollarsi dall'antico principio *rex in regno suo est imperator*³³². Da un lato, dunque, il proclamato principio internazionale del rispetto dei diritti umani e fondamentali, si scontra inevitabilmente col richiamato principio della sicurezza, insito nella sostanza stessa del concetto di sovranità.

Non a caso la legislazione europea e non solo, in tema di immigrazioni, si sviluppa attraverso una concezione prettamente securitaria che non tiene conto, appunto, dei diritti umani degli stessi immigrati, molto spesso etichettati come *illegali*, anche se la risoluzione del Consiglio d'Europa (n.1509 del 2006- Human Rights of Irregular Migrants) raccomanda di non usare tale aggettivo, ritenuto a ragion veduta, poco consono a indicare una persona³³³.

Evidentemente ciò dimostra, ancora una volta, che molto spesso ad un concetto universalmente univoco corrisponde una diversa concezione di concepirlo: si guardi, ad esempio, come il legislatore italiano ha rubricato il Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13³³⁴ in netto contrasto col concetto di protezione³³⁵. Nè il diritto internazionale sembra venire in soccorso a quanti vogliono entrare in un paese, atteso che secondo ormai consolidati principi, è proprio prerogativa del singolo Stato

³³² Si tratta di una formula politico-giuridica che esprime la pienezza di poteridi ciascun re all'interno del proprio ordinamento.

³³³ La Commissione Europea utilizza solitamente nel contesto giuridico la locuzione: "cittadino di un paese terzo presente o soggiornante irregolarmente".

³³⁴ Il decreto avente ad oggetto misure in tema di asilo e immigrazione è testualmente intitolato "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", anche se, come abbiamo già annotato, la Risoluzione n. 1509/2006 raccomanda di non utilizzare più tale aggettivo. Nel 2011, Jose Antonio Vargas, giornalista statunitense, originario delle Filippine, ha pubblicato un articolo sul *New York Times Magazine* nel quale, dopo aver confessato di essere stato lui stesso «clandestino», ha lanciato un appello contro l'uso del termine *immigrato illegale* (illegal immigrant) in quanto tale espressione «disumanizza ed emargina le persone». Nonostante i numerosi appelli a non utilizzare più detta espressione, in tanti ancora oggi ritengono che l'espressione *illegal immigrants* sia corretta e neutra in quanto si limiterebbe a rispecchiare una condizione di fatto. Ma nella realtà è veramente così? Può essere etichettato un immigrato «fuorilegge» solo perché è entrato in un paese senza documenti? Semmai, come ha scritto Vargas nel suo articolo, bisogna parlare di immigrati irregolari, ovvero senza documenti, anche perché "illegali sono le azioni, non le persone". Vedi Zoli, G. (2012) *L'immigrato copy editor*, Internazionale n. 968.

³³⁵ Palesemente in netta contrapposizione con quanto solennemente affermato dall'art. 2 della Costituzione «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». Non solo: le altre libertà classiche quali la libertà di domicilio, quella personale e tutte le altre riconosciute e codificate nel titolo I, Parte I della Costituzione vengono disattese vanificando così, l'effettiva protezione che il costituente italiano aveva voluto assicurare alla persona umana. Anche la Corte Costituzionale con sentenza n. 232/1989, ha definito quali principi supremi quelli che «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana», inserendo tra gli stessi l'invulnerabilità dei diritti fondamentali della persona.

decidere condizioni, modi e tempi per l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri migranti, non esistendo di fatto alcun diritto internazionale del non cittadino ad essere ammesso in altro Stato. Non a caso, infatti, il c.d. «trattenimento» del migrante³³⁶ si scontra in maniera netta e palese con l'inviolabile -almeno teoricamente- diritto alla libertà dell'individuo e, nello specifico, del migrante. La *detenzione* – perché di questo si tratta nella realtà – del migrante all'interno di una struttura, per lo più fatiscente e priva dei minimi requisiti di abitabilità, altro non è che uno strumento utilizzato, nella maggioranza dei casi, per l'allontanamento dei migranti³³⁷, in ispregio alle più elementari norme di tutela della dignità umana e, probabilmente anche in violazione del principio sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra³³⁸ e non solo.

Il forte attaccamento alla sovranità e, di conseguenza, la prerogativa sovrana degli Stati di controllare l'accesso ai propri territori³³⁹ non viene neppure, altresì, ridimensionata da norme di rango internazionale che si limitano, come nel caso dell'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, a mere affermazioni di principio senza, tuttavia, indicarne esplicitamente divieti e prescrizioni³⁴⁰, quasi ad avallare il sospetto che il diritto internazionale voglia pacificamente riconoscere il principio del diritto dello Stato di espellere lo straniero ed il migrante³⁴¹.

³³⁶ Si tratta a ben vedere, come afferma Campesi, G, *Le libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, XLIII, 2-3, pp. 338-339, di privilegiare il principio di sovranità anche a discapito e a sfavore dei diritti degli individui: «il diritto internazionale e dell'Unione europea sono piuttosto ambigui sulla questione della detenzione amministrativa. Essi appaiono invero legittimare l'uso dei poteri detentivi, privilegiando il diritto dello Stato di controllare l'accesso al suo territorio rispetto alle libertà degli stranieri».

³³⁷ Campesi, G, *Le libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, *Op.Cit.*, p. 309: «L'esito di tale dinamica di securitarizzazione sembra essere una sorta di normalizzazione della detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea, che disciplinano ormai in dettaglio tale istituto facendone una misura di assoluta banalità amministrativa cui gli Stati possono, nel rispetto di limitate formalità, ricorrere senza necessità di proclamare la sospensione delle garanzie costituzionali previste a tutela della libertà personale».

³³⁸ L'art. 33 rubricato "Divieto di espulsione e di rinvio al confine" al primo comma recita «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».

³³⁹ Sulla prerogativa sovrana dei confini si veda Campesi, G. (2012) *Le libertà degli stranieri*. *Op.cit.* pp. 333-392.

³⁴⁰ L'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo recita: «Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni».

³⁴¹ Non può non ricordarsi quanto Javier de Lucas ha affermato in una intervista rilasciata a Fernandez-Savater e ad Amarela Varela il 29 gennaio 2016 e nella quale, senza mezzi termini, ribadisce che il messaggio sublimale della minaccia proveniente da un afflusso senza precedenti di profughi che si riversano nelle coste dei confini europei non è altro che «menzogna demagogica e pericolosa, tecnocentrica e miope». Non si tratterebbe, dunque, di crisi di rifugiati, bensì principalmente di crisi del progetto politico dell'UE che, per negare asilo ai rifugiati, non ha esitato ad attuare la cosiddetta «politica di outsourcing», consistente in sovvenzioni agli Stati di origine impedendone la libera circolazione e conseguentemente la

Detto in altri termini, non esistendo de facto il diritto effettivo della libera circolazione, lo straniero ed in particolare, il migrante non in regola con i documenti amministrativi, diventano soggetti privi di tutela giuridica, perché sottostanti alla discrezionalità di un potere sovrano. Lo straniero privo di documenti, nel momento del suo rinvenimento nel territorio o dopo il soccorso in mare, proprio durante questo primo approccio, nell'attesa della sua identificazione, in vista della determinazione del suo futuro – espulsione, respingimento, ricollocazione in altre strutture – diventa soggetto a rischio di condotte arbitrarie e lesive della propria dignità umana, proprio ad opera dei pubblici poteri, deputati teoricamente a salvaguardare³⁴².

La perentorietà di quanto prescritto dall'art. 10 T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286) laddove dispone che «La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato», ovvero che non sono in possesso di valido passaporto o di documento equipollente, sicuramente contrasta e si contrappone a quanto sancito dall'art. 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che garantisce la libertà di movimento di ciascuno e, di conseguenza, la libertà di determinare la propria permanenza in un determinato

possibilità di raggiungere i Paesi dell'UE, come è già accaduto con l'operazione *Mare Nostrum* 2 nel 2014. Questo tipo di politica se, da un lato, consente una diminuzione forzata di arrivo di migranti (tra luglio ed agosto del 2017 sono arrivati via mare in Italia circa 15.000 migranti contro i 45.000 sbarcati nello stesso periodo dell'anno precedente) dall'altro, con l'elargizioni ai sindaci libici di ingenti somme di denaro, si rischia «di dare alle formazioni libiche nuovi soldi da spendere in armi. E che costringe l'Italia e l'Europa ad assumere come guardiani le stesse persone che ricattano, affamano, torturano, stuprano e vendono come schiavi i migranti, guadagnadoci sopra». (New York Times, *Italy's Dodgy deal on Migrants*, 25 settembre 2017)

³⁴²Corte eur. dir. uomo, sez. IV, sent. 14 marzo 2017, *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, § 64: «As to the notion of arbitrariness in this field, the Court refers to the principles enounced in its case-law (see in particular *Saadi v. the United Kingdom*, cited above, §§ 67 to 73) and emphasises that to avoid being branded as arbitrary, detention under Article 5 § 1 (f) must be carried out in good faith; it must be closely connected to the purpose of preventing unauthorised entry of the person to the country; the place and conditions of detention should be appropriate, bearing in mind that the measure is applicable not to those who have committed criminal offences but to aliens who, often fearing for their lives, have fled from their own country; and the length of the detention should not exceed that reasonably required for the purpose pursued (see *Lokpo and Touré v. Hungary*, no. 10816/10, § 22, 20 September 2011). The Court further notes that Member States of the European Union should not hold a person in detention for the sole reason that he or she is an applicant in accordance with Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (see paragraph 34 above)». La Corte, in buona sostanza, ribadisce che il luogo e le condizioni di detenzione dovrebbero essere appropriati, tenendo presente che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali ma a stranieri che, spesso temendo per la loro vita, sono fuggiti dal loro paese. Inoltre, la lunghezza della detenzione non deve eccedere quella ragionevolmente richiesta per lo scopo perseguito.

territorio. E non solo: l'art. 10 bis³⁴³, addirittura contempla per lo straniero che fa ingresso e si intrattiene nel territorio dello Stato, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, l'applicazione dell'ammenda da 5.000,00 a 10.000,00 euro.

La libertà di movimento deve, in pratica, fare i conti con una legislazione che prevede la fattispecie del reato di immigrazione clandestina dello straniero extracomunitario nel territorio dello Stato, qualora non venisse presentata una istanza di asilo, di protezione internazionale o di protezione umanitaria ex art.5.6 del T.U. sull'immigrazione.

Sembrerebbe, dunque, che al cittadino extracomunitario o per meglio dire straniero, al di fuori dei casi di richiesta di protezione venga negata qualsiasi altra possibilità di soggiornare sul territorio dello Stato in assenza di valido documento amministrativo, in palese contrasto con quanto enunciato dai commi 1 e 2 dell'art. 10 della Costituzione che, conformandosi alle norme di diritto internazionale, riconosce che la *condizione giuridica dello straniero* debba essere regolata dalla legge, *in conformità ai trattati internazionali*. Il T.U. di conseguenza viola il diritto universale ed inviolabile sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo perché disconosce, in buona sostanza, l'essenza dell'essere umano che, al di là della determinazione della scelta di andare a vivere in un Paese diverso dal proprio di origine, nasce libero ed uguale in dignità e diritti, a prescindere dalle diverse culture, religioni, lingue ed etnie. All'extracomunitario viene negata addirittura la speranza del proprio futuro se non in possesso di valido documento, come se in effetti fosse esclusivamente la correttezza amministrativa a sancire l'ammissione o meno nel territorio statale. Sembrerebbe trattarsi di una pseudo accettazione dello straniero se e se solamente in possesso di valido documento amministrativo che rappresenterebbe, pertanto, *l'alter* ovvero il diverso, che lo renderebbe *aequabilis* ai cittadini. Non si riconosce, in buona sostanza, l'universalità dell'uomo intesa come sintesi della fusione della totalità con l'unicità; si continua a considerare l'uomo come non come

³⁴³ Comma modificato dall'art. 1, lettera a), d.lgs. 7 aprile 2003, n. 87, attuazione della direttiva 2001/51/CE che integra le disposizioni dell'art. 26 della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (G.U. 23 aprile 2003, n. 94).

unicum ma come *pluralis*, ovvero come somma di categorie che non possono essere distintive di fattispecie: l'unica fattispecie consentita e definibile è e deve essere essere soltanto l'uomo in tutte le sue accezioni e diversità che contribuiscono a renderlo libero, così come nato.

L'articolo 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo disciplina il diritto alla libertà ed alla sicurezza di ogni individuo e garantisce che nessuno può essere privato della libertà, se non a determinati casi e nei modi previsti dalla legge. In concreto, mentre il § 1 dell'art. 5 sancisce la regola che nessun individuo può essere privato della libertà personale, la lettera f) dello stesso paragrafo, prevede la facoltà dei singoli Stati di porre dei limiti alla libertà dei non cittadini, come per altro la Corte ha avuto modo di evidenziare³⁴⁴. Ovviamente la privazione della libertà personale pur potendo essere contratta esclusivamente in conformità alle leggi interne, non deve risultare comunque arbitraria e, di conseguenza, inammissibile sul piano di quanto statuito dalla CEDU. Ma cosa s'intende per detenzione arbitraria? Esiste una definizione univoca ed inconvertibile? Dall'esame di alcune sentenze della Corte³⁴⁵ sembrerebbe poter affermare che l'arbitrarietà della detenzione si configura quando quest'ultima non risulti l'unica misura in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato della sicurezza. Certamente però non si può parlare di oggettività totale, anche perché la generalità insita nella stessa parola "arbitrarietà" lascia ampio margine di discrezionalità.

Non a caso la Corte di Strasburgo in varie occasioni ha rilevato la violazione dell'art. 5 evidenziando che molto spesso dal'esame del caso si riscontra come il provvedimento di espulsione mascheri di fatto una estradizione³⁴⁶ al fine di aggirare il parere negativo all'espulsione sentenziato dal giudice di merito³⁴⁷.

³⁴⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Decisione del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito* (ricorso n° 13229/03). Con tale sentenza la Corte, per la prima volta, affronta la legittimità della detenzione di uno straniero (nella fattispecie si trattava di un richiedente asilo) per impedirgli il suo ingresso non regolare nel territorio nazionale ribadendo che la misura detentiva deve comunque essere proporzionata alle esigenze di controllo del territorio.

³⁴⁵ Sen. Witold Litwa c. Polonia, cit., par. 78; sen. Hilda Hafsteinsdóttir c. Islanda, 8 giugno 2004, n. 40905/98, par. 51; sen. *Enborn c. Svezia*, 25 gennaio 2005, n. 56529/00, par. 44.

³⁴⁶ Si veda la Sentenza *Bozano c. Francia*, 18 dicembre 1986, n. 9990/82. Sull'argomento si vedano anche Liguori, A. (2007). Le garanzie processuali avverso l'espulsione dello straniero nella Convenzione europea dei diritti umani. *Diritti umani e diritto internazionale. Fascicolo 2, 2007*, (2), 1000-1042 e Favilli, C. (Ed.). (2011). *Procedure e garanzie del diritto d'asilo* (Vol. 1). CEDAM

Anche in presenza di fatti ritenuti pacifici, i procedimenti, secondo giurisprudenza consolidata della Corte, dovranno essere condotti con celerità e diligenza, come affermato nella Sentenza *Quinn c. Francia*, 22 marzo 1995, n. 18580/91 e *Tabesh c. Grecia*, 26 novembre 2009, n. 8256/07³⁴⁸.

nel quale l' A. presenta una panoramica sugli obblighi di nonrefoulement da parte degli Stati nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo in base al diritto internazionale dei rifugiati e ai diritti umani.

³⁴⁷ Nella causa *Brogan c. Regno Unito* 29 Novembre 1998, serie A, n.145, §§ 55-62 la Corte ha ritenuto violato l'art. 5 par. 3 un periodo di detenzione, senza controllo giudiziario, di quattro giorni e sei ore. La Corte rileva, in vero, che l'esame del caso richiesto dal ricorrente o intentato d'ufficio su iniziativa del giudice, deve avvenire rapidamente proprio per evitare ogni ingiustificata privazione della libertà personale.

³⁴⁸ La Corte, nel primo caso esige un'interpretazione restrittiva giacché il trattenimento forzato, quale privazione della libertà, costituisce un'eccezione al diritto fondamentale della libertà individuale; nel secondo caso la Corte, in riferimento ai prolungamenti processuali inutili, valuta il comportamento delle autorità competenti. In tal senso anche la Sentenza *Kaya c. Romania*, n. 33970/05, § 16, del 12 ottobre 2006.

4.2 La direttiva 2008/115/CE

Prima di esaminare nel dettaglio la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo appare necessario, al fine di avere una panoramica dell'effettivo peso della normativa comunitaria nelle pronunce della stessa Corte, commentare la direttiva 2008/115/CE che rappresenta il punto di partenza su cui raffrontare le eventuali violazioni in spregio a quanto previsto dalla stessa³⁴⁹.

La Direttiva, infatti, si prefigge di fissare norme e procedure comuni degli Stati membri nel rimpatrio di cittadini extracomunitari il cui soggiorno risulti irregolare, sempre però nel rispetto dei diritti fondamentali posti, appunto, quali principi generali del diritto comunitario ed internazionale³⁵⁰. Certamente non mancano le criticità come quelle riscontrabili nell'art. 15, commi 5 e 6, che consentono agli Stati membri di estendere il periodo di detenzione amministrativa per i migranti irregolari fino a sei mesi (comma 5) prorogabili per ulteriori dodici mesi (comma 6), in palese contrasto con l'art. 13 della Costituzione italiana che sancisce l'inviolabilità della libertà personale e, ancora, con l'art. 3 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo³⁵¹, l'art. 9 del Patto internazionale dei diritti civili³⁵², gli artt. 3 e 5

³⁴⁹ La direttiva, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, è stata recepita in Italia il 23 giugno 2011 dal Consiglio dei Ministri che ha adottato il decreto legge n. 89, convertito nella Legge 2 agosto 2011, n. 129. Si veda Natale, A. (2012). *La direttiva 2008/115/Ce e il decreto legge di attuazione n. 89/2011: prime riflessioni a caldo*. Diritto penale contemporaneo; si veda, inoltre, Savio, G. (2011). *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*. Diritto, immigrazione e cittadinanza. Interessante appare l'analisi di Viganò, F., & Maserà, L. (2010). *Inottemperanza dello straniero all'ordine di allontanamento e "direttiva rimpatri" UE: scenari prossimi venturi per il giudice penale italiano*. Cassazione penale, 50(5), 1710-1720. che affermano che «Il sistema disegnato dal legislatore si è tuttavia rivelato, alla prova dei fatti, largamente inefficace rispetto agli scopi perseguiti dal legislatore, e assieme si espone a fondate critiche sotto il profilo della sua intrinseca ingiustizia».

³⁵⁰ L'approvazione della direttiva sui rimpatri ha sortito aspre critiche da parte delle Ong che avevano auspicato di non applicare le nuove norme. In particolare *Amnesty International* ha affermato che il testo approvato "rischia di abbassare gli standard dei diritti negli Stati membri e non garantisce il rimpatrio dei migranti irregolari in condizioni di sicurezza e dignità". Anche *Save the Children* in un comunicato, all'indomani dell'approvazione della Direttiva, ha sottolineato come la stessa "non include garanzie sufficienti per i minori non accompagnati e quelli che fanno parte di un nucleo familiare" e non stabilisce "procedure adeguate per il rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati che ne tutelino il superiore interesse, come sancito dalla Convenzione Onu dei diritti dell'infanzia e dall'adolescenza".

³⁵¹ «Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona». Per un approfondimento si consulti Capograssi, G. (1957). *La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*. Opere di Giuseppe Capograssi, 5, 37-50; si consulti anche Nascimbene, B., & Abruzzo, F. (Eds.). (2002). *La convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili ed effetti nell'ordinamento italiano* (Vol. 5). Giuffrè.

³⁵² Comma 1: «Ogni individuo ha diritto alla libertà o alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può esser privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge».

Convenzione Europea dei diritti dell'uomo³⁵³ e l'art. 6 TUE³⁵⁴ e 6 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁵⁵. Fondamentalmente, la Direttiva prevede regole da applicare al rimpatrio di cittadini «stranieri» che soggiornano illegalmente sul territorio comunitario ma con misure rispettose dei diritti fondamentali, soprattutto in virtù di quanto prescritto dall'art. 2 TUE³⁵⁶. In buona sostanza, il solo presupposto che il migrante soggiorni irregolarmente, ovvero senza un regolare permesso, all'interno di in Paese dell'Unione, legittima l'autorità all'attivazione della procedura del rimpatrio. Si badi bene, la fattispecie non riguarda e contempla esclusivamente la permanenza illegale *ex tunc* dello straniero, ma implicitamente anche chi per motivi contingenti si trovi in una situazione di irregolarità non originaria ma sopravvenuta, come la scadenza del permesso di soggiorno³⁵⁷.

Il rimpatrio, dunque, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali, rappresenta la disciplina procedurale che gli Stati membri devono seguire una volta accertata la irregolarità del soggiorno per procedere all'allontanamento del soggiornante non regolare adottando, se le condizioni del caso lo consentano e se l'autorità preposta lo ritiene opportuno, l'istituto del cosiddetto *trattenimento ai fini dell'allontanamento* che, a mio modesto parere, rappresenta una sostanziale contrazione del principio inviolabile della libertà personale e del diritto supremo dell'autodeterminazione³⁵⁸.

³⁵³ Art. 3: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»; art. 5, comma 1: «Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà...».

³⁵⁴ Comma 3: «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». Si vedano: Pedrazzi, M. (2014). art. 6 TUE. F. Pocar, C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 35; Mangiameli, S. (2012). *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union*. In *The European Union after Lisbon* (pp. 21-46). Springer, Berlin, Heidelberg.

³⁵⁵ «Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza». I diritti sociali, anzitutto, conquistano la qualifica di diritti fondamentali al pari di quelli di libertà, così come affermato da Luciani, M. (2000). *Diritti sociali e integrazione europea*. *Politica del diritto*, 31(3), 367-406. Allena, M. (2012). *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo* (pp. 1-337). Editoriale scientifica: l'A. mette in luce come l'applicazione dei principi dell'«equo processo» di cui all'art. 6 CEDU, nell'ambito del diritto amministrativo renda necessario un radicale ripensamento della funzione del processo amministrativo.

³⁵⁶ «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Si vedano a tal proposito Fumagalli, L. (2014). *Art. 2 TUE*; Panunzio, S. (Ed.). (2005). *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*. Jovene.

³⁵⁷ Cornelisse, G. (2011). *Case C-357/09 PPU, proceedings concerning Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*. *Common Market L. Rev.*, 48, 925.

³⁵⁸ Borraccetti, M. (2010). *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone. Diritto, immigrazione e cittadinanza*.

Dall'esame del T.U., novellato dal decreto legge n. 89/2011, convertito in legge n. 129/2011, a seguito dell'adeguamento della normativa interna alla Direttiva 2008/115/CE, il trattenimento dello straniero ai fini del suo successivo allontanamento dal territorio nazionale viene ricondotto al supposto *pericolo di fuga* e il cui apprezzamento è tassativamente indicato dall'art. 13, c.4 bis T.U. che riconduce al rischio di fuga al "pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione", rilevando al contempo i seguente indici di pericolosità: a) mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità; b) mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato; c) avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; d) non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dei commi 5 e 13, ovvero avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; e) avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2³⁵⁹.

Si è fatto notare che la predetta normativa tende «secondo una più realistica prospettiva, di isolare il più possibile il 'clandestino' dal contesto sociale attraverso la sua reclusione in carcere, in attesa che ne divenga possibile l'allontanamento forzato»³⁶⁰.

³⁵⁹ «L'espulsione è disposta dal prefetto quando lo straniero: a) è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto ai sensi dell'articolo 10; b) si è trattenuto nel territorio dello Stato in assenza della comunicazione di cui all'articolo 27, comma 1-bis, o senza aver richiesto il permesso di soggiorno nei termini prescritti, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato, ovvero è scaduto da più di sessanta giorni e non è stato chiesto il rinnovo; c) appartiene a taluna delle categorie indicate nell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'articolo 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646». Si veda Savio, G. (2011). *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri. Diritto, immigrazione e cittadinanza*, pp. 30-50.

³⁶⁰ Viganò, F., & Masera, L. (2010). *Inottemperanza dello straniero all'ordine di allontanamento e "direttiva rimpatri" UE: scenari prossimi venturi per il giudice penale italiano*. Cassazione penale, 50(5), 1710-1720. L'A., in merito alla detenzione, si domanda quale funzione possa avere una pena detentiva comminata ad uno straniero il cui reato è quello di non essere stato cooperativo nel lasciare il territorio dello Stato nel quale aveva creduto poter vivere una esistenza migliore rispetto a quella vissuta nel proprio Paese. Non può sfuggire, infatti, che la detenzione ha prettamente quale finalità la rieducazione che in siffatti casi non potrà mai essere realizzata.

Si è fatto altresì notare come le formule stereotipate delle ordinanze di rimpatrio non tengano conto di quanto previsto dalla Direttiva che impone di valutare la fattispecie «caso per caso»³⁶¹.

Tra gli indici di *pericolosità* sopra richiamati, che legittimano il trattenimento dello straniero, il semplice fatto di non essere in possesso di passaporto e/o di valido documento equipollente non sembrerebbe fattispecie idonea, alla luce di quanto prevede la Direttiva 2008/115/CE che all'art. 9, par. 2, lettera b) che prevede il rinvio dell'allontanamento a causa dell'assenza di identificazione³⁶².

Anche la mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove lo straniero possa essere agevolmente rintracciato non sembrerebbe costituire in assoluto pericolo di fuga, essendo in alcuni casi, impossibile dimostrarlo proprio a causa di eventi non imputabili allo straniero che, trattandosi di parte contraente più debole, nel rapporto locatore-locatario spesso si trova a subire una locazione *in nero* e, pertanto, «costretto» a districarsi per evitare l'espulsione producendo falsa documentazione³⁶³.

L'espulsione dello straniero con accompagnamento alla frontiera deve comunque essere sempre preceduto dalla convalida del giudice di pace, così come previsto dal comma 5 bis dell'art. 13 T.U. Immigrazione, al quale il Questore ha l'obbligo di comunicargli entro quarantotto ore dalla sua adozione il provvedimento con il quale si dispone l'allontanamento con accompagnamento alla frontiera.

L'udienza di convalida del giudice di pace si svolge in camera di consiglio con la presenza obbligatoria dell'interessato e di un difensore di fiducia o, in alternativa se

³⁶¹ Cristiano, C. (2014). *La "detenzione amministrativa" degli stranieri irregolari nell'ordinamento italiano e dell'Unione europea ed il diritto fondamentale di ogni persona alla libertà ed alla tutela giurisdizionale*. NUOVE AUTONOMIE, (2-3 2013), 299-333.

³⁶² Direttiva 2008/115/CE, art. 9, par. 2: «Gli Stati membri possono rinviare l'allontanamento per un congruo periodo, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso. Gli Stati membri tengono conto in particolare: a) delle condizioni fisiche o mentali del cittadino di un paese terzo; b) delle ragioni tecniche, come l'assenza di mezzi di trasporto o il mancato allontanamento a causa dell'assenza di identificazione». Si veda: Natale, A. (2012). *La direttiva 2008/115/Ce e il decreto legge di attuazione n. 89/2011: prime riflessioni a caldo*. Diritto penale contemporaneo, pp. 10-11.

³⁶³ Si veda a tal proposito De Pasquale, P. (2011). *L'espulsione degli immigrati irregolari nell'Unione europea: a valle di El Dridi*. Il Diritto dell'Unione Europea, (4), 927-939. Si veda, inoltre Paleologo, F. V. (2011). *Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato di emergenza permanente*. Parolechiave, 19(2), 173-0 secondo cui, «il ricorso al trattenimento ai fini dell'allontanamento dovrebbe essere limitato e subordinato al principio di proporzionalità con riguardo ai mezzi impiegati e agli obiettivi perseguiti. Il trattenimento è giustificato soltanto per preparare il rimpatrio o effettuare l'allontanamento e se l'uso di misure meno coercitive è insufficiente».

sprovvisto di difensore di fiducia, da difensore d'ufficio designato dal giudice³⁶⁴e, nel caso fosse necessario, anche da un interprete. La decisione di convalida del giudice di pace comporta l'esecutività del provvedimento di accompagnamento alla frontiera. Avverso il decreto di convalida emesso dal giudice di pace, è ammessa la proposizione di ricorso per cassazione che comunque non sospende l'esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale; se, viceversa, la convalida non viene concessa, il provvedimento del Questore diviene inefficace e non produce alcun effetto: anche in questo caso è possibile esperire ricorso per cassazione.

Lo stesso art. 13, comma 13, statuisce il divieto di rientro nel territorio dello Stato dell straniero che è già stato destinatario di provvedimento di espulsione senza una speciale autorizzazione del Ministero dell'interno; in caso contrario tale trasgressione è punita con la reclusione da uno a quattro anni oltre ad una nuova espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera³⁶⁵.

Le modalità di trattenimento, invece, non sono regolate dalla legge, bensì da un Regolamento previsto dall'art. 21 D.P.R. n. 394/1999³⁶⁶ che, pur stabilendo numerosi

³⁶⁴ Il difensore d'ufficio viene designato dal giudice nell'ambito dei soggetti iscritti nella tabella di cui all'articolo 29 delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in ottemperanza di quanto previsto dal comma 4 della Direttiva 2008/115/CE: «Gli Stati membri provvedono a che sia garantita, su richiesta, la necessaria assistenza e/o rappresentanza legale gratuita ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale in materia e possono disporre che tale assistenza e/o rappresentanza legale [sia] gratuita...».

³⁶⁵ Secondo la Corte Costituzionale italiana (Sentenza 28/12/2005, n. 466): È costituzionalmente illegittimo l'art. 13, comma 13-bis, secondo periodo, del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, risultante dalle modifiche introdotte nel testo dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (e nel testo vigente prima delle modifiche recate all'art. 13 del t.u. dal d.l. 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271), che punisce a titolo di delitto, con la reclusione da uno a quattro anni, lo straniero che, essendo stato denunciato ed espulso per il reato di cui al precedente comma 13 – il quale punisce invece a titolo di contravvenzione, con la pena dell'arresto e l'espulsione con accompagnamento alla frontiera lo straniero che, espulso dal territorio dello Stato, vi rientra senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno -, faccia reingresso nel territorio nazionale. Attribuendo, infatti, alla mera circostanza dell'avvenuta denuncia per il reato di reingresso l'efficacia di trasformare in delitto un comportamento altrimenti costituente reato contravvenzionale, la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., atteso che la denuncia è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce, sicché non possono farsi derivare conseguenze pregiudizievoli per il denunciato soltanto dalla denuncia, comportando questa solo l'obbligo degli organi competenti di verificare se e quali dei fatti esposti corrispondano alla realtà e se rientrino in ipotesi penalmente sanzionate, ossia di accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale. – La denuncia è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce: v. sentenze n. 78/2005, nonché sentenza n. 173/1997. – Illegittimità costituzionale del giudizio di convalida come regolato dall'art. 13, comma 5.bis del t.u. sull'immigrazione: sentenza n. 222/2004.

³⁶⁶ L'art. 21, rubricato "Modalità del trattenimento" recita testualmente: 1. Le modalità del trattenimento devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all'interno del centro e con visitatori provenienti dall'esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto, la libertà di corrispondenza, anche telefonica, ed i diritti fondamentali della persona, fermo restando l'assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro. 2. Nell'ambito del centro sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri trattenuti o ospitati, i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione e la libertà del culto, nei limiti previsti dalla Costituzione. 3. Allo scopo di assicurare la libertà di corrispondenza, anche telefonica, con decreto del Ministro

ed importanti diritti per il migrante trattenuto sembrerebbe contrastare con quanto statuito dall'art. 13, comma 2, della Costituzione secondo il quale la restrizione della libertà personale deve avvenire esclusivamente «per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»³⁶⁷.

La detenzione amministrativa, a ben vedere, da evento eccezionale è stata trasformata, passo dopo passo, a misura ordinaria di controllo delle frontiere attraverso il trattenimento anche per lunghi periodi (fino a diciotto mesi) sollevando ovviamente questioni di legittimità sul rispetto della dignità e della libertà personale di ogni uomo in quanto tale ed in ispregio ai principi ed alle garanzie costituzionali ed in violazione del diritto internazionale.

dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sono definite le modalità per l'utilizzo dei servizi telefonici, telegrafici e postali, nonché i limiti di contribuzione alle spese da parte del centro. 4. Il trattenimento dello straniero può avvenire unicamente presso i centri di identificazione ed espulsione individuati ai sensi dell'articolo 14, comma 1 del testo unico, o presso i luoghi di cura in cui lo stesso è ricoverato per urgenti necessità di soccorso sanitario. 5. Nel caso in cui lo straniero debba essere ricoverato in luogo di cura, debba recarsi nell'ufficio giudiziario per essere sentito dal giudice che procede, ovvero presso la competente rappresentanza diplomatica o consolare per espletare le procedure occorrenti al rilascio dei documenti occorrenti per il rimpatrio, il questore provvede all'accompagnamento a mezzo della forza pubblica. 6. Nel caso di imminente pericolo di vita di un familiare o di un convivente residente in Italia, o per altri gravi motivi di carattere eccezionale, il giudice che procede, sentito il questore, può autorizzare lo straniero ad allontanarsi dal centro per il tempo strettamente necessario, informando il questore che ne dispone l'accompagnamento. 7. Oltre al personale addetto alla gestione dei centri e agli appartenenti alla forza pubblica, al giudice competente e all'autorità di pubblica sicurezza, ai centri possono accedere i familiari conviventi e il difensore delle persone trattenute o ospitate, i ministri di culto, il personale della rappresentanza diplomatica o consolare, e gli appartenenti ad enti, associazioni del volontariato e cooperative di solidarietà sociale, ammessi a svolgere attività di assistenza a norma dell'articolo 22 ovvero sulla base di appositi progetti di collaborazione concordati con il prefetto della provincia in cui è istituito il centro. 8. Le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico. 9. Il questore adotta ogni altro provvedimento e le misure occorrenti per la sicurezza e l'ordine pubblico nel centro, comprese quelle per l'identificazione delle persone e di sicurezza all'ingresso del centro, nonché quelle per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata. Il questore, anche a mezzo degli ufficiali di pubblica sicurezza, richiede la necessaria collaborazione da parte del gestore e del personale del centro che sono tenuti a fornirla.

³⁶⁷ Cristiano, C. (2014). *La "detenzione amministrativa" degli stranieri irregolari nell'ordinamento italiano e dell'Unione europea ed il diritto fondamentale di ogni persona alla libertà ed alla tutela giurisdizionale*. Op.Cit. p.327

4.2.1 Esame giurisprudenza della Corte di Giustizia nel rimpatrio e nel trattenimento dei migranti

La Corte di giustizia europea, pur considerando “nella norma” l’atteggiamento deterrente degli Stati di fronte al rischio di entrata nel proprio territorio di stranieri, avvalendosi pertanto dello strumento della detenzione o del trattenimento che dir si voglia, in “luoghi sicuri”, non ha esitato a definire la stessa detenzione come l’attentato più grave che può subire la sacralità della libertà individuale.

Tra le pronunce della Corte riguardanti l’applicazione e/o la violazione della Direttiva 2008/115/CE costituisce in assoluto la pietra miliare la nota Sentenza El Dridi che ha dichiarato «La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in particolare i suoi artt. 15 e 16, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che preveda l’irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo»³⁶⁸.

La Corte, in sostanza, esaminando nello specifico le finalità della Direttiva rimpatri il cui precipuo scopo era l’attuazione di norme comuni in materia di allontanamento e rimpatrio nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana, afferma l’incompatibilità della normativa italiana con quella europea nella comminazione

³⁶⁸ Sentenza El Dridi del 28 aprile 2011 nel procedimento C-61/11 PPU, avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE, proposta dalla Corte d’appello di Trento, con ordinanza 2 febbraio 2011, nel procedimento penale a carico di Hassen El Dridi, alias Soufi Karim. Si veda Ronchetti, L. (2011). *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*. Rivista dell’Associazione dei Costituzionalisti, (3). Si veda anche Bonaventura, G. (2015) *Il case study dei diritti dei migranti*. <http://www.altrodiritto.unifi.it/rivista/2015/bonaventura/cap3.htm>

della pena detentiva allo straniero che viola ingiustificatamente l'ordine di lasciare, entro un determinato termine, il territorio statale. Secondo sempre la stessa Corte siffatta detenzione «sembra, infatti, contraria al principio di leale cooperazione, al conseguimento degli scopi della direttiva 2008/115 e al suo effetto utile, nonché ai principi di proporzionalità, di adeguatezza e di ragionevolezza della pena»³⁶⁹.

La stessa direttiva all'art. 4 stabilisce che gli Stati membri possono derogare a tali norme e procedure solo alle condizioni previste dalla direttiva medesima ed in particolare se dette deroghe siano migliorative e più favorevoli per i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare rispetto a quelle stabilite dalla direttiva 2008/115 ovvero detta direttiva non permette a tali Stati di applicare norme più severe nell'ambito che essa disciplina.

La Corte rileva ancora al paragrafo 37 che solamente se esiste il pericolo di fuga o altre circostanza particolarmente grave gli Stati possono imporre allo straniero destinatario del provvedimento di rimpatrio «l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, di prestare una garanzia finanziaria adeguata, di consegnare i documenti o di dimorare in un determinato luogo oppure, dall'altro, concedere un termine per la partenza volontaria inferiore a sette giorni o addirittura non accordare alcun termine». Tra l'altro la Corte rileva come gli Stati debbano procedere all'allontanamento mediante misure meno coercitive possibili e solamente nel caso in cui il rimpatrio rischi di essere compromesso dal comportamento del destinatario del provvedimento di allontanamento, previa valutazione "caso per caso", gli Stati possono privarlo della libertà ricorrendo al trattenimento che deve comunque avere una durata quanto più breve possibile e protrarsi solo per il tempo necessario all'espletamento delle modalità di rimpatrio e fino ad tempo massimo di diciotto mesi, ai sensi dei numeri 5 e 6 dell'art. 15 della Direttiva.

In altri termini, la Corte di Giustizia pone l'accento sulla incompatibilità della normativa in quanto compromette la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla Direttiva, privandola così dell'effetto che la stessa intende realizzare.

³⁶⁹ Par. 23 Sentenza El Dridi.

Di particolare importanza appare il paragrafo 58 della Sentenza che evidenzia come lo Stato italiano ha introdotto una norma³⁷⁰ che prevede la pena detentiva per ovviare all'insuccesso delle misure coercitive adottate per procedere all'allontanamento coattivo conformemente a quanto prescritto dalla Direttiva.

Nel caso in esame la detenzione del Signor El Dridi appare completamente svincolata dall'obiettivo che si prefigge la Direttiva rimpatri ed assume, pertanto, carattere punitivo e che appare quale strumento prettamente repressivo nei confronti dell'immigrazione e non in linea con quanto si prefigge la stessa direttiva.

In definitiva con il caso El Dridi la Corte ha fondato la propria valutazione su di un duplice profilo: da una parte, l'interpretazione e l'applicazione del diritto dell'Unione, con la conseguente valorizzazione del c.d. principio dell'effetto utile e, dall'altra parte, la salvaguardia dei diritti inviolabili e fondamentali degli immigrati.

A distanza di qualche mese dalla pronuncia sul caso El Dridi, con la Sentenza Achughbabian³⁷¹, la Corte ha iniziato un processo di affievolimento dei principi che erano stati affermati nel caso El Dridi, affermando infatti che non osta alla Direttiva rimpatri per uno Stato membro qualificare il soggiorno irregolare alla stregua di reato con la contestuale previsione di sanzioni penali. Altro chiarimento che si ricava dal paragrafo 29 e ss., è che la privazione della libertà attraverso l'applicazione della misura del fermo di polizia è in sintonia con la finalità della Direttiva 2008/115 che altrimenti risulterebbe compromessa dal rischio che «una persona sospettata di soggiornare irregolarmente fugga ancora prima che la sua situazione abbia potuto essere chiarita».

Il predetto ragionamento della Corte, nell'interesse precipuo di garantire le finalità della Direttiva, sembra comunque non perfettamente in linea con l'incontestabile diritto di ciascuno alla propria autodeterminazione anche se si appresta, al successivo paragrafo, di chiarire che in ogni caso, le procedure dei singoli Stati membri debbano essere improntate alla reale effettività dei provvedimenti che devono produrre risultati concreti.

³⁷⁰ Art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286/1998.

³⁷¹ Grande Sezione, sent. 06.12.2011, Achughbabian, caso C-329-11.

Da un lato, dunque, la Corte afferma l'incompatibilità della normativa nazionale quando quest'ultima è in palese contrasto con il sistema di rimpatrio disegnato dalla Direttiva e, dall'altro rileva la necessità che le procedure di rimpatrio degli Stati siano effettive. Con siffatto ragionamento la Corte delinea a chiare lettere che nel sistema europeo di allontanamento l'obiettivo principale è e rimane la salvaguardia dell'area territoriale UE e delle sue frontiere esterne³⁷².

Quanto sentenziato dalla Corte dimostra, in un certo senso, la poca propensione della stessa ad occuparsi in maniera diretta dei diritti umani dei cittadini di paesi terzi; poca propensione che viene ulteriormente avvalorata dall'esame del caso Sagor con il quale è stata chiamata dal giudice italiano a verificare la compatibilità della normativa nazionale con la Direttiva rimpatri che sanziona il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi con una pena pecuniaria sostituibile con la pena dell'espulsione o con l'obbligo di permanenza domiciliare³⁷³.

La Corte è chiamata a pronunciarsi se l'obbligo di permanenza domiciliare ostacoli le misure che contribuiscono alla realizzazione dell'allontanamento ed in particolare, sulla possibilità che la pena pecuniaria non pagata dallo straniero venendo convertita nella detenzione domiciliare, potesse costituire ostacolo all'esecuzione del rimpatrio. La Corte ha stabilito che "spetta al giudice del rinvio esaminare se esista, nella normativa nazionale, una disposizione che fa prevalere l'allontanamento sull'esecuzione dell'obbligo di permanenza domiciliare. In assenza di siffatta disposizione, occorrerebbe concludere che la direttiva 2008/115 osta a che un meccanismo di sostituzione della pena dell'ammenda con l'obbligo di permanenza

³⁷² Un quadro d'insieme della vicenda viene rappresentato con lucidità da Natale, A., & Renoldi, C. (2011). *La tutela dei diritti e i paradossi del diritto. La direttiva rimpatri, l'Italia e la libertà dei migranti*. Questione giustizia. Dello stesso A. di veda anche Renoldi, C. (2012). *Profili di diritto intertemporale dei reati collegati all'espulsione, tra la scadenza del termine di attuazione della " direttiva rimpatri" e l'entrata in vigore della legge 129/2011*. Diritto, immigrazione e cittadinanza. Sulla necessità di salvaguardare l'efficacia del sistema del rimpatrio secondo gli obiettivi della Direttiva rimpatri, si consulti A. Romano, "Rimpatrio e libertà personale dei migranti tra normativa italiana e direttiva 2008/115/CE: note al caso *El Dridi*", in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2/2012, che a p. 1495 annota: "Se gli obiettivi della direttiva consistono [...] nel raggiungimento di una politica efficace in materia di rimpatrio e nella corrispondente tutela dei diritti fondamentali e della dignità dei migranti, indubbiamente la pronuncia della Corte di Giustizia, nel profilare il contrasto tra la normativa interna e quella comunitaria, tende soprattutto a mettere in luce il primo aspetto, rilevando, in sostanza, che è innanzitutto l'efficacia del sistema di rimpatrio previsto dalla direttiva ad essere compromessa".

³⁷³ Sentenza Corte di Giustizia (Prima Sezione) 6 dicembre 2012 Nella causa C-430/11, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale di Rovigo, con decisione del 15 luglio 2011, pervenuta in cancelleria il 18 agosto 2011, nel procedimento penale a carico di Md Sagor.

domiciliare, del tipo previsto dagli artt. 53 e 55 del decreto legislativo 274/2000, sia applicato ai cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare"³⁷⁴.

In buona sostanza, la Corte, ribadendo principi già affermati nella sentenza *El Dridi*, ha stabilito che la sostituzione della pena pecuniaria con la permanenza domiciliare è illegittima, perché durante la procedura amministrativa di rimpatrio non è lecita alcuna forma di privazione di libertà in sede penale, che possa ostacolare l'esecuzione del rimpatrio³⁷⁵.

Altra sentenza che vale la pena ricordare è *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, C-534/11 del 30 maggio 2013, perché fornisce l'interpretazione della Corte in merito all'applicabilità o meno della c.d. "Direttiva Rimpatri" ai richiedenti asilo e la cessazione o meno del trattenimento dello straniero che presenti una domanda di protezione internazionale qualora non sussistano altre ragioni di trattenimento.

³⁷⁴ §46 Sent. *Sagor*.

³⁷⁵ Con Comunicato del 7 dicembre 2012 l'Asgi (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) e Magistratura Democratica hanno dichiarato «Con la sentenza depositata ieri (caso *Sagor*), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha risposto alle questioni sollevate dal Tribunale di Rovigo in ordine alla compatibilità del reato di ingresso e soggiorno irregolare (art. 10 bis t.u. imm.) con la direttiva 2008/115 in materia di rimpatri degli stranieri irregolari. La Corte, dopo avere affermato nel 2011 con la sentenza *El Dridi* che lo Stato non può sanzionare con la pena detentiva lo straniero in ragione della sua irregolarità, ha invece con la sentenza *Sagor* chiarito che non è contraria alla direttiva la previsione come reato della permanenza irregolare, quando (come nel caso dell'art. 10 bis) il legislatore preveda la sola pena pecuniaria, in luogo di quella detentiva (§ 34 ss).

Rispondendo poi agli specifici quesiti posti del Tribunale di Rovigo, la Corte ha però, individuato due profili di irriducibile contrasto della disciplina italiana con la direttiva. Innanzitutto la Corte ha stabilito che la possibilità, prevista dalla legge italiana, che il giudice penale sostituisca la pena pecuniaria con l'espulsione immediata a mezzo della forza pubblica, è conforme alla direttiva solo quando sussistano i presupposti previsti dalla stessa direttiva perché non sia concesso il termine per la partenza volontaria, cioè quando sussista un rischio di fuga: se tale rischio non è accertato nel caso concreto dal giudice penale, egli non può sostituire la sanzione pecuniaria con l'espulsione coattiva (§ 41). Il secondo profilo riguardava la possibilità che la pena pecuniaria, se non pagata dallo straniero, venisse convertita nella pena della permanenza domiciliare: la Corte, ribadendo principi già affermati nella sentenza *El Dridi* ed in un'altra decisione del 2011, ha stabilito che questa sostituzione è illegittima, perché durante la procedura amministrativa di rimpatrio non è lecita alcuna forma di privazione di libertà in sede penale, che possa ostacolare l'esecuzione del rimpatrio (§ 45). Per valutare gli effetti di questa decisione, bisogna ricordare le ragioni per cui, nel 2009, la maggioranza dell'epoca aveva deciso di introdurre il reato di ingresso e soggiorno irregolare: lo scopo di prevedere, per il migrante irregolare, il ricorso alla sanzione penale non era tanto quello di comminare una pena pecuniaria dal modestissimo effetto deterrente, quanto quello (espressamente rivendicato dall'allora ministro dell'interno Maroni) di aggirare in questo modo la direttiva, procedendo subito all'accompagnamento coattivo disposto dal giudice penale senza concedere il termine per la partenza volontaria previsto invece nella direttiva. La Corte ha detto con chiarezza che ciò non è possibile, perché lo Stato deve concedere tale termine salvo che non si riscontri, nel caso concreto, un rischio di fuga dello straniero. Nonostante che il reato non sia stato dichiarato di per sé incompatibile con la direttiva, la sentenza costituisce, obiettivamente, una grave bocciatura della legislazione italiana e delle sue scelte, improntate ad una logica punitiva, ingiusta ed inefficace. Le finalità per cui il reato era stato introdotto non sono compatibili con il diritto europeo e viene dunque da domandarsi davvero che senso abbia mantenerlo, visto che la comminazione della sola pena pecuniaria, non ha alcun effetto deterrente e che non serve neppure, diversamente da quelle che erano le intenzioni del legislatore italiano, a rendere più rapida la procedura di rimpatrio».

La Corte osserva che, in linea di principio, la normativa europea non osta il trattenimento dello straniero che presenta domanda di protezione internazionale purchè tale trattenimento non derivi dal semplice fatto che è stata presentata una domanda di asilo «ma delle circostanze che caratterizzano il comportamento individuale di tale richiedente prima e all'atto della presentazione di detta domanda»³⁷⁶.

In definitiva, la Corte conclude che la Direttiva rimpatri non osta che «il cittadino di un paese terzo, che abbia presentato una domanda di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2005/85 dopo che sia stato disposto il suo trattenimento ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 2008/115, continui ad essere trattenuto in base ad una norma del diritto nazionale qualora appaia, in esito ad una valutazione individuale di tutte le circostanze pertinenti, che tale domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o compromettere l'esecuzione della decisione di rimpatrio e che è oggettivamente necessario che il provvedimento di trattenimento sia mantenuto al fine di evitare che l'interessato si sottragga definitivamente al proprio rimpatrio»³⁷⁷.

La domanda che ci si pone a questo punto è se il *modus decidendi* della Corte di giustizia è in linea con la piena tutela e salvaguardia dei diritti del soggetto straniero? O, piuttosto, la legittimazione di ampie privazioni della libertà individuale, anche semplicemente sotto il profilo funzionale al rimpatrio, per una durata che può arrivare fino a diciotto mesi costituisce veramente “salvaguardia dei diritti umani”?

³⁷⁶ §58 Sent. *Mehmet Arslan c. Policie*.

³⁷⁷ La Corte di Giustizia con Comunicato Stampa n. 65/13 del 30 maggio 2013 a proposito della Sentenza nella causa C-534/11 *Mehmet Arslan / Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, specifica che «il solo fatto che un richiedente asilo, al momento della proposizione della sua domanda, sia oggetto di un provvedimento di allontanamento e che sia stato disposto il suo trattenimento non permette di presumere che egli abbia presentato la propria domanda al solo scopo di ritardare o compromettere l'esecuzione della decisione di rimpatrio. L'eventuale natura abusiva della presentazione della domanda deve essere quindi esaminata caso per caso. Le autorità nazionali devono valutare altresì se sia oggettivamente necessario e proporzionato mantenere il trattenimento del richiedente asilo». Ovviamente la decisione della Corte vincolerà il giudice nazionale al quale verrà sottoposto un caso simile; infatti, la Corte non risolve la controversia nazionale, ma le cause dovranno essere conformate alla sua decisione.

Sull'efficacia delle decisioni della Corte si veda Andolina, E. (2011, December). *Nuovi scenari nella tutela penale dei diritti fondamentali in Europa*. In *Revista de Processo*, São Paulo (Vol. 36, No. 202, pp. 339-366). Sulle relazioni tra Corte di Giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo, si consulti Schillaci, A. (2012). *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di Giustizia dell'Unione Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*. *Rivista AIC*, (4), 1-13 il quale evidenzia come la Corte di Giustizia si sia aperta al patrimonio normativo della Corte dei diritti dell'uomo al fine di garantire la tutela dei diritti fondamentali, in assenza -almeno inizialmente- di idonei riferimenti normativi. Su quest'ultimo rilievo si veda anche Sorrentino, F. (2010). *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*. *Corriere giur*, 145.

A giudizio di chi scrive, il *modus arguendi* seguito dalla Corte, attraverso un percorso tutto teso ad individuare l'effetto utile al procedimento del rimpatrio così come previsto dalla Direttiva rimpatri, se da una parte si impegna a che gli Stati membri adottino normative in sintonia e con gli scopi della stessa Direttiva, dall'altra, funzionalmente al raggiungimento degli obiettivi del rimpatrio, consente la privazione della libertà personale dello straniero in palese contrasto con l'art. 5 Cedu. L'auspicio è, dunque, che la Corte di Giustizia nelle sue decisioni consideri anche la Cedu quale «fonte di integrazione del proprio parametro di giudizio, nelle dinamiche di interpretazione del testo della Convenzione»³⁷⁸.

³⁷⁸ Schillaci, A. (2012). *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di Giustizia dell'Unione Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*. Op.cit.

4.3 Trattenimento dei migranti ai fini dell'allontanamento;

Molto spesso la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi su domande pregiudiziali su norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno risulti irregolare, tra tutte sembra utile ripercorrere il ragionamento logico giuridico della Corte nella stesura della Sentenza (Grande Sezione) 30 novembre 2009 Said Shamilovich Kadzoev³⁷⁹ con la quale viene chiarita la nozione di “prospettiva ragionevole di allontanamento”.

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento amministrativo avviato su iniziativa del direttore della Direktsia «Migratsia» pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (Direzione dell'Immigrazione presso il Ministero dell'Interno) diretto ad ottenere una pronuncia d'ufficio da parte dell'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia) in merito al mantenimento del trattenimento del sig. Kadzoev (Huchbarov) presso il Centro speciale di permanenza temporanea degli stranieri della detta Direzione situato a Busmantsi.

Il sig. Kadzoev, arrestato nel 2006 dalle autorità bulgare nei pressi del confine con la Turchia in quanto destinatario di un ordine di allontanamento, veniva costretto in un Centro di permanenza temporanea, secondo quanto previsto dalla vigente normativa nazionale dell'epoca che non prevedeva alcun limite temporale di trattenimento³⁸⁰.

Nel caso di specie, in cui si riscontrano diverse identità dello stesso soggetto e tre rigetti di domande di asilo, con decisione 10 luglio 2009, l'Administrativen sad Sofia-grad respingeva la domanda del sig. Kadzoev negandogli l'asilo con decisione inoppugnabile, nonostante il Centro d'assistenza alle persone sopravvissute alla tortura, l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i Rifugiati e Amnesty

³⁷⁹ Procedimento C-357/09 PPU, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi degli artt. 68 CE e 234 CE, dall'Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) con decisione 10 agosto 2009.

³⁸⁰ Il recepimento della direttiva 2008/115 nell'ordinamento bulgaro è stato effettuato con la legge sugli stranieri nella Repubblica di Bulgaria (DV n. 153 del 1998), modificata il 15 maggio 2009 (DV n. 36 del 2009; in prosieguo: la «legge sugli stranieri»).

International, affermavano che verosimilmente il sig. Kadzoev era stato vittima di torture e di trattamenti umilianti e disumani nel suo paese d'origine.

Il trattenimento del Kadzoev presso il Centro di permanenza temporanea, di fatto, si protrae senza interruzione dal 2006 al 2009 per un periodo superiore ai diciotto mesi ammessi dalla direttiva 2008/115/CE, nel frattempo recepita anche dalla Bulgaria.

La Corte, dopo aver preliminarmente esaminato ed elencato la normativa comunitaria di riferimento ed in particolare la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato individua che «il soggiorno di un cittadino di un paese terzo che abbia chiesto asilo in uno Stato membro non dovrebbe essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla sua domanda d'asilo o una decisione che pone fine al suo diritto di soggiorno quale richiedente asilo»³⁸¹.

La Corte in particolare rileva che «l'art. 15, nn. 5 e 6, della direttiva 2008/115 va interpretato nel senso che la durata massima del trattenimento ivi prevista deve includere il periodo di trattenimento subito nel contesto di una procedura di allontanamento avviata prima che il regime introdotto da tale direttiva divenisse applicabile» e che pertanto il superamento del termine massimo di diciotto mesi risulta illegittimo.

Rilevante è, infine, quanto chiarito dalla Corte in merito alla terza questione sollevata dal giudice nazionale riguardo la sussistenza o meno di una prospettiva ragionevole di allontanamento quando le possibilità di proroga dei periodi di trattenimento previsti dal n. 6 dell'art. 15 siano esaurite nell'ipotesi in cui non esiste alcun accordo di riammissione con il paese terzo al momento del controllo giurisdizionale sul trattenimento della persona interessata. La Corte a tal proposito dichiara che «l'art. 15, n. 4, della direttiva 2008/115 va interpretato nel senso che solo una concreta prospettiva di esecuzione dell'allontanamento tenuto conto dei termini stabiliti ai nn. 5 e 6 dello stesso articolo corrisponde ad una prospettiva ragionevole di

³⁸¹ Nono "considerando" direttiva 2008/115.

allontanamento e che quest'ultima non sussiste quando risulta poco probabile che l'interessato sia accolto in un paese terzo tenuto conto dei detti termini».

E non solo; la Corte dichiara che non è consentito trattenere l'interessato e privarlo della sua libertà, quando il periodo massimo di trattenimento previsto dalla direttiva sia scaduto, anche quando egli non è in possesso di validi documenti e tiene un comportamento aggressivo e non dispone di mezzi di sussistenza propri né di un alloggio o di mezzi forniti dallo Stato membro a tale fine.

Con siffatta pronuncia la libertà personale dell'individuo assume rilevanza quale diritto fondamentale intoccabile ed essenziale che deve essere garantito a prescindere da ogni altra considerazione e motivazione e che dunque, non potrà essere privata, spirato il termine massimo di diciotto mesi, neanche di fronte ad eventuali esigenze di ordine pubblico.

Il principio della tutela della libertà personale del trattenuto esce ulteriormente rafforzata da un'altra pronuncia della Corte di Giustizia: la Sentenza nella causa C-146/14 PPU Bashir Mohamed Ali Mahdi che ha chiarito come qualsiasi proroga del trattenimento dev'essere disposta con atto scritto motivato in fatto e in diritto, soggetto a controllo di legittimità da parte del potere giudiziario.

Il caso riguardava il Signor Bashir Mohamed Ali Mahdi, cittadino del Sudan, arrestato in Bulgheria e privo di valido documento amministrativo; trasferito in attesa dell'epletamento delle procedure per il suo accompagnamento coatto alla frontiera, lo stesso sottoscriveva la dichiarazione di disponibilità al ripatrio verso il suo Paese di provenienza. Tale dichiarazione, tuttavia, veniva successivamente ritrattata e poiché l'ambasciata del Sudan ha negato il rilascio di un documento di viaggio, le autorità bulgare adivano il giudice amministrativo al fine di prorogare il trattenimento anche in funzione del paventato rischio di fuga nonché per la mancata cooperazione del Signor Bashir Mohamed Ali Mahdi.

Il giudice bulgaro nell'adire la Corte di giustizia pone essenzialmente due questioni a suo giudizio rilevanti ai fini procedurali: se alla scadenza del primo termine del trattenimento, nel riesame della situazione, l'autorità amministrative è obbligata

nell'adottare il proprio atto debba motivarlo, in fatto ed in diritto, per iscritto e se il primo periodo di trattenimento possa essere prorogato unicamente con la motivazione che il cittadino di un paese terzo non è in possesso dei documenti d'identità e sussiste, quindi, un rischio di fuga. In riferimento alla prima questione la Corte rileva come la Direttiva 2008/115/CE 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, prescrive che il trattenimento deve essere sempre disposto con atto scritto, motivato in fatto e in diritto. Tale prescrizione, secondo la Corte, deve essere estesa anche nelle decisioni riguardante le eventuali proroghe di trattenimento, atteso che trattenimento e proroga dello stesso trattenimento assumono identica natura restrittiva della libertà personale che implica il diritto del cittadino di conoscere i motivi della decisione adottata nei suoi confronti.

In riferimento alla seconda questione la Corte rileva come il rischio di fuga rimanga elemento esclusivamente da prendere in considerazione in sede decisionale riferita al primo trattenimento; nel caso di proroga, infatti, ai fini della direttiva il rischio di fuga non costituisce elemento rilevante e, pertanto nel caso di specie, la mancanza del documento d'identità non può essere considerata quale motivo giustificativo. Ne consegue che la mancanza dei documenti d'identità non può, di per sé, giustificare una proroga del trattenimento; in definitiva la Corte nel rafforzare il principio garantista del trattenuto, ribadisce che il giudice al fine di valutare la proroga del trattenimento, deve essere in grado di disporre la sostituzione del trattenimento ai fini dell'allontanamento con una misura meno affittiva o disporre, nel caso siano venute meno le circostanze iniziali, l'immediato rilascio del trattenuto.

Altra pronuncia oltremodo interessante è quella recentissima della causa C-348/16, 26 luglio 2017 Moussa Sacko c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano, avente ad oggetto l'interpretazione degli articoli 12, 14, 31, 46 della direttiva 32/2013/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca

dello status di protezione internazionale. In particolare, il giudice italiano chiede alla Corte se la richiamata direttiva 32/2013 risulti compatibile con la normativa nazionale che prevede che il giudice nel decidere su ricorso contro la decisione di rigetto di una domanda d'asilo, possa decidere senza procedere all'audizione del ricorrente nel caso in cui lo stesso sia già stato ascoltato dall'autorità amministrativa ed il ricorso appare manifestamente infondato.

La Corte conclude (par. 46) che “nel caso di una domanda manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 32, paragrafo 2, della direttiva 32/2013, come quella del procedimento principale, l'obbligo imposto al giudice del rinvio di procedere all'esame completo ed ex nunc dell'articolo 46, paragrafo 3, di tale direttiva risulta, in linea di principio, adempiuto quando detto giudice prende in considerazione le memorie prodotte dinanzi al giudice investito del ricorso nonché gli elementi oggettivi versati al fascicolo amministrativo risultante dalla procedura di primo grado, ivi compresi all'occorrenza, il verbale o la registrazione del colloquio personale effettuato nel contesto di tale procedura”.

Siffatta pronuncia, anche se la Corte chiarisce che il diritto alla difesa non implica necessariamente l'obbligo per il giudice di tenere un'udienza pubblica, rappresenta, a giudizio di chi scrive, una compressione del diritto inviolabile alla difesa in qualunque stato del procedimento, giusta previsione costituzionale italiana³⁸², anche perché il *fumus* dell'infondatezza apparente del ricorso potrebbe essere sovvertito dalle dichiarazioni del ricorrente al quale in nessun caso dovrebbe essere precluso – fino alla decisione del giudice – il diritto di difendersi³⁸³.

³⁸² Art. 24, comma 2, Costituzione: «La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento».

³⁸³ Non si può essere d'accordo, dunque, con quanto il giudice europeo scrive al par. 38: «Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante della Corte, i diritti fondamentali, quale il rispetto dei diritti della difesa, ivi compreso il diritto di essere ascoltato, non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v., in tal senso, sentenze del 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punto 33; dell'11 dicembre 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punto 43, nonché del 7 luglio 2016, Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, punto 37)». In buona sostanza, la Corte ritiene il diritto ad essere ascoltato non come prerogativa assoluta ed incondizionata in quanto suscettibile di restrizioni purchè non leda la sostanza stessa del diritto alla difesa; ma basta, sic et simpliciter, la discrezionalità di un organo giurisdizionale a stabilire con ragionevole certezza se il diniego ad essere sentito ai fini della decisione ultima sia o meno superflua? Nè il riferimento ai precedenti giurisprudenziali che la Corte puntualmente fa riferimento sembrerebbero dare assolutezza alla deroga al principio del diritto alla difesa che in ogni caso risulterebbe violato o, quanto meno, compresso e ridimensionato.

Diversa configurazione assume la Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 settembre 2013, C-383/13 PPU avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Raad van State (Paesi Bassi). Nel caso in esame i due ricorrenti, G. e R. proponevano ricorso giurisdizionale avverso tale proroga che venivano respinti dal giudice di primo grado (Rechtbank Den Haag) il quale, pur rilevando la violazione del diritto alla difesa, affermava che siffatta irregolarità non comportava comunque l'annullamento delle decisioni di proroga.

Contro tale decisione i Signori G. e R. interponevano appello avverso tali pronunce dinanzi al Raad van State il quale si interrogava sulla compatibilità della giurisprudenza nazionale olandese con quella europea ed in particolare, nel caso in cui venisse rilevato l'annullabilità di un provvedimento di trattenimento se le autorità competenti non potessero adottarne uno nuovo con l'immediata e conseguente liberazione del trattenuto.

Il Raad van State decideva di sospendere i procedimenti pendenti e sottoponeva alla Corte due questioni pregiudiziali: «Se la violazione del principio generale del rispetto dei diritti della difesa sancito anche all'articolo 41, paragrafo 2, della [Carta], commessa da un organo amministrativo nazionale in occasione dell'adozione di una decisione di proroga ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 6, della direttiva 2008/115 (...), comporti sempre e comunque la cessazione del trattenimento» e «Se siffatto principio generale del rispetto dei diritti della difesa consenta una ponderazione degli interessi nell'ambito della quale si tenga conto, oltre che della gravità della violazione di detto principio e degli interessi dello straniero in tal modo lesi, anche degli interessi dello Stato membro tutelati con la proroga del trattenimento».

La Corte preliminarmente precisa che non è tenuta a pronunciarsi della violazione sull'obbligo di garantire il diritto ad essere sentiti ma semplicemente «ad indicare al giudice del rinvio quali conseguenze derivano, secondo tale diritto, da una simile violazione»³⁸⁴.

³⁸⁴ Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 settembre 2013, C-383/13 PPU, Par. 28.

In realtà la Corte rileva che la direttiva 2008/115 anche se ha disciplinato in maniera dettagliata e puntuale quali e quante siano le garanzie dei cittadini di paesi terzi interessati per quanto riguarda sia il provvedimento di allontanamento che quello relativo al loro trattenimento, non ha precisato se e a quali condizioni debba essere garantito il rispetto del diritto di tali cittadini di essere sentiti né quali conseguenze debbano trarsi dalla violazione di tale diritto, fatta eccezione per l'obbligo generale di rimessione in libertà nel caso in cui il trattenimento non risulti legittimo³⁸⁵.

La Corte, poi, ribadisce che il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al fascicolo, pur essendo diritti fondamentali costituenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e consacrati dalla Carta, non si configurano come prerogative assolute e pertanto «possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente agli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti»³⁸⁶. In particolare, per il giudice comunitario non tutte le tipologie di irregolarità rilavate e fatte rilevare nell'ambito del procedimento amministrativo di proroga del trattenimento sono da ascrivere quale violazione del diritto alla difesa tale da comportare di conseguenza la rimessione in libertà del trattenuto³⁸⁷.

L'eventuale constatazione dell'illegittimità della mancata audizione del trattenuto – sempre che l'audizione del trattenuto avesse comportato un diverso risultato del procedimento amministrativo – spetta al giudice nazionale che è in grado di verificare le circostanze di fatto e di diritto di ciascun caso se effettivamente il non aver sentito il trattenuto ha avuto come conseguenza l'impossibilità per lo stesso di difendersi «in modo che il procedimento amministrativo in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso»³⁸⁸.

³⁸⁵ Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 settembre 2013, C-383/13 PPU, § 31.

³⁸⁶ Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, §§ 32-33. Vedi in tal senso anche sentenza del 15 giugno 2006, *Dokter e a.*, C-28/05, Racc. pag. I-5431, punto 75.

³⁸⁷ Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, § 39.

³⁸⁸ Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, § 44.

La Corte conclude che quando si verifica la fattispecie della proroga del trattenimento in violazione del diritto di essere sentiti, spetta al giudice nazionale decidere la cessazione del trattenimento sempre che la stessa violazione «abbia effettivamente privato colui che la invoca della possibilità di difendersi più efficacemente, di modo che il procedimento amministrativo in questione avrebbe potuto comportare un risultato diverso».

Ancora una volta, dunque, la Corte afferma che non tutte le irregolarità rilevabili nell'esercizio del diritto alla difesa costituiscono, *sic et simpliciter*, atto legittimo e idoneo all'annullamento del provvedimento di trattenimento che deve sempre essere – secondo il giudice comunitario – collegato alla possibile diversa soluzione finale nel caso in cui il trattenuto fosse stato sentito.

La soluzione adottata dalla Corte, in vero, appare non totalmente condivisibile se la decisione di sentire o non sentire durante il procedimento amministrativo di proroga del trattenimento è lasciata alla discrezionalità di un organo monocratico che può essere certamente influenzato da altri fattori esterni, in assenza di norme imperative che ne regolano la fattispecie. Un diritto, infatti, rimane sempre un diritto e non può diventare un non diritto semplicemente perché determinate fattispecie non sono normate e vengono lasciate alla libera discrezionalità del giudice che è chiamato a decidere.

Il diritto alla difesa, in qualsiasi stato e fase del procedimento dovrebbe, a mio giudizio, essere sempre garantito comunque, atteso che tale diritto essendo fondamentale non potrebbe essere mai retrocesso da *assoluto* a *relativo* come sembra averlo relegato indirettamente la Corte di giustizia.

Né sembrerebbe, altresì, pensabile che tale negazione di un diritto venga operata al fine di evitare e scongiurare la possibile strumentalizzazine dell'istituto garantista di essere sentito per allungare la procedura dell'allontanamento: questo è un «rischio» che ogni democrazia, proprio per essere tale, deve correre. Che democrazia sarebbe, infatti, se per arginare il presunto abuso di diritto di un soggetto si preclude a tutti l'esercizio di tale diritto?

Siffatta interpretazione della Corte, pertanto, sembrerebbe determinare un disallineamento con i diritti fondamentali codificati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Dichiarazione universale dei diritti umani che garantiscono tout court il diritto dell'interessato ad essere sempre e comunque ascoltato.

E' auspicabile, dunque, che la Direttiva 2008/115 venga integrata per specificare che il diritto dei cittadini di un paese terzo di essere sentiti deve sempre essere garantito e che in conseguenza di tale violazione si debba ripristinare lo status di libertà qualora il trattenimento risultasse illegittimo.

4.4 Diritto al ricongiungimento familiare nella legislazione U.E.

In un periodo nel quale si parla tanto di integrazione socio economica del migrante, la ricostruzione del nucleo familiare dello stesso assume fondamentale condizione nella sua realizzazione; né il necessario impatto economico che tale ricongiungimento indirettamente comporta nel riconoscimento dei diritti sociali primari (sanità, istruzione e sistemazione alloggiativa) può essere parametro per la sua effettiva realizzazione.

Nonostante il diritto al ricongiungimento familiare goda di una tutela garantita da norme sovranazionali³⁸⁹ che tendono a far confluire l'istituto del ricongiungimento familiare verso l'area dei diritti dell'uomo e dei diritti della personalità, non si è ancora definito in maniera netta e chiara la riconduzione di tale principio quale diritto reale ed effettivo, relegandone di fatto l'attuazione alle autorità nazionali attraverso la normazione in merito³⁹⁰.

Uno dei primi atti normativi comunitari è il Regolamento 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, anche se emanato in funzione dell'eliminazione degli ostacoli «che si oppongono alla mobilità dei lavoratori, specie per quanto riguarda il diritto per il lavoratore di farsi raggiungere dalla famiglia e le condizioni d'integrazione della famiglia nella società del paese ospitante»³⁹¹. Limite di tale Regolamento è che fa

³⁸⁹ Si veda l'art. 16 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, che definisce «la famiglia come nucleo naturale e fondamentale della società» attribuendole il «diritto ad essere protetta dalla società e dallo Stato»; si vedano, altresì, l'art. 23 del Patto internazionale sui diritti politici e civili del 1966 e l'art. 10 di quello sui diritti economici, sociali e culturali sempre del 1966; gli articoli 8 e 9 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989; l'art. 8 CEDU; l'art.12 della Convenzione europea sullo status dei lavoratori migranti, l'art. 19 della Carta sociale europea; l'art.44 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie; l'art.7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che sostanzialmente riproduce l'art. 8 CEDU.

³⁹⁰ Canaj, E., & Bana, S. (2014). *Il diritto al ricongiungimento familiare e la sua tutela multilivello*. Edizioni Nuova Cultura. Nel libro vengono esaminati in maniera compiuta e precisa le tutele della famiglia ed i relativi ricongiungimenti familiari. Estremamente interessante è il contributo dell'indagine di Podini, D., Nuccitelli, A., Vitale, N., Barbetta, L., Moscarelli, S., & Fiorentino, F. (2002). *Studio preliminare di 15 loci STR su di un campione di soggetti somali inserito in un programma internazionale di ricongiungimento familiare*. In *Atti del XIX Congresso Nazionale Ge. FI—Genetisti Forensi Italiani*, in cui vengono presentati i risultati preliminari di un progetto pilota volto ad accertare la parentela fra soggetti Somali residenti in Italia ed i loro familiari in Somalia, con fini di ricongiungimento familiare. Per un approfondimento sulla definizione della nozione di «unità familiare» si consulti Biondi, F. (2006). *L'unità familiare nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti europee*.

³⁹¹ Preambolo del Regolamento 1612/68. Per una analisi del diritto al ricongiungimento familiare come accessorio alla libera circolazione dei lavoratori nel Regolamento (CEE) n. 1612/68 ed i successivi atti di diritto derivato, si veda Palladino, R. (2012). *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo: tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*. Cacucci.

espressamente ed esclusivamente riferimento a colui che intende «accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro»³⁹².

E' infatti, solamente con la Direttiva 73/148/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1973, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati Membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi, che vengono soppresse «le restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini di uno Stato membro che si siano stabiliti o che desiderino stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività indipendente, o che desiderino effettuare una prestazione di servizi»³⁹³.

E' comunque il «Diritto al rispetto della vita privata e familiare» proclamato dall'art. 8 Cedu e ripreso testualmente dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue³⁹⁴ che rappresenta il c.d. zoccolo duro della tutela e dell'integrità della vita familiare; le altre norme di riferimento dell'Ue, anche se di rango inferiore, in tema di rispetto della vita familiare ed in particolare del diritto al ricongiungimento familiare, sono rappresentate dalla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 «relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri»³⁹⁵ e la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, «relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo»³⁹⁶ che abbiamo già avuto modo di trattare al paragrafo 2 del presente capitolo e modificata dalla direttiva dalla Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio al fine di ampliarne la portata anche ai beneficiari di protezione internazionale³⁹⁷. In particolare, quest'ultima Direttiva intende smussare e, per certi versi, equiparare lo status giuridico dei cittadini comunitari con quello dei cittadini di Paesi terzi quando

³⁹² Art. 1 del Regolamento 1612/68.

³⁹³ Art. 1 Direttiva 73/148/CEE.

³⁹⁴ L'articolo rubricato «Rispetto della vita privata e della vita familiare» recita: «Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni».

³⁹⁵ La Direttiva 2004/38 ha modificato il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abrogato le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

³⁹⁶ Sull'interpretazione delle clausole di integrazione contenute nelle Direttive 2004/38 e 2003/109 si veda Acosta Arcarazo, D. (2012). *Misure e condizioni di integrazione per i cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea: un'analisi comparata e una valutazione della loro attuazione e dei limiti alla luce del diritto dell'Unione europea*. Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2(2), 15-31.

³⁹⁷ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011 che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

questi hanno stabile residenza nel territorio Ue al fine di garantire uniformità di diritti tra quest'ultimi ed i cittadini europei anche se, tale tutela viene riservata solamente ai cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente nel territorio di uno Stato membro³⁹⁸ ovvero, che abbiano soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda³⁹⁹.

Sembrerebbe, dunque, che il legislatore europeo abbia inteso collegare la tutela della vita familiare all'interno dell'Ue alla legalità del soggiorno, favorendo coloro i quali ne dimostrano lungo e stabile soggiorno creando di fatto una certa proporzionalità di tutela che, per fortuna, è stata gradualmente «aggiustata» dalla Corte di giustizia.

Certamente non priva di notevole importanza per i risvolti successivi che ha comportato in tema di diritto al ricongiungimento è la Sentenza *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, 25 luglio 2008, C-127/08 che ha affermato il diritto di soggiorno a titolo di ricongiungimento con il familiare di cittadinanza europea, indipendentemente dalla motivazione della sua presenza sul territorio UE, ovvero a prescindere comunque dalla regolarità o meno della sua presenza.

La domanda veniva proposta nell'ambito di quattro procedimenti di sindacato giurisdizionale su un atto della pubblica amministrazione, promossi dinanzi all'Alta Corte e tendenti ad ottenere ordinanza di annullamento del provvedimento con il quale il Ministro irlandese della Giustizia, delle pari Opportunità e della Riforma legislativa negava il permesso di soggiorno al cittadino di un paese terzo coniugato con una cittadina dell'Unione residente in Irlanda.

Il Signor Metock, cittadino camerunese, giunto in Irlanda il 23 giugno 2006 aveva chiesto asilo politico; la domanda veniva definitivamente respinta in data 28 febbraio 2007 e poiché nell'ottobre del 2006 aveva contratto matrimonio con la signora Ngo Ikeng, camerunese di nascita, che aveva ottenuto la cittadinanza britannica, in data 6 novembre 2006, chiedeva il rilascio di un permesso di soggiorno in qualità di coniuge di un cittadino dell'Unione, occupato e residente in Irlanda. Questa ulteriore domanda

³⁹⁸ Art. 3, § 1.

³⁹⁹ Art. 4, § 1.

veniva respinta con provvedimento del Ministro 28 giugno 2007, in quanto il sig. Metock non soddisfaceva il presupposto del previo soggiorno legale in un altro Stato membro, stabilito dall'art. 3, n. 2, del decreto del 2006. Contro tale decisione il sig. Metock, unitamente alla moglie ed ai loro figli, proponevano ricorso avverso tale decisione sostenendo il palese contrasto tra quanto previsto dalla Direttiva 2004/38⁴⁰⁰ e l'art. 3, n. 2, del decreto del 2006⁴⁰¹.

Il giudice del rinvio chiedeva se la direttiva 2004/38 ostasse alla normativa di uno Stato membro, la quale impone al cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in questo Stato membro di cui non ha la cittadinanza, di avere previamente soggiornato legalmente in un altro Stato membro prima del suo arrivo nello Stato membro ospitante, al fine di beneficiare delle disposizioni della detta direttiva⁴⁰². La Corte, rilevato preliminarmente che «nessuna norma della Direttiva 2004/38 subordina l'applicazione di quest'ultima al presupposto che essi abbiano soggiornato previamente in uno Stato membro»⁴⁰³ ribadisce che la stessa dev'essere applicata «a qualsiasi cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione ai sensi dell'art. 2, punto 2, della detta direttiva, il quale accompagna o raggiunge il cittadino dell'Unione in uno Stato membro diverso da quello di cui egli ha la cittadinanza, e gli conferisce diritti di ingresso e di soggiorno in questo Stato membro, senza fare distinzioni secondo che il detto cittadino di un paese terzo abbia

⁴⁰⁰ In particolare il n. 5 del preambolo della direttiva esplicitamente attribuisce ai familiari e, quindi anche al coniuge a prescindere dalla cittadinanza, del cittadino comunitario il diritto di soggiorno e di libera circolazione: «Il diritto di ciascun cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri presuppone, affinché possa essere esercitato in oggettive condizioni di libertà e di dignità, la concessione di un analogo diritto ai familiari, qualunque sia la loro cittadinanza. Ai fini della presente direttiva, la definizione di «familiare» dovrebbe altresì includere il partner che ha contratto un'unione registrata, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio». Sulla centralità della libera circolazione nel diritto comunitario e le evoluzioni determinate dal legislatore comunitario e dalla Corte di giustizia in tema di libera circolazione, si veda Di Filippo, M. (2008). *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano:(poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/CE*. Rivista di diritto internazionale, 91, 420-448.

⁴⁰¹ Il recepimento della direttiva 2004/38 nell'ordinamento irlandese era garantito dallo European Communities (Free Movement of Persons) (n. 2) Regulations 2006 che all'art. 3, n. 2, prevedeva la non applicabilità di tale normativa al familiare, a meno che esso non soggiornasse legalmente in un altro Stato membro e chiedesse di entrare nello Stato insieme ad un cittadino dell'Unione rispetto al quale è legato da un vincolo familiare o nel caso chiedesse di raggiungere un cittadino dell'Unione rispetto al quale è legato da un vincolo familiare ed il quale a sua volta soggiorni legalmente nello Stato. In particolare la normativa irlandese prevedeva espressamente quale requisito necessario per il soggiorno la cittadinanza in un Paese membro dell'UE.

⁴⁰² Sent. *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, par. 48.

⁴⁰³ Sent. *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, par. 49.

già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro»⁴⁰⁴, come per altro già interpretato dalla Corte in precedente giurisprudenza in tema di ricongiungimento familiare⁴⁰⁵.

La Corte rileva, inoltre, che il riconoscimento agli Stati membri dell'esclusiva competenza a concedere o negare l'ingresso ed il soggiorno nel proprio territorio ai cittadini di paesi terzi che abbiano legami familiari con cittadini dell'Ue che non abbiano soggiornato in altro Stato membro, comporterebbe la disarmonizzazione della libera circolazione dal momento che alcuni Stati membri potrebbero autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei familiari di un cittadino dell'Unione, mentre altri li potrebbero negare.

Ciò si porrebbe dunque in netto contrasto con l'obiettivo della CE della realizzazione di un mercato interno senza ostacoli per la libera circolazione delle persone tra gli Stati membri⁴⁰⁶ e, pertanto, la Corte ribadisce la Direttiva 2004/38 attribuisce a qualsiasi cittadino di un paese terzo il quale accompagna o si ricongiunge con un cittadino comunitario, il diritto d'ingresso e di soggiorno nello Stato membro

⁴⁰⁴ Sent. *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, par. 54.

⁴⁰⁵ il legislatore comunitario ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato CE con sentenze 11 luglio 2002, causa C-60/00, *Carpenter*, punto 38: « Si deve ricordare, a questo punto, che il legislatore comunitario ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali enunciate dal Trattato, come emerge in particolare dalle disposizioni dei regolamenti e delle direttive del Consiglio relativi alla libera circolazione dei lavoratori subordinati e autonomi all'interno della Comunità [v., per esempio, art. 10 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2); artt. 1 e 4 della direttiva del Consiglio 15 ottobre 1968, 68/360/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 13), e artt. 1, n. 1, lett. c), e 4 della direttiva 73/148]»; 25 luglio 2002, causa C-459/99, *MRAX*, punto 53: « Si deve ricordare anzitutto che dai regolamenti e direttive del Consiglio relativi alla libera circolazione dei lavoratori subordinati e autonomi all'interno della Comunità deriva, in particolare, che il legislatore comunitario ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali enunciate dal Trattato»; 14 aprile 2005, causa C-157/03, *Commissione/Spagna*, punto 26: «Si deve ricordare, in via preliminare, che il legislatore comunitario ha riconosciuto l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato»; 31 gennaio 2006, causa C-503/03, *Commissione/Spagna*, punto 41: «Riconoscendo l'importanza di garantire la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri al fine di eliminare gli ostacoli all'esercizio delle libertà fondamentali enunciate dal Trattato CE (sentenze 11 luglio 2002, causa C-60/00, *Carpenter*, Racc. pag. I-6279, punto 38, e 25 luglio 2002, causa C-459/99, *MRAX*, Racc. pag. I-6591, punto 53), il legislatore comunitario ha largamente esteso, nei regolamenti e nelle direttive relativi alla libera circolazione delle persone, l'applicazione del diritto comunitario in materia di ingresso e di soggiorno sul territorio degli Stati membri ai cittadini di Stati terzi, coniugi di cittadini di Stati membri. Se gli Stati membri possono, quando un cittadino di uno Stato membro si sposta all'interno della Comunità al fine di esercitare i diritti conferitigli dal detto Trattato e dalle disposizioni adottate per la sua applicazione, imporre un visto di ingresso al suo coniuge, cittadino di uno Stato terzo, gli Stati membri devono tuttavia accordare a quest'ultimo ogni opportunità per ottenere il visto di cui necessita».

⁴⁰⁶ Sent. *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, parr. 67-68.

ospitante «a prescindere dal fatto che il detto cittadino di un paese terzo abbia già soggiornato legalmente, o meno, in un altro Stato membro»⁴⁰⁷.

Altra importante precisazione della Corte viene offerta dal punto 81 della Sentenza che rileva come non si può negare il ricongiungimento familiare ad un cittadino di uno Stato terzo che abbia fatto ingresso nel territorio comunitario prima di diventare familiare, ovvero coniuge, del cittadino comunitario, come del resto è anche privo di rilevanza il luogo di contrazione del matrimonio.

Con siffatta pronuncia la Corte pur rafforzando il principio di tutela del diritto della libera circolazione, non ha inteso riportare il ricongiungimento familiare nel catalogo dei diritti fondamentali, come a mio giudizio avrebbe dovuto, ma si è limitato a rapportare tale diritto alla nozione di cittadinanza dell'Unione⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ Sent. *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, par. 70.

⁴⁰⁸ Bonaventura, G. (2015) *La Tutela dei diritti fondamentali in Europa*. Cap. III. *Il Case study dei migranti*. Op.cit. (<http://www.altrodiritto.unifi.it/rivista/2015/bonaventura/cap.3.htm#33>)

4.7 LA TUTELA DEL MINORE NON ACCOMPAGNATO

A distanza di quasi un trentennio dalla ratifica dell'Italia della Convenzione sui diritti del fanciullo, avvenuta con legge 27 maggio 1991, n. 176 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'11 giugno 1991, n. 135, S.O.⁴⁰⁹, viene quasi spontaneo domandarsi se e quali diritti siano effettivamente riconosciuti dalla normativa italiana ai minori stranieri non accompagnati e quali di questi diritti che dovrebbero essere loro riconosciuti sono invece violati da disposizioni amministrative o dalle prassi. Diventa, altresì, quasi naturale interrogarsi su quanti e quali strumenti abbiamo per fare in modo che detti diritti siano effettivamente garantiti⁴¹⁰.

La definizione di minore non accompagnato, è stata codificata dal D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 286 secondo il quale per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "minore presente non accompagnato", s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano⁴¹¹.

⁴⁰⁹ L'Italia ha anche ratificato con la legge 20 marzo 2003, n. 77, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori di Strasburgo del 25 gennaio 1996 che, tra l'altro, nel Preambolo afferma che gli Stati aderenti sono «Convinti che i diritti e gli interessi superiori dei minori debbano essere promossi e che a tal fine i minori dovrebbero avere la possibilità di esercitare i propri diritti, in particolare nelle procedure in materia di famiglia che li riguardano»; tale affermazione di principio cozza palesemente con quanto realmente avviene nel non favorire, appunto, il congiungimento familiare, come si vedrà in seguito.

⁴¹⁰ Il principio sancito dall'art. 3 della Convenzione che «L'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente», è entrato a far parte integrante dell'ordinamento giuridico al fine di assicurare l'interesse superiore del minore che non deve essere esaminato in modo astratto, bensì il suo contenuto si deve sostanziare in relazione al singolo caso concreto. Vedi Moro, A.C. (2000) *Diritti del minore e nozione di interesse*, in «*Cittadini in crescita*», anno 1, n. 2-3, p. 9-24.

Oltre alla Convenzione ONU, giova evidenziare la normativa internazionale che assume un carattere primario nella tutela del minore non accompagnato: Convenzione di Lussemburgo del 20 maggio 1980 e convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sui provvedimenti di affidamento e sottrazione di minori ratificate e rese esecutive con legge 64/94. In particolare l'art. 5, comma 1, della legge dispone che «Le decisioni sulle richieste di rimpatrio di minori dal territorio dello Stato, avanzate dalle autorità straniere, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4 della convenzione L'Aja del 28 maggio 1970, sono adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo dove il minore risiede»; Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 77/03: tale trattato, approvato a Strasburgo dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, contiene una serie di disposizioni volte a rafforzare la tutela e il rispetto dei diritti dei minori; Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri: la direttiva richiede, tra l'altro, agli Stati membri di adottare rapidamente misure volte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati.

⁴¹¹ L'art. 1 del D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 286 oltre a definire il «minore non accompagnato», definisce anche il «minore accolto», ovvero il minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato, arrivato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie. La definizione

La fonte primaria che individua il minore quale soggetto meritevole di tutela, nelle sue diverse accezioni, è la Costituzione che fin dai primi articoli⁴¹² ne garantisce l'inviolabilità e l'inalienabilità unitamente alla affermazione solenne dei «diritti della famiglia come società naturale»⁴¹³ e alla tutela che comunque deve essere assicurata in ogni caso, anche «nei casi di incapacità dei genitori» che dovranno essere sostituiti dalla legge che «provvede a che siano assolti i loro compiti»⁴¹⁴. La Repubblica, inoltre, protegge «l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»⁴¹⁵ e tutela il suo lavoro attraverso «speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione»⁴¹⁶.

Nella prassi, i soggetti minori devono fare i conti con la legislazione delle varie nazioni che non offrono istituti che garantiscono la loro tutela; in soldoni, teoricamente sono considerati titolari di tutti i diritti umani, ma nella realtà non hanno gli strumenti per tutelarsi.

Per individuare e focalizzare le varie criticità riscontrabili nelle normative che regolano la delicata materia dell'accoglienza e della successiva collocazione dei minori non accompagnati, appare utile scorrere le varie procedure previste dalla normativa europea, in generale, e della recentissima legge 7 aprile 2017, n.47, entrata in vigore lo scorso 2 maggio.

Certamente, il principale documento, a livello europeo, a cui fare riferimento è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata in Italia con la legge 4 agosto del 1955, n. 848. La Carta pur non affrontando in maniera esclusiva, il problema della tutela dei minori, contiene disposizioni da cui si può certamente ricavare una speciale tutela per questi soggetti. In modo particolare riveste particolare

che generalmente viene utilizzata per la definizione di “minore non accompagnato” è quella individuata dall'articolo 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC3 che recita: “i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri”.

⁴¹² L'art. 2 «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», l'art. 3 garantisce «pari dignità sociale» e ribadisce la parità di tutti e ciascuno «davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

⁴¹³ Art. 29 Cost.

⁴¹⁴ Art. 30 Cost.

⁴¹⁵ Art. 31 Cost.

⁴¹⁶ Art. 37 Cost.

importanza quanto enunciato dall'art. 3 in tema di divieto di tortura e di trattamenti inumani che si collega con quanto proclamato dall'art. 5 in riferimento all'irrinunciabile diritto «alla libertà e alla sicurezza» che, tuttavia, reputa legittima la restrizione di libertà del minore quando sia necessaria per sorvegliare la sua educazione⁴¹⁷. Si rileva

l'evidente criticità di quanto statuito dal citato art. 5 in quanto viene prevista, in astratto, la privazione della libertà del minore anche in assenza di commissione di reato al fine di garantirne un'educazione, per così dire, sorvegliata che rimane di esclusiva prerogativa discrezionale e non oggettiva di un organo che comunque non è vincolato da canoni codificati.

Né può tanto meno apparire condivisibile la traduzione del minore davanti l'autorità competente, non sulla base di una precisa accusa di supposto reato penale, bensì per prevenire eventuali ed ipotetiche adesioni ad attività criminali⁴¹⁸, facendogli vivere molto spesso gravi disagi che si percuoteranno, quasi certamente, nella sua psiche già provata dal proprio status⁴¹⁹.

Anche nell'art. 8 CEDU, in senso lato, si rinviene la tutela del minore in quanto affronta il tema della vita privata e familiare che include, ovviamente, tutte le relazioni e connessioni biologiche e giuridiche⁴²⁰. Non può sfuggire, infatti, l'interconnessione che esiste tra quanto enunciato e gli eventuali provvedimenti relativi agli ingressi, al soggiorno ed all'espulsione di soggetti interessati al possibile ricongiungimento familiare.

L'art. 8, dunque, pur non imponendo agli Stati membri il rispetto della scelta degli immigrati di risiedere sul proprio territorio lascia di fatto un ampio margine di

⁴¹⁷ La lettera d) del comma 1 dell'art. 5, testualmente recita che la libertà dei minori può essere privata solamente «se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente».

⁴¹⁸ Sull'art.5 CEDU, Gianluz, M. (2012) *Art.5 Diritto alla libertà e alla sicurezza*, in Bartole, S., De Sena, P., Zagrebelsky, V. a cura di, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, it., pp.129-131

⁴¹⁹ Secondo un rapporto dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra) del 2010, i minori richiedenti asilo non accompagnati - nonostante l'obbligo di tutela dello Stato su di loro - vivono in situazioni non adatte alla loro condizione. Manca loro anche un'adeguata assistenza medica e l'accesso all'educazione o alla formazione professionale. Le discriminazioni e i maltrattamenti nei loro confronti sono ampi e frequenti, ma difficilmente viene offerta al minore la possibilità di esporre denuncia contro queste violazioni. Quanto sopra emerge da oltre 300 interviste condotte dall'Agenzia con minori non accompagnati e con gli adulti responsabili della loro custodia in dodici Stati membri, tra cui l'Italia.

⁴²⁰ L'art. 8 CEDU al comma 1, recita «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza».

discrezionalità nell'ammettere o meno, nel proprio territorio i congiunti di persone che già sono presenti. Giova, pertanto, tenere presente che la giurisprudenza europea si è sempre prodigata a tutelare l'unità familiare soprattutto quando il caso ha riguardato il ricongiungimento con figli minori lasciati nei Paesi di origine; in particolare, in più occasioni, la Corte ha ribadito che l'esclusione di uno straniero dal paese dove vivono i suoi parenti più prossimi costituisce una ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare, protetto dall'art. 8 § 1 CEDU⁴²¹.

In realtà l'art. 8, pur non sancendo un diritto assoluto e pur non garantendo il diritto di entrare e risiedere in un Paese diverso da quello di cui si è cittadini, assume una correlazione con gli eventuali provvedimenti aventi ad oggetto l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, in quanto gli stessi potrebbero incidere, anche pesantemente, sui diritti che intende tutelare.

Ovviamente il rispetto dei diritti d'ingresso, di soggiorno e d'espulsione, pone in capo allo Stato obblighi c.d. positivi e negativi che si traducono, rispettivamente, nel riconoscimento del diritto d'ingresso di un soggetto al fine di risiedere stabilmente sul territorio per il suo ricongiungimento con familiari ed il divieto di espulsione.

Spetta comunque alla Corte, investita dal caso, controllare il corretto bilanciamento operato dalle autorità statuali tra gli interessi concorrenti del singolo e della collettività; in particolare, è in ogni caso compito della Corte verificare se vi è stata o meno ingerenza dell'autorità statale e se la stessa era prevista dalla legge o sufficientemente motivata dalle esigenze elencate al § 2 dell'art. 8⁴²² e se le stesse autorità hanno posto in essere tutto ciò che era ragionevolmente possibile.

E' bene comunque precisare che la Corte è stata sempre propensa a riconoscere un certo margine di apprezzamento del singolo Paese al fine di garantire un possibile e

⁴²¹ Si segnala a tal proposito, la sentenza *Benhabba c. Francia* del 10 luglio 2003 che a proposito di ingerenza nel diritto protetto dall'art. 8, afferma al § 25 «*El Tribunal recuerda que el Convenio (RCL 1999, 1190, 1572) no garantiza, como tal, ningún derecho a los extranjeros para entrar o residir en territorio de un país determinado. Sin embargo, excluir a una persona de un país en el que viven sus padres podrá constituir una injerencia en el derecho al respeto de la vida familiar, protegido por el artículo 8.1 del Convenio*»; si veda anche la sentenza *Aoulmi c. Francia* del 17 gennaio 2006 che al § 54 ribadisce lo stesso principio.

⁴²² «Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

giusto bilanciamento tra garanzia del diritto individuale e le esigenze di controllo del flusso migratorio che, in assenza di particolari e seri pericoli di ordine pubblico, è stata sempre propensa a tutelare l'unità familiare in generale ed, in particolare, quando tale unità riguardi il ricongiungimento del figlio minore lasciato nel Paese d'origine, ovvero il mantenimento dell'unità familiare con esso nel Paese di accoglienza.

Appare, pertanto, utile focalizzare l'attenzione sulla presa di posizione della Corte, fin dalla nota sentenza pronunciata il 13 giugno 1979 sul caso *Marckx c. Belgio*⁴²³, sulla nozione di vita familiare che non può essere riferibile solamente alla c.d. famiglia qualificabile legittima, ovvero solamente ed esclusivamente a quella fondata sul matrimonio, bensì deve necessariamente comprendere anche quelle situazioni che, pur non in presenza di un matrimonio, rientrano certamente a pieno titolo nella nozione di famiglia⁴²⁴.

Altra pronuncia che merita essere evidenziata in quanto rafforza quanto affermato con la precedente menzionata, è la sentenza del 26 maggio 1994 pronunciata sul caso *Keegan c. Irlanda* con la quale la Corte, respingendo le considerazioni rappresentate dal Governo irlandese che riteneva che il semplice legame *sanguini* tra madre e figlia ed il desiderio di una vita familiare non erano motivazioni sufficienti per costituire effettivamente una vita familiare, ha ulteriormente sottolineato a rafforzamento di quanto precedentemente sentenziato, che la nozione di famiglia non può essere circoscritta ad una relazione basata esclusivamente sul matrimonio in quanto comprende anche altri legami di fatto, Arguisce, infatti, la Corte un figlio nato all'interno di un'unione diversa dal matrimonio diventa di fatto un componente della

⁴²³«Sono una bambina di dieci mesi e intraprendo un'azione giudiziaria contro il Belgio»: sono le parole con le quali Paula Marckx fece ricorso, nel 1974, alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Il problema posto all'esame della Corte riguardava la qualificazione del rapporto tra la ricorrente e sua figlia in assenza di una figura maschile e di legame giuridico con quest'ultima. La Corte di Strasburgo, evidenziando preliminarmente che l'art. 8 non fa alcuna distinzione di tutela tra famiglia legittima e illegittima, afferma il principio che la donna e sua figlia rientrano a pieno nella nozione di famiglia, al pari delle situazioni cosiddette legittime, essendo peraltro «incontestabile che Paula Marckx si è assunta la piena responsabilità di sua figlia [...] dal momento della sua nascita e si è costantemente presa cura di lei, con la conseguenza che tra di esse è esistita e tuttora esiste una vera e propria vita familiare».

⁴²⁴ L'art. 29 della Cost. italiana definisce la f. come «società naturale fondata sul matrimonio».

stessa, fin dal momento della sua nascita⁴²⁵, costituendo così un'entità rientrante nella più ampia nozione di vita familiare, codificata dall'art. 8⁴²⁶.

La problematica riguardante il diritto al ricongiungimento familiare, a livello comunitario, è stato affrontato dalla direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003, pubblicata sulla GUCE del 3.10.2003 che ha comunque il limite di escludere dal campo di applicazione della stessa i soggetti in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato e i beneficiari di altra protezione temporanea o sussidiaria. Infatti l'art. 3 della direttiva esplicita che la stessa si applica «quando il soggiornante è titolare di un permesso di soggiorno rilasciato» da uno «Stato membro per un periodo di validità pari o superiore a un anno», escludendo esplicitamente, oltre i familiari dei cittadini dell'Unione, anche a chi non è stato ancora riconosciuto lo status di rifugiato anche in presenza di regolare istanza di riconoscimento ma ancora non espletata.

Altra criticità della direttiva è rappresentata dal comma 1 dell'art. 4 laddove viene prevista la possibilità di limitare il diritto al ricongiungimento familiare per i figli minori che abbiano già superato i dodici anni, subordinando il loro ingresso al superamento di un esame riguardante le condizioni per la loro integrazione.

E non solo, viene prevista una ulteriore facoltà discrezionale degli Stati che possono prevedere «che le domande riguardanti il ricongiungimento familiare di figli minori debbano essere presentate prima del compimento del quindicesimo anno di età, secondo quanto previsto dalla loro legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva»⁴²⁷.

Il limite della direttiva è soprattutto che, nonostante le dichiarazioni di principio contenute nel preambolo, la discrezionalità degli Stati può rendere inapplicabile

⁴²⁵ A giudizio di chi scrive, anche il non ancora nato, ovvero il concepito entra a pieno titolo a far parte della famiglia in quanto è oggetto sicuramente di tutela giuridica riconosciuta da quasi tutti gli ordinamenti giuridici. Si tratterebbe, praticamente, di una capacità giuridica attenuata che diventa effettiva e piena al momento della nascita. Secondo il codice civile italiano il concepito ha capacità giuridica di succedere ai sensi dell'art. 462 e può essere destinatario di una donazione (art. 784). Trattandosi però di interesse del nascituro, l'acquisto del diritto viene di fatto sottoposto ad una condizione sospensiva fino al momento della nascita.

⁴²⁶ La Corte, andando ancora avanti, riafferma la riconduzione di tali legami alla nozione di vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della CEDU, «anche se al momento della sua nascita i genitori non coabitano più o la loro relazione è terminata». Con tale affermazione viene ribadito il principio che la famiglia protetta dalla CEDU non deve essere necessariamente basata sulla convivenza dei suoi componenti in quanto, così come sostenuto nel caso *Boughanemi c. Francia*, sentenza 24 aprile 1996, «la nozione di vita familiare, sulla quale si basa l'articolo 8, comprende, anche dove non c'è coabitazione, il legame tra un genitore e suo figlio, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo sia o meno legittimo».

⁴²⁷ Art. 4, comma 6 direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003.

l'esercizio del diritto al rispetto della vita familiare ed al ricongiungimento dei figli minori di età superiore a 12 anni. Non può sfuggire, infatti, che la previsione di un soggiorno legale non inferiore a due anni per la richiesta di ricongiungimento familiare, unitamente alla possibilità discrezionale per gli Stati di poter attendere addirittura fino a tre anni tra la presentazione della richiesta ed il rilascio del permesso di soggiorno per il ricongiunto, appaiono estremamente lesivi del diritto al rispetto della vita familiare che potrebbe essere intaccata da conseguenze psicologiche soprattutto nello sviluppo del minore, privato per un lungo periodo dall'affetto e dalla presenza di entrambi genitori.

La direttiva, inoltre, pur facendo riferimento alla possibilità di ricongiungimento – fermo restando la discrezionalità degli Stati prevista in questo caso dal comma 3 dell'art. 4 – ai partner legati da una relazione formalmente registrata, sembra in effetti privilegiare la famiglia tradizionale, nonostante la copiosa giurisprudenza della Corte a partire dalla sentenza 13 giugno 1979 sul caso *Marckx c. Belgio* di cui abbiamo parlato più sopra⁴²⁸.

La direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003 non tiene neppure conto né di quanto affermato nella Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione dei migranti e delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale nel 1990 e in vigore dal 2003⁴²⁹ né dell'art. 12 CEDU, laddove garantisce a ciascuno il diritto di fondare una famiglia⁴³⁰.

⁴²⁸ Si segnala, inoltre, la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee 18 dicembre 1986 *Johnston c. Irlanda* riguardante il diritto al divorzio e al riconoscimento delle unioni civili al di fuori dal matrimonio.

La stessa direttiva, comunque, contraddice quanto già affermato dalla Convenzione europea sullo statuto giuridico dei figli nati fuori matrimonio conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1975 e approvata dall'Assemblea federale l'8 marzo 1978 che all'art. 2 proclama che «La filiazione materna di qualsiasi figlio nato fuori matrimonio risulta dal solo fatto della nascita»; tale contraddizione è accentuata da quanto previsto dal successivo art. 9: «I diritti del figlio nato fuori matrimonio nella successione dei genitori e dei membri delle loro famiglie sono quelli di un figlio nato nel matrimonio» che in pratica considera a tutti gli effetti e, quindi, anche a livello successorio, i figli nati fuori dal matrimonio quali membri della famiglia.

⁴²⁹ Adottata dall'Assemblea Generale nella sua risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990, i commi 1 e 2 dell'art. 44 assimila alle coppie cosiddette legali quelle di fatto: «Gli Stati parte, riconoscendo che la famiglia è l'elemento naturale e fondamentale della società e dello Stato, prendono le misure appropriate per assicurare la protezione dell'unità della famiglia del lavoratore migrante.

Gli Stati parte prendono le misure che ritengono appropriate e che ricadono nella loro competenza per facilitare la riunione dei lavoratori migranti con il loro congiunto o con le persone aventi con loro tali relazioni che, in virtù della legge applicabile, producono degli effetti equivalenti al matrimonio, oltre che con i loro bambini a carico minori e non coniugati.

⁴³⁰ «l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia».

Pur avendo solamente rilevanza politica, ai fini degli interventi comunitari in tema di protezione dei minori, la Comunicazione della Commissione del 4 luglio 2006 «Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori» diventa punto di riferimento per le successive tappe di interventi tesi alla tutela del minore⁴³¹.

Si tratta, in un certo senso, di una profonda presa di coscienza che i diritti fondamentali dei minori non vengono universalmente rispettati e, soprattutto, emerge la consapevolezza che anche le più elementari esigenze dei minori vengono disattese costantemente.

L'analisi della Commissione, come si evince al § 1.3 della Comunicazione, sembra essere un *mea culpa* sulla carenza legislativa che non conferisce all'UE una competenza piena nel settore dei diritti fondamentali e dei diritti dei minori e ipotizza l'applicazione di quanto sancito dalla Carta dei diritti fondamentali, a prescindere dal suo status giuridico⁴³². Da qui, i propositi della Commissione di sfruttare le politiche e gli strumenti già esistenti, stabilendo le priorità di un'azione futura in direzione di una maggiore tutela dei diritti dei minori nelle politiche interne ed esterne dell'UE.

Un altro ruolo fondamentale nella tutela dei minori è rappresentato dalla Carta sociale europea che oltre a sancire la tutela dei diritti sociali, prevede specifiche ed importanti disposizioni per i minori⁴³³, quali la loro tutela giuridica e sociale⁴³⁴, la

⁴³¹ Per approfondimenti v. Acosta, D., Agamben, G., Algostino, A., Angelini, F., Benvenuti, M., Schillaci, A., ... & Bartole, S. (2012). *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.

⁴³²«Conformemente ai trattati e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'UE non ha una competenza generale nel settore dei diritti fondamentali e dei diritti dei minori, tuttavia ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione Europea è tenuta a rispettare i diritti fondamentali nelle azioni intraprese nel quadro delle sue competenze. Sono questi i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che contiene disposizioni relative ai diritti dei minori. Bisogna inoltre tenere pienamente conto delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo. La Carta dei diritti fondamentali, a prescindere dal suo status giuridico, può essere considerata un'espressione particolarmente autentica dei diritti fondamentali che sancisce come principi generali di diritto»

⁴³³ La Carta Sociale Europea è stata adottata dal Consiglio d'Europa a Torino, il 18 ottobre 1961 ed è entrata in vigore sul piano del diritto internazionale il 26 febbraio 1965. Riveduta nel 1996 e adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa è entrata in vigore il 1° luglio 1999; alla data dell'1 gennaio 2017 gli Stati che l'hanno ratificata erano 34. Dopo anni di inapplicabilità, venne rilanciata dalla Conferenza di Granada del 1987, in occasione della celebrazione del venticinquesimo anniversario della sua stesura.

⁴³⁴ Art. 17 enuncia importanti principi sul diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica; in particolare impegna le Parti aderenti a garantire la protezione dei minori dalla negligenza, dalla violenza o dallo sfruttamento.

tutela giuridica della famiglia⁴³⁵ prevedendo, tra l'altro, l'uguaglianza dei coniugi nei confronti dei figli e la loro tutela in caso di separazione dei genitori.

L'art. 7, rubricato «Diritto dei bambini e degli adolescenti ad una tutela» oltre a fissare l'età minima per l'ammissione al lavoro (15 anni, spostata alla maggiore età per alcune occupazioni considerate come pericolose o insalubri), stabilisce l'obbligo di protezione «contro i pericoli fisici e morali cui i bambini e gli adolescenti sono esposti ed in particolare contro quelli che risultano direttamente o indirettamente dal loro lavoro».

Il controllo dell'applicazione della Carta spetta al Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), composto da quindici giuristi indipendenti che sindacano il rispetto e l'applicazione degli Stati che l'hanno ratificata; il Comitato, infatti, «valuta i rapporti periodici prodotti dai governi sul rispetto e sull'attuazione della Carta; decide sull'ammissibilità dei reclami collettivi riguardo a possibili violazioni della Carta; decide sul merito dei reclami collettivi»⁴³⁶.

Uno degli attuali limiti della Carta e del Comitato è la constatazione della loro poca visibilità e conoscibilità non soltanto da parte della generalità degli europei, bensì – ed è l'aspetto più eclatante – dagli specialisti e dai cultori del diritto impegnati nel favorire la reale integrazione dello straniero nella prospettiva di una cittadinanza piena ed effettiva, come qualcuno giustamente ha osservato⁴³⁷.

Altro rilievo negativo di non poco conto è che la Carta, pur facendo riferimento nel preambolo ai diritti sociali, non definisce effettivamente quali siano né se appartengono alla categoria dei c.d. diritti fondamentali e né, d'altro canto, se i diritti in essa contenuti siano esaustivi e definitivi.

Diventa, pertanto, fondamentale il ruolo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali al quale è possibile inviare Reclami collettivi, con cui organizzazioni dotate di specifici

⁴³⁵Art. 16, Parte I, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: «La famiglia, in quanto cellula fondamentale della società, ha diritto ad un'adeguata tutela sociale, giuridica ed economica per garantire il suo pieno sviluppo».

⁴³⁶Oliveri, F. (2013) La Carta sociale europea come “strumento vivente”. Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali, *Jura Gentium*, X, p. 47.

⁴³⁷Alston, P. (2005) “*Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System*”, in G. De Búrca, B. De Witte (a cura di), *Social Rights in Europe*, Oxford-New York, Oxford University Press, p. 58.

requisiti possono richiedere l'accertamento della violazione di disposizioni della Carta Sociale Europea da parte di uno Stato membro⁴³⁸.

A differenza per quanto avviene per la proposizione di ricorsi alla Corte di giustizia, per adire il Comitato non è necessario che vengano previamente esperite tutte le vie di ricorso interne allo Stato interessato né che l'organizzazione reclamante sia la vittima diretta della violazione.

In funzione di quanto previsto dalla Carta, gli Stati contraenti ogni anno devono presentare al Comitato un rapporto nel quale devono essere esplicitate le applicazioni della Carta; il Comitato esamina i rapporti ed esprime le proprie «conclusioni» in merito che sono rese pubbliche annualmente.

In caso di rilievi di non conformità, lo Stato inadempiente è invitato dal Comitato dei Ministri a prendere le misure necessarie per la conformità.

Quanto detto più sopra dimostra che l'applicazione viene resa difficile proprio dal carattere della prescrizione che appare debole e subordinata oltretutto da vincoli non certamente giuridici o sociali. Non può passare inosservato, infatti, che i diritti sociali, essendo una sintesi tra solidarietà ed uguaglianza, la loro effettiva applicazione comporta necessariamente dei costi per la collettività in quanto diritti «costosi».

Il loro carattere esclusivamente prestazionale conferisce agli stessi un «sovrappiù» che è possibile riconoscere solamente quando le condizioni economiche del Paese lo consentano, dimenticando però che «lo Stato non è una società mercantile con fine di lucro»⁴³⁹.

Lo Stato non dovrebbe ragionare in termini economici e, soprattutto, in termini di costi in quanto i diritti sociali, indirettamente, riconosciuti ed applicati, diventano volano per lo sviluppo economico e sociale⁴⁴⁰. Per alcuni diritti, addirittura, si rileva

⁴³⁸ I reclami possono essere proposti, ovviamente esclusivamente per gli Stati che hanno adottato la Carta, dalle seguenti Organizzazioni: Confederazione dei sindacati europei (ETUC), Business Europe (e UNICE) e l'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (IOE); di organizzazioni non governative con status consultivo presso il Consiglio d'Europa; da organizzazioni di datori di lavoro e da sindacati nel Paese interessato e, da organizzazioni non governative nazionali.

⁴³⁹ Ferrajoli, L. (2013) *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*. Il Mulino

⁴⁴⁰ Ansuátegui Roig, F.J. (2014) *Rivendicando i diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2014, p.52.

un'applicazione graduata in funzione dei soggetti che dovrebbero esserne titolari: si riscontra una propensione a *spendere* quando i destinatari rivestono la qualifica di cittadini e al *risparmio*, quando i destinatari sono gli stranieri, ovvero i non cittadini. Si assiste, praticamente, alla palese violazione del dovere di solidarietà che così diventa parziale e faziosa perché riconosciuta solamente ad una parte di un tutto.

Mi piace ricordare a tal proposito che nel 2013 l'Associazione Italiana dei Costituzionalisti ha ribadito che la tutela e la salvaguardia di diritti sociali è realizzabile solamente se svincolati da ogni e qualsiasi interdipendenza dei costi.

In particolare, la relatrice Licia Califano⁴⁴¹, pur non concordando con quanti affermano che i diritti umani, in tempi di crisi economica, rappresentano un lusso, ha testualmente ribadito che «l'inviolabilità dei diritti sociali non si può realizzare al di fuori di qualsiasi attenzione al profilo dei costi». Questo però non significa *sacrificare* i diritti sociali *degli altri* (intesi come non cittadini) in funzione di risorse disponibili; quello che occorre è invece la razionalizzazione delle risorse per una equa distribuzione a favore dell'affermazione dei diritti sociali, favorendo quest'ultimi ed a discapito di altre spese inutili, quali gli armamenti⁴⁴². Non bisogna sottovalutare comunque che i diritti assumono a pieno titolo la definizione di sociali solamente se sono in grado di generare contemporaneamente benefici per il singolo soggetto e la comunità e, pertanto, non bisogna più considerare le risorse come costi e come fonti da consumare; quello che occorre è convincersi pienamente che l'investimento in diritti sociali è essenzialmente capitale da far fruttare ed ingenerare per una crescita sfruttando le risorse che vengono indistintamente destinate altrove⁴⁴³.

⁴⁴¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale Università Urbino, dal 2012 è componente dell'Autorità Garante.

⁴⁴² Non bisogna, inoltre, dimenticare che gli immigrati che vivono stabilmente nei Paesi europei li "arricchiscono" in termini non solo culturali, ma anche economici. Basti visionare il dossier della Caritas del 2011 nel quale viene evidenziato che nell'ultimo quinquennio si è registrato un aumento delle imprese gestite dagli stranieri con propensione ad assumere italiani a dimostrazione, appunto, che il cosiddetto investimento iniziale in termini di costi per i diritti sociali ed umani ha avuto il giusto ritorno ai fini dello sviluppo economico.

⁴⁴³ Secondo il rapporto del 29 ottobre 2016 di Teleborsa, la spesa pubblica avrà una crescita di oltre 30 miliardi tra il 2017 ed il 2020. A pesare sull'aumento sarà soprattutto la spesa per pensioni e previdenza, in salita di oltre 40 miliardi, che eroderà gli 11 miliardi di "tesoretto" dello spread, vale a dire il risparmio sul fronte degli interessi su BOT BPT. Ciò dimostra ulteriormente che a fronte di risorse disponibili, si ha una minore propensione agli investimenti in diritti sociali, tenendo, appunto, conto che le uscite in termini assoluti tendono prospettivamente ad aumentare: considerando la variazione di ciascun anno del triennio in esame rispetto al 2016, l'aumento delle uscite sarà di 30,2 miliardi: dagli 826,9 del 2016 si passerà agli 828,6 del 2017, agli 835,7 del 2018 agli 846,7 del 2019.

4.7.1 MINORI NON ACCOMPAGNATI: NOTAZIONI SUL FENOMENO

Tra la totalità degli stranieri che giornalmente approdano nelle coste europee, l'elevata numerosità dei minori e soprattutto di quelli non accompagnati, rappresenta una caratteristica da tenere necessariamente sotto controllo, non soltanto per la quantità quanto per i rischi cui sono sottoposti, derivanti ovviamente dal fatto di vivere in un Paese straniero senza poter fare affidamento sulla propria famiglia o su un componente della stessa individuato quale referente.

Dando uno sguardo ai numeri degli arrivi nel corso dell'anno 2017, non può non evidenziarsi come il fenomeno è ancora lungi dall'essere risolto o, quanto meno, ad essere arginato e mitigato. Sotto questo punto di vista appare abbastanza eclatante il dato che emerge dal Report di monitoraggio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano, secondo il quale al 31 agosto 2017 i minori non accompagnati presenti in Italia erano 18.508: un numero notevole ed in forte aumento rispetto alle rilevazioni precedenti⁴⁴⁴ e senza tenere conto che una percentuale di questi ragazzi scompare o durante il viaggio o dopo essere arrivati in Italia⁴⁴⁵.

L'aumento esponenziale del numero dei minori non accompagnati e le inevitabili criticità che questo incontrollato aumento di presenze comporta per i Paesi accoglienti, ha indotto il Consiglio Ue, ad affrontare alcuni temi rilevanti nelle sue

Non possono non far riflettere, inoltre, le previsioni di Unimpresa, che sottolinea come saliranno di 3,3 miliardi le uscite per investimenti e di 4,6 miliardi quelle per i consumi della pubblica amministrazione. Si assiste perciò, a fronte di un aumento delle entrate, un aumento delle uscite per consumi a discapito degli investimenti in tendenziale diminuzione. A mio giudizio, la sfida può essere vinta soprattutto se si investirà in termini di tutela dei diritti sociali che, quale contropartita, comporterà certamente un ritorno in termini umani ed economici.

⁴⁴⁴ Al 31/08/2016 i minori non accompagnati presenti nel territorio italiano erano 13.862 (il 33,60% in meno rispetto al 31/08/2017) ed al 31/08/2015, 8.944 (addirittura il 106,70% in meno rispetto al 31/08/2017). Altro dato che certamente deve far riflettere anche sulle modalità e gli strumenti utilizzati per stabilire, con ragionevole certezza, l'esatta età del migrante presupposto minore, è che il 59,80% dei minori non accompagnati presenti al 31/08/2017 avevano, o meglio gli veniva riconosciuta l'età di 17 anni. (Fonte: Report di monitoraggio Dati al 31 agosto 2017 a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione – Div. II che lo ha realizzato in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 33 del Testo Unico Immigrazione, dall'art. 19, co. 5 del d.lgs n. 142/2015 nonché dagli artt. 2 e 5 del DPCM n. 535/1999).

⁴⁴⁵ Aliverti, A. (2016). *Breve riflessione antropologica*. A. Rotondo (a cura di), *Minori Stranieri non accompagnati. Esperienze* di cura a Terrenuove, Edizioni Di Terrenuove, Milano, pp. 8-9.

Dalla Relazione sulle persone scomparse, presentata dal Commissario Straordinario Vittorio Piscitelli per il primo semestre 2017 emerge che al 30 giugno 2017, le persone scomparse in Italia ancora da rintracciare erano 47.946 (9.033 italiani e 38.913 stranieri) di cui il 70% sono minorenni. Sono 33.802 ragazzi, 2.167 italiani (6%) e 31.635 stranieri (94%). Il dato più clamoroso riguarda i minori stranieri scomparsi e non ancora ritrovati: sono 31.635 complessivamente, 9.754 in più rispetto alla rilevazione di un anno fa (21.881), in aumento del 44,5%. Significa che nell'ultimo anno, fra il 30 giugno 2016 e il 30 giugno 2017, quasi 10mila minori stranieri non accompagnati sono scomparsi. (<http://www.vita.it>)

Conclusioni adottate in data 8 giugno 2017, tra cui la protezione dei minori dalle violenze, sfruttamento e tratta di esseri umani. Altri temi affrontati dallo stesso Consiglio sono la necessità di accertamento, rapido e soprattutto affidabile, dell'età ed un maggiore e più proficuo coinvolgimento degli Enti locali in tema di protezione. In buona sostanza, le Conclusioni mettono in chiara evidenza che la protezione dei minori migranti rappresenta una priorità in tutte le fasi della migrazione e che il rispetto del superiore interesse dei minori «deve costituire un criterio fondamentale in tutte le azioni o le decisioni che li riguardano e nella valutazione dell'adeguatezza di tutte le soluzioni durature, come il reinsediamento, l'integrazione o il rimpatrio, a seconda della loro situazione e delle loro esigenze specifiche»⁴⁴⁶.

Lo studio della provenienza e le sottostanti motivazioni con le quali i minori non accompagnati, attraverso rocamboleschi e pericolosi viaggi, raggiungono le coste del sud Europa, sicuramente ci consentirà di tracciare un quadro, anche se non certamente esaustivo, di quanto è stato finora fatto e di quanto si potrebbe fare in termini di realizzazione delle loro legittime aspirazioni.

La distribuzione per genere dei 18.508 minori non accompagnati presenti nel territorio italiano alla data del 31 agosto 2017 era la seguente: 17.217 maschi, pari al 93% del totale e 1.291 femmine, pari al 7% del totale⁴⁴⁷.

Il dato interessante che emerge dalla ripartizione dei minori per cittadinanza è che il maggior numero di minori ha cittadinanza del Gambia (il 12,7% del totale), un Paese retto da più di vent'anni di dittatura di Yahya Jammeh che nel 2015 ha proclamato il Gambia “Repubblica islamica”, fatto quest'ultimo che, congiuntamente alle affermazioni violente contro gli omosessuali, ha spinto nel 2015 quasi 12.000 cittadini a lasciare il loro Paese. Una delle motivazioni che spinge i minori di cittadinanza del Gambia a raggiungere l'Europa, attraverso estenuanti e lunghi

⁴⁴⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10085-2017-INIT/it/pdf>.

⁴⁴⁷ Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Dati al 30 novembre 2017.

viaggi, è il ricongiungimento ai propri familiari fuggiti dalla dittatura e per sottrarsi a sparizioni, massacri e persecuzioni⁴⁴⁸.

Secondo una lucida analisi⁴⁴⁹, i principali fattori che determinano il percorso migratorio, sono ascrivibili a quattro profili:

- 1- minori in fuga da guerre e persecuzioni il cui obiettivo principale è fuggire e, pertanto, il loro percorso può essere definito «a tentoni»: non hanno una meta definita e prima di giungere in Europa si fermano in altri Paesi⁴⁵⁰;
- 2- minori emigrati forzati per ragioni prettamente economici, spinti dalla chimera di opportunità lavorative e, soprattutto, spronati e incoraggiati dai familiari e dagli amici che già hanno avuto precedenti esperienze;
- 3- minori che, sulla scorta di quanto hanno potuto attingere dai media, vengono spinti ad emigrare per sperimentare un modello di vita idealizzato dalla pubblicità, molto spesso ingannevole⁴⁵¹;
- 4- minori spinti per la ricomposizione del nucleo familiare o del gruppo amici.

I profili individuati ai punti 1 e 4 appaiono quasi una necessità, vuoi per sfuggire ad una vita senza prospettive e con il rischio della propria vita, vuoi per l'esigenza di ricomporre ciò che l'emigrazione ha destrutturato, a differenza di quanto è individuato negli altri due profili che riguardano migranti non necessariamente provenienti da nuclei familiari disagiati ed economicamente disastriati. Lo stereotipo

⁴⁴⁸ Nonostante il Paese dal gennaio 2017 ha iniziato un processo di democratizzazione attraverso l'elezione di Barrow che, nell'aprile dello stesso anno si è aggiudicato trentuno dei cinquantatré seggi disponibili in Parlamento, i suoi giovani che rappresentano la maggioranza della popolazione (il 60% della popolazione è under 25) continuano a guardare l'Europa come la meta per la realizzazione dei loro sogni. (Dati dal Quotidiano *La Stampa* del 14/11/2017)

⁴⁴⁹ Monia, G. (2008) *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino, Bologna.

⁴⁵⁰ Interessante per comprendere modalità e motivazioni dei minori che vogliono raggiungere l'Europa è la storia di Hamid, incontrato ed intervistato dalla giornalista Sonia Grieco al "Centro notturno 28" di Roma che, partito da Ghazni, ha impiegato tre anni per giungere in Italia. Racconta Hamid: «Per arrivare in Italia ho speso tra gli 8.000 e i 9.000 dollari. Mia madre mi ha aiutato chiedendo soldi in prestito. Adesso mi servono 1.500 euro per arrivare in Svezia, dove è più semplice per i minorenni ottenere lo status di rifugiato e ricongiungersi con i familiari». Hamid ha dovuto lavorare in nero in Iran per un anno per raccogliere la cifra necessaria e proseguire il suo viaggio verso la Turchia ed infine arrivato ad Istanbul si è imbarcato verso le coste della Grecia.

⁴⁵¹ I minori idealizzano le immagini pubblicitarie e identificano le scene pubblicitarie (famiglie allegre con tavole imbandite, divertimenti sfrenati, sorrisi a trentadue denti, ecc.) come realtà. Già all'inizio del secolo scorso, un pubblicitario (Bernays, E.L. (1928) *Propaganda*, Horace Liveright, New York), aveva intuito con lungimiranza la grande potenzialità della pubblicità e di chi ne detiene la sua diffusione, affermando che "Coloro che hanno in mano questo meccanismo [...] costituiscono [...] il vero potere esecutivo del paese. Noi siamo dominati, la nostra mente plasmata, i nostri gusti formati, le nostre idee suggerite, da gente di cui non abbiamo mai sentito parlare. [...] Sono loro che manovrano i fili...". Per un approfondimento si veda Melossi, D., Monia G., (2002) *I nuovi sciuscià*, Donzelli Editore, Roma.

di questi ultimi profili è quello di minori che vedono nel continente europeo il luogo in cui realizzare i propri desideri di una vita dorata, quasi principesca agognata in riferimento ai racconti, molto spesso spettacolari ed inventati di parenti ed amici che hanno già vissuto l'esperienza della migrazione⁴⁵².

Certamente non mancano i casi di minori che giungono in Europa in quanto vittime della tratta, sfruttati e prostituiti o sfruttati all'interno di reti di criminalità organizzata, come evidenziato dall'associazione "Save the Children"⁴⁵³ che evidenzia, in riferimento alle migrazioni provenienti dalla Nigeria, come «sono proprio i conoscenti o i vicini di casa, ma anche compagne di scuola o sorellastre maggiori e già arrivate in Europa, ad adescare e coinvolgere queste giovanissime ragazze in quella che è una vera e propria tratta di esseri umani»⁴⁵⁴.

Una volta reclutate -secondo quanto riferisce l'associazione "Save the children- «le ragazze fanno un giuramento tramite i riti dello juju o del voodoo⁴⁵⁵, con cui si impegnano a ripagare allo sfruttatore il proprio debito, che si aggira tra i 20.000 e i 50.000euro. Un legame vincolante da cui la vittima difficilmente riesce a liberarsi e che da subito prima e durante il viaggio si traduce in abusi e violenze da parte dei trafficanti».

Come è possibile verificare dal Rapporto sull'attuazione della Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani redatto dal Gruppo di esperti del Consiglio

⁴⁵² Giordano, C. (2009) *Un momento particolare di un percorso migratorio particolare. Attese, aspirazioni ed immaginario pre-migratori di minori stranieri non accompagnati d'origine albanese migranti verso l'Italia*. Université Toulouse II Le Mirail. L'A., attraverso delle interviste realizzate nel "Centro per le emergenze" per minori di Parma ha potuto constatare che la maggioranza dei minori albanesi prima della migrazione erano stati assidui spettatori dei programmi televisivi italiani. L'Italia, in particolare e l'Europa, in generale, venivano viste come stile di vita divertente, bella, e ricca d'opportunità. Sokol, immigrato albanese giunto in Italia in qualità di MSNA, alla domanda "Che immagine ti dava l'Italia?", rispondeva «Mi dava una sensazione strana, perchè non avevo mai visto le cose che vedevo e non avevo mai sentito le cose che sentivo sui canali italiani. Si vedeva che era bello... poi... mi dicevano che se si lavora si potevano guadagnare un sacco di soldi; è per questo che sono venuto in Italia!».

⁴⁵³ E' una Organizzazione non governativa con sede a Londra che dal 1919 lotta per salvare la vita dei bambini e garantire loro un futuro. E' presente in Italia sotto la denominazione *Save the Children Italia* sotto forma di Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale).

⁴⁵⁴ Save the children, *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia*

⁴⁵⁵ Il rito Juju è un rito di tradizione dell'Africa occidentale che comprende una serie di rituali ed entità sovranaturali partendo da aurore, spiriti e fantasmi per arrivare alla credenza che gli oggetti possano avere proprietà magiche; viene utilizzato dai trafficanti di esseri umani per intrappolare migliaia di donne e inviarle in Italia come prostitute. La parola voodoo, invece, evoca immagini di morti, rituali magici, zombie, sacrifici animali, bambole piene di spilloni. Si veda, almeno Cocconcelli, L. (2014) *Africa: Magia nera, sortilegi, streghe e guaritori*. Edizioni Esordienti E-book; The Independent: articolo del 7 aprile 2011 a firma di Jenny Kleeman con il titolo "*The curse of juju' that drives sex slaves to Europe*" nel quale si denuncia come i trafficanti di esseri umani nigeriani usano la magia nera per intrappolare migliaia di donne e bambine in una vita da schiave del sesso in Europa.

d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA)⁴⁵⁶ pubblicato il 30 gennaio 2016, in Italia sono riscontrabili numerose criticità relative all'individuazione e identificazione delle vittime della tratta e alla tutela dei minori non accompagnati. Nello specifico, il Gruppo denuncia nel Rapporto la mancanza di specialisti nelle procedure di identificazione delle vittime della tratta e la scarsa, o addirittura mancanza, di formazione dei funzionari preposti alle strutture di accoglienza ed in particolare negli hotspots⁴⁵⁷.

Non a caso, il 14 febbraio 2017, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, affrontando per la prima volta l'annoso problema dell'accertamento dell'età dei minori su ricorso di due minori, ha bacchettato il Governo italiano ordinandogli di trasferirli in strutture adeguate riservate ai minori. Come evidenziato nel ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, i ricorrenti lamentavano che erano costretti a vivere in un centro di accoglienza

sovraffollato all'inverosimile con servizi igienici insufficienti e senza adeguato riscaldamento⁴⁵⁸. Non solo; la Corte soprattutto richiama le violazioni in tema di accertamento dell'età dei minori effettuata con modalità non conformi al Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 23 inerente al Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24⁴⁵⁹. In effetti la Prefettura di Venezia, aveva

⁴⁵⁶ Istituito ai sensi dell'art. 36 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, ha la funzione, assieme a un Comitato composto dai rappresentanti presso il CM degli Stati parte della Convenzione, di monitorare l'applicazione degli obblighi contenuti nella Convenzione. Il GRETA è composto da 15 esperti indipendenti con riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani, dell'assistenza e protezione delle vittime di tratta, o esperienza professionale nel settore di intervento della Convenzione.

⁴⁵⁷ Vedi: <http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2017/02/rapporto.pdf>.

⁴⁵⁸ Il Centro di accoglienza in questione è quello di Cona, piccolo Comune in provincia di Venezia, che a gennaio 2017 contava più di 1.200 ospiti a fronte di una capienza di 542 posti.

⁴⁵⁹ L' art. 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 così recita: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'interno, il Ministro della giustizia, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro della salute, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono definiti i meccanismi attraverso i quali, nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi, nel rispetto del superiore interesse del minore, si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche. Nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è

erroneamente individuati quali maggiorenni i due ricorrenti, limitandosi ad utilizzare esclusivamente la sola radiografia del polso anziché approfondire l'esatta età⁴⁶⁰, così come previsto dalla richiamata normativa, con una indagine multidisciplinare comprensiva di una visita auxologica⁴⁶¹ e una valutazione psicologica. In sostanza non sono state espletate tutte le procedure necessarie al fine di stabilire con ragionevole certezza l'effettiva età dei ricorrenti ed in particolare, non sono stati utilizzati i più recenti ed affidabili metodi di valutazione delle radiografie del polso⁴⁶² né era stato preso in considerazione quanto sollecitato dalla Circolare del Ministro dell'Interno dell'11 luglio 2007 che invitava «a far ricorso a tutti gli accertamenti, comunque individuati dalla legislazione in materia, per determinare la minore età, facendo ricorso in via prioritaria a strutture sanitarie pubbliche dotate di reparti pediatrici»⁴⁶³. Fortunatamente qualcosa è cambiata: l'Italia, forse per prima in Europa, si è dotata di una nuova legge che, almeno nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe consentire al minore straniero non accompagnato che si trova sul proprio territorio l'equiparazione a trecentosessanta gradi al minore italiano riconoscendogli, dunque, tutti i diritti e le tutele previste dall'ordinamento per quest'ultimo⁴⁶⁴.

Certo, anche quest'ultima legge presenta qualche criticità che cercheremo di evidenziare ma non senza sottacere i numerosi lati positivi introdotti.

considerataminore. Per la medesima finalità la minore età dello straniero è, altresì, presunta nel caso in cui la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso.»

⁴⁶⁰ I referti sulla base dei quali i due ricorrenti sono stati identificati come maggiorenni non indicavano il margine di errore insito nella variabilità biologica e nelle metodiche utilizzate, in netta violazione delle disposizioni di cui all'art. 5, c. 3 del D.P.C.M. n. 234/2016.

⁴⁶¹ Il medico specialista in auxologia è esperto della crescita di bambini ed adolescenti.

⁴⁶² Nella fattispecie, la valutazione della radiografia del polso è stata effettuata sulla base del metodo di Greulich-Pyle che determina l'età scheletrica dal confronto tra il grado di ossificazione della mano e del polso della persona interessata e tabelle di riferimento basate su radiografie di bambini e adolescenti nati a Cleveland (Ohio) tra le due guerre del secolo scorso e che essendo tarate su referti di adolescenti anglosassoni della metà del secolo scorso non risulta attendibile per la valutazione dell'età cronologica dei giovani migranti provenienti da Asia e Africa. Secondo la Corte risulterebbe certamente più affidabile il recente metodo TW3 che risulta più preciso in quanto fornisce un'età in anni e mesi mentre il metodo di Greulich e Pyle, prevedendo il confronto con immagini standard, fornisce un responso in soli anni interi.

Sulla metodologia di accertamento dell'età si veda Moyersoen, J. (2017) *Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età*. Minorigiustizia; D'Alconzo, G., & Inverno, A. (2017) *Le nuove norme sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati: contenuto e riflessioni sull'attuazione*. Minorigiustizia.

⁴⁶³ La Circolare, riprendendo tra l'altro quanto affermato al punto 31 del Commento Generale n. 6 del 3.6.2005 alla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia del 1989, nei casi incerti raccomanda di "accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino".

⁴⁶⁴ Non a caso l'Associazione *Save The Children Italia*, dopo l'approvazione della legge n. 47/2017, ha affermato che "l'Italia può dirsi orgogliosa di essere il primo paese in Europa a dotarsi di un sistema organico che considera i bambini migranti prima di tutto bambini".

4.7.2 LEGGE 7 APRILE 2017, N. 47: DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MISURE DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

La legge n. 47/2017, conosciuta come “Legge Zampa”, dal nome della Senatrice Sandra Zampa, prima firmataria del provvedimento, pubblicata sulla G.U. n. 93 del 21 aprile 2017 ed entrata in vigore il 6 maggio 2017, fin dal primo articolo con il quale viene definito l’ambito di applicazione, evidenzia la volontà di garantire l’equiparazione di trattamento dei minori stranieri non accompagnati con i minori di cittadinanza italiana o dell’Unione europea, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità⁴⁶⁵.

La predetta affermazione rappresenta certamente una apertura, quanto meno teorica, alla tutela globale del minore non accompagnato svincolata dall’appartenenza al territorio, ovvero riconosciuta senza il vincolo della cittadinanza che, nel caso in specie, risulta neutra rispetto ai diritti costituzionali spettanti esclusivamente ai cittadini italiani e dell’Unione europea.

La definizione di minore non accompagnato è rinvenibile nell’art. 2 che specifica, collegandosi alle precedenti definizioni enunciate in altri provvedimenti⁴⁶⁶, che «per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell’Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla

⁴⁶⁵I minori stranieri non accompagnati sono stati specificamente inclusi tra le “persone vulnerabili” dall’articolo 3 n. 9 della Direttiva 2008/115/CE 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.

⁴⁶⁶La Risoluzione del Consiglio U.E. del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi (97/C 221/03) definisce la fattispecie all’art. 1, comma 1: «La presente risoluzione si applica ai cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile. La presente risoluzione è parimenti applicabile ai minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri. Le persone contemplate al primo e secondo comma sono in appresso denominate “minori non accompagnati”». La stessa definizione della Risoluzione è stata ripresa dall’art. 1, d.p.c.m. 9.12.1999, n. 535 (regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell’art. 33, co. 2 e 2-bis, d.lgs. 25.7.1998, n. 286) che però, distingueva quanti avessero presentato o non presentato domanda di asilo. La definizione di minore non accompagnato è, inoltre, presente nel d.lgs. n. 85 del 2003, anche se richiamava la presenza di un adulto che ne assumesse la custodia nel d.lgs. n. 142 del 2015 che indicava la mancanza di rappresentanza legale.

giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili».

Con tale chiara enunciazione si è finalmente dipanato il dubbio se possono essere ricompresi tra la categoria di minori stranieri non accompagnati, i minori affidati comunque a parenti o a adulti scelti dai genitori. La norma, infatti, specifica che è «minore straniero non accompagnato» solo colui il quale non è rappresentato né dai genitori né da altri soggetti responsabili per lo stesso minore chiarendo, a mio giudizio, che comunque non possono essere ricompresi nella fattispecie i minori eventualmente affidati agli Enti territoriali locali.

Notevole rilevanza assume quanto enunciato nell'art. 3 rubricato «divieto di respingimento» in quanto colma una lacuna legislativa del T.U. sull'immigrazione (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) che all'art. 19, c. 1, disponendo che non si può né espellere né respingere lo straniero verso uno Stato in cui lo stesso possa essere oggetto di persecuzione, non includeva nel richiamato divieto di respingimento i minori non accompagnati, ora inclusi a pieno titolo nel comma 1 bis, novellato appunto dall'art. 3. L'enunciazione del comma 1 bis, stabilendo che «In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati», mette in primo piano la tutela del minore anche a discapito della sicurezza interna, In buona sostanza, finalmente il legislatore ha compreso che l'accoglienza e la tutela dello straniero, in generale, e del minore straniero non accompagnato, in particolare, debbano essere garantite anche a rischio della sicurezza interna, in nome proprio del principio inviolabile della tutela della vita umana. Non a caso il divieto di espulsione che può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico è, a sua volta, adottabile a condizione che tale provvedimento non comporti «un rischio di danni gravi per il minore»⁴⁶⁷.

⁴⁶⁷ Si veda Del Guercio, A. (2017) *I minori non accompagnati nel diritto europeo tra obblighi di protezione e diritti negati*. Minorigiustizia: l'A. nutre serie perplessità sulla tenuta delle garanzie normative a favore dei minori nell'attuale momento di crisi migratoria costituita dai notevoli flussi di arrivo e la sicurezza. Interessante, inoltre, perché esamina i più recenti provvedimenti legislativi (D.Lgs. 142/2015 e Legge n. 47/2017) Tomai, G. (2017). *Tutela del minore, Regolamento di Dublino III e diritto all'unità familiare*. Minorigiustizia.

Altri elementi di novità nella legge n. 47/2017 sono costituiti dalle misure che riguardano l'accoglienza dei minori e la loro tutela che così risulta rafforzata rispetto alle disposizioni previste dal previgente decreto n. 142 del 2015. In particolare, l'art. 4 della legge 47/2017, rimodulando l'art. 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, riduce da 60 a 30 giorni il termine massimo di trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza «a loro destinate» e nelle quali si provvede alla loro identificazione, che si deve concludere entro il termine massimo di dieci giorni.

Si pone l'attenzione sul fatto nuovo ed innovativo che la norma dispone: la creazione di strutture di prima accoglienza destinate solo ed esclusivamente ai minori che prima venivano identificati e soggiornavano, a volte per diversi mesi, nei critici hotspot nei quali si consumavano le più svariate violazioni dei loro diritti⁴⁶⁸.

La legge interviene anche per tutelare alcuni diritti del minore non accompagnato appena entrato nel territorio italiano, stabilendo che personale qualificato, eventualmente coadiuvato da organismi con comprovata esperienza nel settore, abbia un colloquio, alla presenza obbligatoria di un mediatore culturale, al fine di «approfondire la sua storia personale e familiare e far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione»⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Il Rapporto sulle visite nei Centri di identificazione ed espulsione e negli hotspot in Italia nel periodo 2016/2017, redatto dal «Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private dalla libertà personale», che raccoglie i resoconti delle visite nei Centri di identificazione e espulsione (CIE) e negli hotspot effettuate dal Garante Nazionale nel primo anno di attività in forza del mandato di cui all'art. 7 lettera e) del decreto legge n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito in legge n. 10 del 21 febbraio 2014, denuncia lo stato degradato in cui versano le strutture ispezionate. In particolare le strutture ispezionate sono state complessivamente nove, di cui solamente cinque in Sicilia (Centro permanente per il rimpatrio di Caltanissetta e gli hotspot di Lampedusa, Pozzallo, Trapani e Siculiana). I siti visitati dalla Commissione si sono rilevati «nella maggior parte dei casi carenti e bisognose di interventi urgenti di risanamento, ristrutturazione e manutenzione» e soprattutto viene posta l'attenzione sulla condizione di promiscuità tra i trattenuti «senza che vi sia alcuna considerazione delle differenti situazioni giuridiche». Per quanto riguarda gli hotspot, addirittura la Commissione sottolinea come di fatto queste strutture, pur prevedendo la normativa la possibilità di uscire dalle stesse, una volta essere stati foto-segnalati, diventano una sorta di sito di reclusione, in quanto in nessun sito viene data tale possibilità, seppur prevista dalla normativa. Particolarmente critica risulta la situazione di Lampedusa che il Garante così descrive «L'hotspot di Lampedusa è sito nei locali dell'ex Centro di identificazione ed espulsione (Cie), in un luogo isolato, lontano dal paese. Ha dunque tutte le caratteristiche di un Cie, con sbarre, cancelli, reti metalliche. L'ambiente generale si presenta squallido e trasandato. Gli unici ambienti comuni sono delle pensiline di cemento con delle panche, anch'esse di cemento, dove i migranti appena giunti attendono di essere identificati e foto-segnalati. Questo avviene in ogni stagione, con la pioggia o con il sole». Il Garante così continua la sua relazione: «I bagni per le donne hanno tre docce e tre water alla turca e dei lavandini di metallo. Hanno l'aria sporca e l'odore entrando è molto sgradevole e forte. In una stanza c'erano una decina di ragazze minorenni provenienti dalla Nigeria. I loro letti erano uno attaccato all'altro senza spazio per camminare».

La Relazione è rinvenibile nel seguente link:
<http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/6f1e672a7da965c06482090d4dca4f9c.pdf>

⁴⁶⁹ Art. 5 Legge 7 aprile 2017, n. 47 che modifica l'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

Innovativa risulta la legge n. 47/2017 anche in riferimento alle indagini familiari, disciplinate all'art. 6, nel superiore interesse del minore e che tendono ad individuare familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, essendo preferibile quest'ultima soluzione al collocamento in comunità. Neo della suddetta norma è il comma 4 che espressamente dispone che per l'attuazione di quanto sancito dall'art. 6 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. E' come affermare, da una parte, il riconoscimento di inviolabili diritti e, dall'altro indirettamente, il disconoscimento o, meglio il ridimensionamento, esclusivamente per ragioni economiche dimenticando – come abbiamo già avuto modo di notare – che lo Stato non dovrebbe ragionare in termini economici anche perché la razionalizzazione della spesa pubblica non può passare esclusivamente attraverso la contrazione dei diritti umani e fondamentali, in quanto i diritti dei minori non accompagnati, oltre ad avere un valore in sé, rendono effettivo il godimento della libertà proclamate dalla Carta costituzionale.

Purtroppo, anche per le altre misure la legge 47/2017 riporta in altri articoli il comma che caratterizza molta parte del welfare italiano degli ultimi anni e cioè che «all'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo, si prevede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». Uniche eccezioni sono riscontrabili, rispettivamente negli articoli 16 e 17 che garantiscono un tetto annuo di spesa di 771.470,00 euro per l'assistenza legale a decorrere dal 2017 e di euro 154.080,00 per la tutela dei minori vittime di tratta, sempre per l'anno 2017⁴⁷⁰.

Semberebbe, dunque, che il legislatore abbia favorito determinate attività professionali – nello specifico legali - a discapito di altre importanti fattispecie suscettibili di tutela, trincerandosi dietro l'alibi delle risorse disponibili che, comunque, vengono utilizzate con criteri non oggettivi⁴⁷¹. Ciò è dimostrato dal fatto

⁴⁷⁰ Il comma 3 dell'art. 21 della legge n. 47/2017 statuisce «Dall'attuazione della presente legge, a eccezione delle disposizioni di cui all'articolo 16 e all'articolo 17, comma 3, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

⁴⁷¹ Caretti, P., & Barbieri, G. T. (2017). *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*. G Giappichelli Editore. Si veda pure Longo, E. (2012). *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali: profili teorici e prassi costituzionali*. CEDAM, nel quale si affronta il problema dell'eccessivo costo dei diritti e la dipendenza dei diritti sociali dalle provvisorie scelte politiche dei governi in

che mentre all'art. 12 stabilisce che i richiedenti asilo, i rifugiati ed i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416⁴⁷², dall'altro al successivo capoverso, l'ampiezza del Sistema di protezione non solo viene commisurata alle effettive presenze dei minori, ma soprattutto – la qualcosa sembra inaccettabile – viene subordinata alle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e da riprogrammare annualmente. E' come affermare, in un certo senso, «se ci sono i fondi accogliamo, se non ci sono i fondi respingiamo»; ancora una volta, dunque, il legislatore diventa anche contabile, ovvero legifera con un occhio rivolto alle esigenze di solidarietà sociale e con l'altro occhio guarda i conti pubblici che, a mio giudizio, vengono molto spesso sperperati da politiche scellerate volte a concedere mance, aiuti e favoritismi preelettorali⁴⁷³.

Non si può, comunque, non plaudere al legislatore laddove all'art. 14, modificando l'art. 34 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. 286⁴⁷⁴, inserisce a pieno titolo il diritto dei minori non accompagnati, ancorché privi di permesso di soggiorno e anche nelle more del suo rilascio, l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale che avviene a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.

carica. Si veda anche Poggi, A. (2017). *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*. Rivista N. 1 che affronta al par. 7.2 il tema dell'impatto sociale della crisi e le misure di contenimento delle spese sociali.

⁴⁷² Il predetto articolo è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 e istituisce il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

⁴⁷³ Esempio eclatante di quanto affermato è la Legge di Bilancio 2018, approvata dal Parlamento italiano il 29 dicembre 2017 composta da oltre milleducento commi che nascondono, tra le migliaia di disposizioni intelleggibili perché molte di queste contengono rinvii a una o più norme precedenti, elargizioni e aiuti che assumono più aspetto clientelare anziché esigenze effettivamente avvertite. Si evidenziano, ad esempio non certamente esaustivo, i commi 329, 334 e 335 dell'art. 1, che rispettivamente *autorizzano* la spesa di due milioni di euro per gli anni 2018, 2019 e 2020 (sei milioni complessivamente nel triennio) per il sostegno alle manifestazioni carnevalesche, la spesa di novecentomila euro per lo stesso triennio a favore dell'Istituto don Luigi Sturzo per l'inventariazione degli archivi e la spesa di 1.050,00 euro a favore dell'istituzione culturale "Vivarium novum" di Frascati. Complessivamente, proprio per ragioni clientelari, nella notte del 20 dicembre 2017, la notte di approvazione della legge, sono stati approvati una serie di emendamenti, ovviamente provenienti da tutti gli schieramenti politici, per far passare elargizioni che consentiranno agli stessi di ottenere consensi elettorali, facendo lievitare i conti della manovra addirittura di novanta milioni.

⁴⁷⁴ All'art. 34 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 è stato aggiunto il comma b-bis.

L'iscrizione al Servizio sanitario nazionale è «richiesta dall'esercente, anche in via temporanea, la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza».

E' questo un altro aspetto della legge n. 47/2017 che tratta, con una certa insistenza e presenza nei vari articoli, le strutture di accoglienza dei minori non accompagnati chiamando direttamente in causa – come nell'art. 6⁴⁷⁵ – gli operatori del settore. Gli stessi operatori vengono, altresì chiamati in causa nel successivo articolo 9, comma 2, laddove vengono investiti dall'obbligo di compilazione di una scheda nella quale dovranno essere indicati tutti gli elementi utili al fine di determinare la migliore soluzione di lungo periodo, ovviamente sempre nel preminente interesse del minore straniero non accompagnato. Nelle soluzioni di lungo periodo si colloca anche quanto previsto dall'art. 13 che per favorire l'integrazione, attraverso misure per la formazione ed il successivo inserimento nel mondo del lavoro, nel caso in cui il minore pur raggiungendo la maggiore età, necessiti ancora di un supporto prolungato volto al raggiungimento dell'autonomia lavorativa, il tribunale, su richiesta del minore ma anche su richiesta dei servizi sociali, decreta il prolungamento dell'affidamento fino al compimento del ventunesimo anno di età.

L'art. 18 individua, accanto al tutore nella richiesta della protezione internazionale del minore non accompagnato, la figura del responsabile della struttura di accoglienza e non solo. Infatti, il successivo art. 19 prevede che le associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 42 TU, possano intervenire in sede giurisdizionale nei procedimenti riguardanti i minori stranieri non accompagnati, e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti ritenuti illegittimi.

Infine, l'art. 20 promuove la cooperazione internazionale attraverso accordi bilaterali che tendano ad armonizzare la regolamentazione giuridica internazionale del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

In buona sostanza, non può certamente passare in secondo piano lo sforzo del legislatore italiano che ha tentato di elaborare norme specifiche, per la prima volta,

⁴⁷⁵ Il comma 3 dell'art. 6 recita «Sino alla nomina di un tutore, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza».

interamente dedicate ai minori stranieri non accompagnati, ovvero privi di rappresentanza, ma è altresì innegabile che tale sforzo – come abbiamo già avuto modo di segnalare più sopra – senza adeguate risorse finanziarie si rischia di rendere vani e non effettivi i diritti proclamati.

Certamente in periodi di crisi stagnanti come quello che stiamo vivendo diventa forse difficile trovare risorse ma non si può non essere d'accordo con chi giustamente afferma «Sappiamo tutti che la coperta è corta, ma a furia di tirarla da un lato o dall'altra, senza allungarla, alla fine a restare scoperte saranno ancora una volta le persone più vulnerabili, in questo caso i minori stranieri non accompagnati»⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ Cascone, C. (2017) *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (Disposizioni di misure in materia di protezione di minori stranieri non accompagnati): luci ed ombri*. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 2/2017. L' A., esamina con lucidità le innovazioni apportate dalla legge n. 47/2017 e ne ripercorre tutti gli interventi organici in favore dei minori non accompagnati presenti sul territorio italiano senza, tuttavia, non evidenziare le criticità sottostanti alla mancata previsione di nuove risorse per realizzare al meglio la tutela dei minori stranieri non accompagnati.

4.8 QUALE TUTORE?

I giovani vulnerabili, che tra l'altro hanno subito almeno tre traumi (il distacco dalla famiglia, molto spesso spinto dalla stessa famiglia, il viaggio rocambolesco e irto di pericoli e difficoltà e la condizione del nuovo status di immigrato) una volta giunti su territorio italiano si ritrovano soli ed esposti da ulteriori rischi, non ultimo il rischio di diventare un futuro adulto con problemi psicologici e quindi, con indice di pericolosità sociale.

Una risposta, seppur con i limiti che cercheremo di evidenziare, è offerta dalla legge 47/2017 che ha introdotto la figura del tutore volontario che altro non è che un semplice privato cittadino che assume l'espressione di una genitorialità sociale e cittadinanza attiva in quanto, a differenza del passato, non è deputato semplicemente ad esercitare la rappresentanza giuridica del minore, ma assume una nuova dimensione divenendo, a ragion veduta, custode e guardiano della sua educazione e dei suoi bisogni⁴⁷⁷.

La figura di tutore, così come disegnata dalla nuova norma, oltre a svolgere l'importante compito di rappresentanza legale del minore ha insita l'obbligo di assicurargli a quest'ultimo il benessere psico-fisico ed a vigilare sulla sua educazione e sui percorsi finalizzati alla sua integrazione, tenendo ovviamente conto delle sue inclinazioni e delle sue aspirazioni: in buona sostanza, il minore acquista tutti i diritti che gli vengono riconosciuti dalla legge ed il tutore viene percepito e pensato, dalla stessa norma, come il soggetto, più propriamente detto *amico*, che si prende cura del minore⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ L'art. 11 della legge n. 47/2017 istituisce «un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle». La tutela plurima diventa, dunque, non facoltativa bensì obbligatoria al fine di non consentire un ulteriore sfaldamento familiare. Per esplicita previsione del secondo comma dell'art. 11 vengono applicate le disposizioni del libro primo, titolo IX, del codice civile ed in particolare gli artt. dal 315 al 342 riguardanti i diritti e doveri dei figli e l'esercizio della responsabilità genitoriale.

⁴⁷⁸ Il tutore legale che assume come principale occupazione quella della cura e della rappresentanza del minore d'età, prima dell'entrata in vigore della legge 47/2017 era stato previsto dalla normativa di alcune Regioni, tra cui il Veneto e il Friuli Venezia Giulia, che avevano disciplinato l'istituzione della figura del Garante dell'infanzia, proprio per rimarcare che la tutela di cui ha oggi bisogno il minore non accompagnato non è la stessa di quella che era stata prevista dal Codice del 1942 che prevedeva la rappresentanza del minore e l'amministrazione dei suoi beni; l'elemento predominante della tutela è quello della

Il nuovo tutore deve necessariamente instaurare col minore un rapporto di fiducia nel quale lo stesso possa sentirsi protetto e tutelato nell'esercizio dei propri diritti da vivere dignitosamente. I minori non accompagnati, infatti, spesso sconoscono la figura del tutore volontario e soprattutto i compiti insiti nella stessa figura; sconoscono, perché nessuno glielo ha spiegato, che il tutore diventa l'anello di congiunzione tra potenzialità e accompagnamento in percorsi al fine di coltivare e raggiungere le proprie legittime aspirazioni del futuro che hanno immaginato. Percorso che passa attraverso gesti concreti e pratici, così come segnalato dal Care Leavers Network Italia, di Associazione Agevolando⁴⁷⁹.

Certamente la volontarietà dell'assunzione dell'incarico presuppone che gli aspiranti tutori volontari sino motivati da spirito di liberalità e altruismo e che siano in possesso di valide conoscenze per adempiere ai propri doveri derivanti dall'ufficio che sono chiamati a adempiere con consapevole responsabilità, efficienza e appropriatezza relazionale.

Essere tutore – come ha affermato il Direttore di *Save the Children* lo stesso giorno dell'approvazione della legge 47/2017 - «non è accogliere in casa ma fare incontri periodici, essere “uno zio”, soprattutto per le decisioni. È una responsabilità, certo, ma l'Italia è piena di persone che si assumono responsabilità grandi anche come volontari. Per i ragazzi davvero cambia tutto».

Il cittadino che è interessato ad assumere tale delicato incarico deve fare domanda all'ufficio del Garante del proprio territorio che verifica la presenza di requisiti richiesti e ammette i candidati alla formazione⁴⁸⁰. Per garantire l'adeguatezza della

cura del minore al fine di garantirgli la titolarità dei diritti che altrimenti gli verrebbero negati o affievoliti. A tal proposito si segnala l'interessante lavoro, stampato purtroppo in un numero limitato di copie (200), edito dal Difensore civico della regione Emilia Romagna: Buccoliero, E., Cremaschi, E. A cura di (2011) *Quale tutore per i minori?*

⁴⁷⁹ I ragazzi extracomunitari ospiti dell'Associazione Agevolando a proposito dei tutori volontari hanno detto: «potrebbero accompagnarci in questa fase delicata, per non farci provare una sgradevole sensazione di abbandono. Al tempo stesso questa figura ci potrebbe aiutare nell'intraprendere un percorso di indipendenza fatto anche di gesti concreti: andare ad aprire un conto corrente, ricerca lavoro, ricerca di una casa o semplicemente sapere che lui è presente». L'Associazione nasce dall'iniziativa di alcuni giovani che hanno trascorso parte della loro infanzia e della loro adolescenza “fuori famiglia” con l'obiettivo -come si legge sul loro sito www.agevolando.org- di «limitare i danni che possono derivare dall'assenza di supporto sociale per tutti quei ragazzi/e che, una volta divenuti maggiorenni, si trovano a dover fare i conti con la conclusione del loro percorso residenziale in comunità e/o in affidamento familiare privi o carenti di risorse personali e sociali necessarie per raggiungere un sufficiente grado di autonomia dal punto di vista abitativo, lavorativo e relazionale».

⁴⁸⁰ Ma può succedere, come di fatto è avvenuto in Sicilia che la nomina del Garante sia effettuata esclusivamente formalmente e non vengano forniti gli strumenti e le strutture necessarie al suo funzionamento; nominato nel 2016 Garante

figura del tutore volontario le linee guida per la selezione, formazione ed iscrizione negli elenchi dei tutori volontari hanno individuato tre fasi della procedura di selezione al fine di assicurare una base uniforme su tutto il territorio nazionale.

Le tre fasi individuate dalle linee guida sono: la *preselezione* (riguarda l'esame delle istanze pervenute e del relativo preventivo controllo dei requisiti dichiarati e posseduti); la *formazione* (viene prevista una formazione iniziale della durata di tre moduli di 8/10 ore ciascuno - modulo fenomenologico, giuridico, psico-sanitario - e un periodo di accompagnamento con incontri formativi periodici e confronto; l'*iscrizione* (al termine dell'intera procedura di formazione, previo esplicito consenso, sono iscritti nell'elenco dei tutori volontari istituito presso il tribunale per i minorenni)⁴⁸¹. Si evidenzia comunque la nota positiva della norma in esame che attribuisce ai Tribunali per i minorenni, anziché al giudice tutelare, la competenza per la nomina del tutore del minore straniero arrivato senza familiari nel nostro Paese evitando così una inutile duplicazione del procedimento di affidamento attraverso due distinti uffici giudiziari: quello del Tribunale dei minori e quello del giudice tutelare. Come è rilevabile dalle linee guida, una formazione compresa tra le ventiquattro e le trenta ore viene ritenuta idonea ad assumere il delicato incarico di tutore anche se su base volontaria, ma è veramente così? E' possibile che con siffatta formazione si sia veramente acquisita la necessaria competenza per perseguire con cognizione i diritti del minore? Si è veramente in grado, ultimato il periodo formativo, di promuovere il

per l'infanzia il prof. Luigi Bordonaro ad oggi, come lui stesso ha dichiarato in una intervista del 14 marzo 2018 (http://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/03/14/news/sicilia_lo_sfogo_del_garante_per_l_infanzia_lavoro_senza_sede_ne_fondi_-191282378/?refresh_ce) «sono costretto a lavorare in assoluta solitudine, senza un ufficio, senza un telefono, senza un collaboratore. Il Garante non ha una sede dove potere lavorare. In questo modo non riesco a potere svolgere bene il compito che mi fu affidato nel 2016. Do a tutti i miei interlocutori il mio cellulare personale, ricevo nel mio studio a Caltanissetta». Ovviamente in queste condizioni diventa oltremodo difficile se non addirittura impossibile espletare tutte le procedure necessarie per bandire ed organizzare i previsti corsi per tutori volontari. Ci troviamo ancora una volta di fronte alla non applicazione di norme e procedure amministrative per mancanza di fondi e risorse che altrimenti potrebbero essere distratti da altri capitoli insignificanti ed inutili dei bilanci regionali.

⁴⁸¹ Sul corso di formazione degli aspiranti tutori volontari, si veda Long, J. O. È. L. L. E. (2018) *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Materiali per l'informazione e la formazione* che raccoglie contributi vari utilizzati per l'edizione pilota del corso di informazione e formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (MSNA) che l'Università di Torino ha organizzato tra novembre 2017 e gennaio 2018 per conto della Garante per l'infanzia e dell'adolescenza della Regione Piemonte e con il sostegno della Regione Piemonte, dell'ANCI-Piemonte e delle Fondazioni Cassa di Risparmio di Cuneo, Cassa di Risparmio di Torino e Compagnia di San Paolo. Sulla gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sul territorio di segmenti particolarmente vulnerabili (profughi, minori non accompagnati e vittime di tratta) si veda, invece Giovannetti, M. (2008) *Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*. *Minori giustizia*, 3(3), 1000-1016.

benessere psico fisico del minore ed amministrare il suo eventuale patrimonio? E si è altresì capaci, con tale formazione sintetica ed approssimativa, di sostenere le aspirazioni del minore assegnato ed aiutarlo ad esprimerli e realizzarli? Il tutore è in grado di comprendere la lingua del minore affidatogli?⁴⁸²

Sono tutte domande che presuppongono delle criticità che certamente non possono essere superate da una formazione che non tiene conto del fatto oggettivo che il tutore debba necessariamente conoscere e comprendere il ragazzo affidatogli per prendere le giuste decisioni. Se non c'è effettivo colloquio, anche con tutta l'empatia possibile, non c'è effettiva conoscenza e di conseguenza non si possono prendere decisioni condivise. L'ascolto diventa, pertanto, essenziale e diventa oltremodo essenziale essere costantemente accompagnati nella vita familiare tra tutore e minore affidato, da intermediari linguistici che dovrebbero così favorire la comprensione linguistica e di conseguenza la loro integrazione. Sotto questo aspetto, l'intermediazione linguistica favorirebbe oltremodo il diritto del minore di decidere e determinare gli aspetti della propria vita in autonomia ovviamente in riferimento alla loro età ed alla loro capacità di discernimento che può essere valutata proprio attraverso le relazioni interpersonali⁴⁸³. E non solo; si comprende, dunque, che i tutori, rappresentando una tessera indispensabile del mosaico riguardante la protezione dei minori che si trovano in un ambiente diverso da quello familiare e senza l'ausilio dei suoi componenti, hanno necessità di avere una adeguata e solida preparazione che certamente i predetti corsi non potranno assolutamente garantire.

Con l'intermediazione linguistica, inoltre, i minori sarebbero di fatto adeguatamente informati anche in merito ai loro diritti e alla possibilità di presentare ricorso quando ritengono che il tutore non li rispetti.

⁴⁸² Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (2005), Commento generale n. 6, *Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, 1° settembre 2005, CRC/GC/2005/6, consultabile in inglese all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>, ha affermato che i tutori dovrebbero possedere «le competenze necessarie in merito alla cura del bambino, per garantire che il suo interesse superiore sia salvaguardato e che i bisogni di carattere legale, sociale, sanitario, psicologico, materiale ed educativo siano adeguatamente soddisfatti tramite, tra gli altri, lo stesso tutore, che agirebbe come anello di congiunzione tra il bambino e le agenzie o gli individui specializzati che assicurano costantemente al bambino le cure necessarie».

⁴⁸³ Sull'approccio mediatore nella didattica delle lingue e delle culture straniere si consulti Maffei, F. (2009). *La mediazione linguistico-culturale e aspetti di sicurezza*. La geografia della mediazione linguistico-culturale, 117.

Non a caso l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha redatto il documento «Tutela dei minori privati delle cure genitoriali nell’Unione europea» proprio per descrivere la figura del tutore e dei suoi compiti, il relativo ruolo e le loro competenze al fine di colmare le lacune determinate da una normativa che varia da Stato a Stato⁴⁸⁴.

L’Agenzia (FRA) praticamente individua la criticità della formazione dei tutori che non appare organizzata in tutti i Paesi membri in maniera sistematica e coerente e auspica che tale formazione sia in grado di consentire al tutore di affrontare con specificità e competenza i bisogni di questi soggetti vulnerabili. In particolar modo l’Agenzia in riferimento ai tutori che si occupano di minori con esigenze particolari come quelli vittime della tratta, rileva che devono anche avere la competenza necessaria per rispondere a tali esigenze in modo efficace e devono avere acquisito conoscenze ed esperienza di lavoro con minori traumatizzati.

Chi subisce un trauma – come nel caso di specie – molto spesso presenta problemi di memoria correlati al fatto che inconsciamente vuole azzerare una parte della propria vita che indubbiamente lo ha segnato; i traumatizzati non sono in grado, molto spesso, di ricordare determinati particolari e luoghi, hanno oggettive difficoltà a immagazzinare nuove informazioni o li ricordano in maniera diversa da quelli effettivi.

Solamente competenza ed esperienza potranno infatti fare la «differenza» e non solo per i minori migranti ma anche e soprattutto per l’intero contesto sociale; garantire, infatti, i diritti dei minori stranieri non accompagnati significa anche garantire meglio e più efficacemente i diritti di tutti. Garantire i più fragili ed i più vulnerabili della

⁴⁸⁴ Il documento è stato pubblicato a gennaio 2018. Precedentemente l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali nel giugno 2014 aveva pubblicato un altro studio intitolato «Tutela dei minori privati delle cure genitoriali - Un manuale per rafforzare i sistemi di tutela destinati a provvedere ai bisogni specifici dei minori vittime della tratta di esseri umani». Il documento è stato sviluppato in collaborazione con l’Ufficio del Coordinatore anti-tratta dell’UE presso la Commissione europea al fine di attuare la strategia dell’UE per la lotta alla tratta e proteggere i diritti dei minori. A titolo indicativo, proprio per comprendere che nei vari Stati membri non si riscontra omogeneità di norme, si segnala come in assenza di tutela assegnata a persona fisica, le istituzioni nazionali alle quali viene attribuita per legge la tutela, variano da Stato a Stato: in Italia la tutela viene assegnata ai Servizi sociali locali tramite il sindaco (e la struttura di accoglienza residenziale in caso di emergenza); in Spagna all’Autorità per il benessere dei giovani della rispettiva «Comunità autonoma»; in Francia al Servizio di protezione dei minori (Aide sociale à l’enfance, Conseil Général) dell’autorità locale (Département). In Inghilterra non esiste alcun sistema di tutela. Così come in Galles e Irlanda del Nord. Le autorità locali si prendono cura dei minori, ma non esercitano la rappresentanza legale. In Scozia è previsto un servizio di tutela, la cui base non è definita per legge, per i minori non accompagnati.

società non può che rafforzare ulteriormente le tutele di tutti gli altri componenti la società civile. E' necessario, pertanto, che il tutore coinvolga in maniera costante ed attiva le strutture di assistenza psicologica e non solamente per i bisogni oggettivi del minore, ma anche per le necessità insite nell'ufficio stesso del tutore che presuppone un carico di lavoro abbastanza gravoso e difficile anche nella gestione del tempo.

Il tempo, sicuramente, rappresenta una barriera - l'ufficio di tutore, ricordiamolo, è assolutamente gratuito – atteso che il tutore deve necessariamente svolgere un'attività lavorativa al fine di garantire la dignità della vita del proprio nucleo familiare e tenendo inoltre conto che deve essere sempre e comunque disponibile ed accessibile per il minore che gli è stato affidato proprio attraverso la costruzione di una relazione personale con esso che ha bisogno, ovviamente, di tempo.

Sarebbe, pertanto, auspicabile che il legislatore prevedesse la possibilità per il tutore di usufruire di permessi e congedi, a carico della collettività, per garantire la piena integrazione del minore nel nucleo familiare al fine di far raggiungere allo stesso affidato la massima autonomia possibile, così come è stato previsto per altra fattispecie riguardante l'integrazione sociale e l'assistenza della persona handicappata⁴⁸⁵. Bisognerebbe comprendere che il ruolo dei tutori, essendo componente essenziale del sistema di protezione dei minori, deve necessariamente essere qualificato e, quindi, assumere carattere professionale che può ovviamente coesistere con la volontarietà che rappresenta il punto cardine della legge 47/2017. Professionalità e volontarietà, dunque, dovranno coesistere ed integrarsi nella figura del tutore che, unitamente a misure legislative di fattivo sostegno - psicologico, linguistico, legale, economico – rappresenterà senz'altro il tramite attraverso il quale si consegnerà alla società un perfettamente integrato che ha sviluppato la propria

⁴⁸⁵ La legge 5 febbraio 1992, n. 104 disciplinante l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate prevede tra l'altro, le seguenti agevolazioni: astensione facoltativa al lavoro fino a tre anni o, in alternativa, due ore di permesso giornaliero retribuito fino al compimento del terzo anno di vita del bambino; diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa; congedo biennale retribuito per assistere familiare con handicap grave. Le stesse garanzie giuridiche o, quantomeno parte delle medesime, potrebbero essere riconosciute a chi, esclusivamente su base volontaria e senza nessun sostegno economico, ha deciso di spendersi nella sfida di integrare totalmente un minore straniero arrivato solo nel territorio italiano con la speranza di realizzare il sogno di un futuro migliore.

personalità e le proprie aspirazioni, senza costrizioni ed in piena autonomia e libertà⁴⁸⁶.

⁴⁸⁶ L' ENGI (Rete europea degli istituti di tutela) nel 2011, nel Rapporto finale *Care for Unaccompanied Minors* aveva rilevato che in tema di nomina dei tutori è preferibile «un sistema di tutela professionale...a un sistema di carattere volontario». E' innegabile, comunque, che i volontari hanno sempre rappresentato una risorsa alternativa che ha sopperito ai vuoti legislativi ed ha avuto e continua avere vitale importanza nella prevenzione degli abusi e nella difesa dei diritti fondamentali dei minori. La Relazione è consultabile in inglese all'indirizzo: <http://engi.eu/about/documentation>.

CAPITOLO QUINTO: CONCLUSIONI E PROPOSTE

5.1 Garanzia effettiva nell'U.E. dei diritti fondamentali dei migranti?

Per comprendere pienamente se e quanto peso abbia la politica globale europea nel garantire effettivamente i diritti – ovviamente tutti i diritti e non solamente i più appariscenti che possono essere ingigantiti ed enfatizzati da una propaganda mirata – a chi disperatamente si aggrappa alla speranza di essere accolto nel territorio europeo, bisogna – a mio parere – ripercorrere in chiave critica la storia che ha condotto i Paesi aderenti a creare «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, che garantisce la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, d'asilo, d'immigrazione, oltre alla prevenzione della criminalità e la lotta contro questo fenomeno»⁴⁸⁷.

Solamente se riusciamo ad estrapolare la vera essenza che ha alimentato e che continua ad alimentare il bisogno di una coesione all'interno del territorio europeo, saremo in grado di determinare se rientra, e in quale misura, nella logica della creazione di un'entità politico economica all'intero della quale ci sia al centro l'uomo e la sua elevazione, il fine ultimo dell'UE. Attraverso una disamina di atti e fatti che esulano e superano quanto contengono le affermazioni di principio dislocate nei vari Trattati e nelle Carte come quella che si legge nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione dove si afferma che l'Unione «Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia», saremo probabilmente in grado di affermare senza mezzi termini che l'UE è volutamente, consciamente e assolutamente garante della tutela dei diritti fondamentali di tutti, nessuno escluso. Solo allora saremo in grado, dunque, di poter affermare senza alcun dubbio che l'Europa, tutta l'Europa non ha

⁴⁸⁷ Art. 3, p. 2 TUE.

assolutamente assunto una conformazione comunitarista⁴⁸⁸, nel senso che riconosce i diritti esclusivamente ed in quanto possessori dello status di cittadini comunitari, ovvero che detto status li rende uguali nei diritti e doveri⁴⁸⁹.

Si reputa interessante partire dalle motivazioni sottostanti alla volontà di alcuni Paesi a creare uno spazio comune senza barriere doganali, dazi e altre gabelle varie nel quale sviluppare il libero sviluppo e la libera circolazione di merci e forza lavoro.

Non può, sotto questo punto di vista, sottovalutarsi il fine originario prettamente se non esclusivamente mercantilistico della nascente organizzazione che fin dal suo stato embrionale – la Comunità europea del carbone e dell'acciaio – aveva come unico scopo quello della produzione comune e la libera circolazione dei relativi prodotti senza diritti doganali né tasse. Tale obiettivo originario non è stato mai certamente abbandonato nelle successive fasi che hanno portato all'attuale configurazione dell'UE, come si cercherà di esaminare attraverso le righe dei Trattati e degli altri documenti prodotti dal Consiglio ed in particolare nelle Conclusioni del Consiglio del 26 e 27 giugno 2014⁴⁹⁰.

Non può non evidenziarsi, infatti, come in ogni occasione che apparentemente sembra di auspicio all'accoglienza generalizzata dei flussi migratori, corrisponda invece una *ratio* emergente del mai sopito sogno mercantilistico. Una delle tante dimostrazioni in tal senso è rilevabile da quanto è leggibile nella Comunicazione della Commissione del 20 giugno 2014 laddove si afferma l'esigenza che l'UE dovrà garantire a tutti coloro che risiedono, *legittimamente e regolarmente*, di «partecipare e apportare il loro contributo» ritenuto «essenziale per il benessere, la prosperità e la coesione futura delle società europee». Tale affermazione sembra ribadire, in maniera chiara e precisa, la volontà di garantire una specie di integrazione mirata

⁴⁸⁸ Sostenitore del comunitarismo è Taylor, C. (1991). *The malaise of modernity* (CBC Massey lectures series, 1991). *Concord, ON: Anansi*. Sulla querelle tra comunitarismo e liberalismo si veda Ferrara, A. (1993). a cura di, *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma 1992; S. Petrucciani, *Comunitarismo, liberalismo, universalismo*, Parolechiave, 1, 31-49.

⁴⁸⁹ Marshall, T. H., & Maranini, P. (1976). *Cittadinanza e classe sociale*. Unione Tipografico-Editrice Torinese, p. 24.

⁴⁹⁰ Al paragrafo 2 del Cap. I, le Conclusioni auspicano «un'Europa che protegge i suoi cittadini e offre diritti effettivi alle persone all'interno e all'esterno dell'Unione sono interconnesse fra loro» ad ulteriore dimostrazione della preminenza del cittadino comunitario. A tal proposito si rimanda a quanto analizzato in Tomaselli, A. (2018) *Sicurezza ed Immigrazione nell'UE: Profili di Diritto Europeo e Riflessioni Critiche*. *Cross-Border Journal for International Studies*, 2(1). L'A. affronta in chiave critica l'attuale politica UE in materia di immigrazione.

essenzialmente ad un ritorno di tipo economico attraverso il favorire l'ingresso programmato di soggetti con qualificazione certificata, ovvero con bagagli di esperienze pregresse⁴⁹¹.

La matrice mercantilistica non risparmia neppure i diritti di libera circolazione e permanenza dei cittadini europei a conferma che molto spesso i diritti fondamentali trovano una compressione quando si contrappongono, direttamente o indirettamente, con gli interessi economici sottostanti alla creazione dell'UE.

Quanto appena detto è suffragato dalla constatazione che l'art. 21 del TFUE, pur assicurando ad «Ogni cittadino dell'Unione...il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri», limita tale inviolabile diritto garantito secondo «le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi». In buona sostanza anche la libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini europei all'interno del territorio comunitario sono soggetti a limitazioni in riferimento allo status di *lavoratore e non lavoratore*. La Direttiva 2004/38 infatti limita la libertà di soggiorno in un Paese comunitario senza motivazione per un periodo massimo di tre mesi «salvo un trattamento più favorevole applicabile ai richiedenti lavoro, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia»⁴⁹².

La ratio di siffatta previsione viene specificata nel successivo punto in cui la natura prettamente economica riemerge prepotentemente quando si afferma che occorre «evitare che coloro che esercitano il loro diritto di soggiorno diventino un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il

⁴⁹¹ La Commissione auspica in tal senso ed al fine di realizzare una migrazione mirata e regolare, «una formazione linguistica e professionale prima della partenza» per «accelerare l'integrazione nel futuro contesto». Praticamente, si vuole favorire una cooperazione con i Paesi di origine e di transito per frenare i flussi di chi non ha “titoli” da spendere e favorire l'ingresso regolare di chi invece possiede determinati titoli da spendere nel mercato del lavoro. Anche in questo caso si ha l'impressione di una eclatante violazione del diritto internazionale di libera circolazione e di autodeterminazione che non può essere giustificata dalla “paura” di non trovare una tempestiva e completa integrazione nel mercato del lavoro.

⁴⁹² Punto 9 “considerando” della Direttiva 2004/38. Sulla Direttiva 2004/38 si veda almeno Di Filippo, M. (2008). *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano: (poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/CE*. Rivista di diritto internazionale, 91, 420-448. Sull'attuazione della Direttiva in Italia si consulti, in particolare Lang, A., & Nascimbene, B. (2007). *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*. Diritto, immigrazione e cittadinanza; si veda, inoltre, Sanna, C. (2006). *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 2006, 1157-1163.

periodo iniziale di soggiorno»⁴⁹³. Natura che si ripresenta prepotentemente quando si differenzia nettamente la disparità di trattamento tra chi potenzialmente rappresenta una risorsa economica e tra chi potrebbe rappresentare un peso per la comunità, quando praticamente si auspica che la misura dell'allontanamento in nessun caso «dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro» mentre negli altri casi si prevede che lo Stato membro ospitante, qualora si prevedesse che il soggetto diventi «un onere eccessivo per il proprio sistema di assistenza sociale» si provveda al suo allontanamento⁴⁹⁴.

Ciò che conta, in buona sostanza, così come enunciato al § 9 delle Conclusioni più sopra richiamate, è salvaguardare lo spazio interno attraverso «una gestione efficace delle frontiere esterne comuni dell'UE per garantire una forte protezione» attraverso la creazione di «un sistema europeo di guardie di frontiera per migliorare le capacità di controllo e di sorveglianza». Sembrerebbe, dunque, che la tendenza principale sia quella di una chiusura delle possibili interconnessioni con l'esterno dello spazio UE che non sia prettamente in sintonia con il fine di favorire l'ingresso di chi potenzialmente possa rappresentare una sorta di *valore aggiunto* per l'economia e «agevolando [pertanto] i viaggi legittimi».

La legittimità del viaggio appare sotto questo punto di vista, esclusivamente quella finalizzata all'inserimento lavorativo non *sic et simpliciter* per garantire all'immigrato la realizzazione della propria prospettiva lavorativa, bensì come opportunità non donante ma ricevente. In pratica l'accoglienza diventa non *offerta* ma *domanda* della legge di mercato tipica della società edonistica in cui si tende a raggiungere il massimo risultato col minimo sforzo⁴⁹⁵.

⁴⁹³ Punto 10 “considerando” della Direttiva 2004/38.

⁴⁹⁴ Punto 16 “considerando” della Direttiva 2004/38.

⁴⁹⁵ Si consulti Supino, C. (1925). *I Principi di economia pura*. *Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica*, 123-127. L'A. evidenzia come la scienza del valore, ha per punto di partenza il principio edonistico, per il quale gli uomini cercano di ottenere la maggior possibile soddisfazione dei loro bisogni col minor possibile sacrificio individuale. Per un approfondimento sul problema della determinazione del concetto dei bisogni pubblici si veda: Pantaleoni, M. (1889) *Principii di economia pura* (Vol. 8). G. Barbèra; Bertolini, P. (1988) *L'esistere pedagogico. Ragioni e limiti di una pedagogia come scienza fenomenologicamente fondata*. Firenze: La Nuova Italia. I due A. pongono l'attenzione che la soddisfazione collettiva di taluni bisogni non permette sempre di raggiungere il massimo edonistico collettivo ovvero, quello individuale dei singoli componenti soddisfacibili dall'attività collettiva.

Tale ipotesi mi sembra essere suffragata da quanto affermato al paragrafo 11 in cui si individua che «Il buon funzionamento di un autentico spazio europeo di giustizia nel rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri è vitale per l'UE» soprattutto perché «Una solida politica europea della giustizia contribuirà alla crescita economica, aiutando le imprese e i consumatori a beneficiare di un ambiente imprenditoriale affidabile nell'ambito del mercato interno».

Come è evidente riemerge sempre, nel tema della creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» la matrice economica che anima la politica comunitaria tendente a «promuovere coerenza e chiarezza della legislazione dell'UE a beneficio di cittadini e imprese». Matrice che indubbiamente è interconnessa alla possibilità di favorire l'ingresso di nuova forza lavoro, considerando che si assiste al costante invecchiamento della società⁴⁹⁶ con conseguente calo dei livelli occupazionali che può essere risolto, a modesto parere di chi scrive, solamente attraverso la riduzione sostanziale del cuneo fiscale e l'accoglienza di forza lavoro esterna che nel medio lungo periodo finanzia la remunerazione futura degli ex lavoratori. Ciò si renderebbe attuabile e possibile se si accettasse *tout court* un concetto stringente di unione che lasciasse ampi margini unitari per l'effettiva e reale realizzazione di una globale integrazione senza ripensamento alcuno.

Di matrice opposta risulta invece il pensiero delle Conclusioni del Consiglio Europeo quando afferma che «il concetto di unione sempre più stretta lascia spazio a percorsi di integrazione diversi per paesi diversi, permettendo a quelli che intendono approfondire l'integrazione di andare avanti in tal senso e rispettando nel contempo il desiderio di chi non intende procedere oltre nell'integrazione»⁴⁹⁷, come a voler giustificare e quindi avallare la libertà del singolo Paese aderente a rallentare l'irreversibile processo di integrazione. Si ha pertanto l'impressione che l'anima dell'UE oltre ad essere prettamente mercantile è anche di tipo protezionistico nel momento che risulta impermeabile agli ingressi che altrimenti potrebbero

⁴⁹⁶ §15 Conclusioni del Consiglio del 26 e 27 giugno 2014.

⁴⁹⁷ §27 Conclusioni del Consiglio del 26 e 27 giugno 2014.

rappresentare il valore aggiunto per uno sviluppo economico solidaristico. Impresione a sua volta che diventa certezza nel momento in cui l'Allegato 1 delle Conclusioni intitolato "Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento" espressamente tra i suoi obiettivi indica che la prima priorità dovrà essere lo sfruttare «appieno il potenziale del mercato unico in tutte le sue dimensioni: completando il mercato interno dei prodotti e servizi» evocando una neo autarchia protezionistica che sicuramente non avvantaggia l'agognata integrazione degli stranieri che intendono soggiornare, vivere e lavorare all'interno dell'UE⁴⁹⁸.

L'Allegato, proprio in funzione dello sfruttamento del mercato comune interno, rilevando che nuove sfide dovranno affrontarsi in funzione del potenziale aumento dei flussi migratori in entrata, attenziona che una delle priorità dell'UE sarà quella di «gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti» favorendo l'ingresso di «lavoratori qualificati» e «attraendo talenti»⁴⁹⁹.

Alla luce di quanto appena affermato non sembrerebbe affatto che la politica dell'UE sia effettivamente improntata, come da sempre dichiarato in maniera pomposa ed altisonante, ad ideali di solidarietà, uguaglianza ed accoglienza; al contrario, sembrerebbe - e alcune Convenzioni lo confermano come vedremo - che la proclamazione della volontà di rafforzare lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia abbia essenzialmente se non come unico obiettivo strategico la tutela del mercato interno.

⁴⁹⁸ L'Allegato 1 delle Conclusioni sembra rafforzare il convincimento del fine mercantilistico dell'UE che tra gli obiettivi prioritari annovera la volontà di «rendere l'Unione economica e monetaria un fattore di stabilità e crescita più solido e resiliente: con una governance più forte della zona euro e un coordinamento, una convergenza e una solidarietà più solidi tra le politiche economiche, rispettando al contempo l'integrità del mercato interno e mantenendo la trasparenza e l'apertura verso i paesi dell'UE non appartenenti alla zona euro».

⁴⁹⁹ Il Consiglio - si veda il §9 delle Conclusioni - ritiene che per arginare il flusso degli ingressi sia necessaria una politica di prevenzione - ma cosa significa nella realtà prevenzione, creare barriere di respingimento o bloccare sul nascere le aspirazioni di quanti vorrebbero intraprendere il c.d. viaggio della speranza di una vita migliore? - che, unitamente «alla lotta alla migrazione irregolare, contribuirà ad evitare le perdite di vite umane di migranti che intraprendono viaggi pericolosi». Per il Consiglio la soluzione possibile è quella di intensificare «la cooperazione con i paesi di origine e di transito, anche attraverso l'assistenza volta a rafforzare le loro capacità di gestione della migrazione e delle frontiere». Detto in altri termini, attraverso tale cooperazione si attuerebbe una sorta di selezione *ab origine* in funzione della qualifica e della caratteristica professionale, così da creare una discriminazione razziale tra chi possiede una qualifica professionale e chi la vorrebbe raggiungere attraverso un percorso lavorativo. Ancora una volta la UE, dunque, dietro una facciata di impegno teorico e pubblicitario per la protezione internazionale che richiederebbe, invece, una solida di asilo fondata sulla solidarietà e l'accoglienza.

Ci riferiamo in particolare alla contraddizione di fondo tra quanto proclamato in tema di accoglienza ed inclusione e quanto di fatto poi legiferato che risulta addirittura respingente ed escludente. Si veda, ad esempio, la «Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni» che all'art. 29 contiene una netta contraddizione perché da un lato, il comma 1, «impegna» gli Stati membri ad accogliere e, dall'altro, il successivo comma 2 concede alla Parte contraente il diritto «di respingere o di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato terzo»⁵⁰⁰.

Non si comprende o, meglio non si vuole comprendere che è vero che i migranti hanno bisogno di nuovi spazi vitali che gli consentano di esplicitare la propria personalità e le proprie aspirazioni legittime, ma è altrettanto vero che la chiusura a riccio dei confini non farà altro che rendere l'UE obsoleta, vecchia e senza prospettive.

Non occorre, a giudizio di chi scrive, impedire nuovi ingressi o selezionarli in funzione di una egoistica politica economica; bisogna immaginare un'Europa più dinamica ed «aperta» che sappia non soltanto accogliere ma anche gestire a vantaggio della comunità la risorsa dell'immigrazione: questo dovrebbe essere l'auspicio e l'obiettivo che l'Ue dovrebbe perseguire senza remore e passi indietro.

Detto in altri termini l'UE dovrebbe interrogarsi sull'antiticità di due principi che sono parte integrante dell'Ordinamento comunitario: il dovere di accogliere in funzione dei diritti universali e fondamentali di tutti gli uomini e il diritto di regolare l'accesso sui propri territori. Il problema di fondo praticamente dovrebbe risolversi con il giusto bilanciamento dei due principi attraverso una volontaria rinuncia di un potere discendente dalla sovranità che non può certamente essere escludente nei

⁵⁰⁰ Articolo 29: «1. Le Parti contraenti si impegnano a garantire l'esame di ogni domanda di asilo presentata da uno straniero nel territorio di una di esse. 2. Tale obbligo non implica che una Parte contraente debba autorizzare in tutti i casi il richiedente asilo ad entrare o a soggiornare nel proprio territorio. Ciascuna Parte contraente conserva il diritto di respingere o di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato terzo, conformemente alle proprie disposizioni nazionali ed ai propri obblighi internazionali».

confronti di chi sta dietro i confini del territorio comunitario in quanto costituirebbe violazione del principio universale della pari dignità di tutti gli esseri umani⁵⁰¹.

Ma c'è di più: si assiste sempre più a casi di trattamenti differenziati tra realtà locali diverse all'interno dello stesso territorio statale che, per l'autonomia amministrativa comunale o provinciale, si risolve in diversificato trattamento tra residente e non residente, codificando implicitamente una nuova categoria di esclusi dal welfare locale. Mi pare che, a questo proposito, si possa parlare di una legislazione mirata esclusivamente a favorire i residenti cittadini a discapito degli stranieri che continuano a rimanere gli esclusi⁵⁰² nonostante la corposa normativa comunitaria ed internazionale⁵⁰³.

Ciò che prepotentemente emerge dal panorama legislativo degli ultimi anni è la tendenza, sulla scorta della spinta politica populista che proviene dalla base della

⁵⁰¹ Sul dovere di accoglienza e l'imprescindibile diritto di respingimento dello straniero da parte dello Stato, si veda Bertolino, C. (2018) *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli Stati*. Rivista AIC, (1), 1-19.

⁵⁰² Si veda, ad esempio non esaustivo, l'art. 4 della legge regionale 13/2017 della Regione Liguria (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38) che prevedeva per gli stranieri extracomunitari 10 anni di residenza consecutiva ai fini della richiesta di case popolari a differenza dei cittadini comunitari e che di fatto rappresentava una norma "anti straniero" o meglio, una chiara e palese discriminazione in violazione della normativa comunitaria ed internazionale. Legge prontamente, comunque, bocciata dalla Corte Costituzionale con la recentissima sentenza n. 106/2018 depositata il 24 maggio 2018.

Nonostante tale pronuncia, la spinta discriminatoria nei confronti degli stranieri continua imperterrita come dimostra la norma approvata dalla Regione Abruzzo nel luglio 2018 che, modificando la precedente legge sull'assegnazione degli alloggi popolari, ha previsto tra i requisiti per partecipare al bando di partecipazione all'assegnazione degli alloggi popolari la cittadinanza italiana, ovvero per gli stranieri la residenza per almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale di cui almeno cinque nel bacino di utenza nel Comune in cui intende accedere all'alloggio. Tale modifica legislativa che contraria nettamente con la sentenza della Suprema Corte n. 168 del 2014 messa in ordine alla legge della Regione Valle D'Aosta che in tale ambito aveva affermato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della "residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente"».

⁵⁰³ Gli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevedono che i soggiornanti di lungo periodo, ovvero gli extracomunitari residenti per almeno cinque anni, siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini del godimento dei servizi e prestazioni sociali, tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come testualmente conferma la lettera f) del suo art. 11, con il riferirsi alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio». La Regione Liguria, così come precedentemente aveva legiferato la Lombardia (Legge n. 16/2016) hanno ritenuto discriminare gli extracomunitari all'accesso dell'alloggio popolare con l'introduzione di punteggi specifici riferiti alla durata della residenza sul territorio regionale a prescindere dallo svantaggio familiare soggettivo. Tali norme si pongono in netto contrasto con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che all'art. 25, comma 1, dispone che «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione».

Sui dubbi sulla costituzionalità delle discipline regionali e sulla ragionevolezza dei trattamenti differenziati e divieto di discriminazione, si consulti Corvaja, F. (2009) *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica. Diritto, immigrazione e cittadinanza*. Fascicolo 3, 2009, (3), 1000-1024. Si veda, inoltre, Cuniberti, M. (2006) *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*. Le Regioni, 34(2-3), 510-529 in cui si esamina la legittimità costituzionale proposta in via principale nei confronti dell'art. 34 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1.

società comunitaria, a dare preminenza alla richiesta di quest'ultima a discapito di una visione fenomenologica riconducibile nei canoni puramente giuridici ⁵⁰⁴. Praticamente l'idea che l'uomo, essendo cittadino del mondo, debba trovare la giusta, equa ed indiscriminata collocazione all'interno di ogni comunità, sia essa locale, regionale o comunitaria, deve essere al centro della politica la cui prerogativa è il perseguimento del bene comune di tutti e ciascuno⁵⁰⁵.

Ma cosa veramente è il bene comune? E' perfettamente radicata nella mentalità di chi, a qualsiasi livello, nelle istituzioni comunitarie, è preposto al suo raggiungimento o, quanto meno, ad un tentativo di raggiungerlo?

Una chiara definizione di *bene comune* è possibile individuarla in un documento del Concilio Vaticano II (*Gaudium et spes*, 74) che lo definisce come «l'insieme di quelle condizioni sociali che consentono e favoriscono negli esseri umani... il conseguimento più pieno della loro perfezione». E' soprattutto, infatti, la coscienza del mandato ricevuto attraverso il consenso elettorale che dovrebbe spingere i politici a ricercare costantemente la concreta realizzazione di una comunità in cui ognuno e ciascuno sia perfettamente integrato secondo equità, ovvero secondo giustizia.

Certamente il bene comune «è un bene arduo da raggiungere, perché richiede la capacità e la ricerca costante del bene altrui come se fosse proprio»⁵⁰⁶ e per questo deve impegnare necessariamente tutti e nessuno escluso i membri della società, secondo le proprie capacità ed inclinazioni al fine del suo raggiungimento e del suo

⁵⁰⁴ Basti pensare all'eclatante risultato elettorale ottenuto dalle forze di destra e populiste (Lega e M5S) alle elezioni politiche italiane del 4 marzo 2018 che hanno vinto le elezioni soprattutto per aver cavalcato l'onda populista che, attraverso una metodologia di conquista politica basata sulla costruzione di un forte consenso popolare, hanno catalizzato l'attenzione dell'elettorato verso una visione nazionalista che, per certi versi, presenta affinità con il movimento fondato da Guglielmo Giannini nel 1944 denominato «qualunquismo» e che contrapponeva l'uomo qualunque all'uomo politico. Si tratta, a mio giudizio, dell'affermazione dell'antipolitica, che appunto giudica erroneamente la politica quale pratica di potere finalizzata esclusivamente ad interessi personali dimenticando, invece, che la politica – non quella becera, contaminata da personalismi ed interessi economici – è essenzialmente *arte* finalizzata al raggiungimento del bene comune.

Per un approfondimento si consulti Tarchi, M. (2015) *Italia populista: dal qualunquismo a Beppe Grillo*. Il mulino. Sul riemergere in Italia del populismo, qualunquismo e antipolitica si veda Ondelli, S. (2016) *Esempi recenti della retorica populista in Italia: da Forza Italia al Movimento 5 Stelle* in cui si esamina il veicolare gli istinti degli elettori attraverso la demonizzazione dell'avversario.

⁵⁰⁵ Secondo il racconto dello storico greco Diogene Laerzio (180-240) nella sua *Vite dei filosofi*, VI, p. 63, la coniazione del termine *cosmopolita* è ascrivibile a Diogene di Sinope che soleva affermare «Sono cittadino del mondo intero» in quanto uomo a prescindere dall'appartenenza o meno ad una determinata *polis*. Per approfondimento sul pensiero di Diogene di Sinope si consulti Gigante, M. (1961) *Sul pensiero politico di Diogene di Sinope*. Gaetano Macchiaroli Editore.

⁵⁰⁶ Compendio Dottrina Sociale della Chiesa, 167.

costante sviluppo. Da ciò discerne che il bene comune dovrebbe costituire il punto di riferimento dell'agire tenendo ovviamente sempre presente che al centro di ogni agire ci dovrà essere sempre e comunque la *persona* che «può ritenersi caratterizzata, tra l'altro, dalla relazionalità, dall'apertura all'altro e alla trascendenza, dalla concezione della socialità come ricchezza, da una “razionalità relazionale”, da multidimensionalità e dall'esercizio congiunto di ragione – strumentale – e intelligenza»⁵⁰⁷.

Detto in altri termini, al concetto di persona umana deve assegnarsi un *significato contenitore* espansivo, capace di includere quantità e qualità accrescibili di contenuti reali e non il comune significato di *capitale* in senso economico, come sembra essere considerato dalle politiche comunitarie. La persona umana ha infatti «valore per sé al di fuori della logica economica della produzione di merci»⁵⁰⁸ e perciò, pur volendo riconoscere che «le qualità umane hanno un ruolo nel promuovere e sostenere la crescita economica»⁵⁰⁹ si deve ammettere che non è quella la prerogativa principale dell'essenza umana che tende per definizione alla perfezione raggiungibile esclusivamente con una sinergia mirata in cui confluiscono tutte le potenzialità insite nella stessa natura della *persona*.

Certamente, la problematicità della costante ricerca del bene comune comporta approfondimenti e confronti con le continue evoluzioni e ampliamenti che la ricerca, per definizione, comprende e reputa necessari, al fine di non cadere in altra contraddizione spesso non tenuta in considerazione e che rappresenta un rischio: confondere la ricerca del bene comune con quella del benessere che certamente è cosa diversa dalla tensione verso un giusto equilibrio tra bisogni e soddisfazione degli stessi⁵¹⁰. Rischio che può essere scongiurato attraverso una politica orientata alla

⁵⁰⁷ Grasseli, P. (2009) *Argomenti per un approccio alla ricerca del bene comune*. www.fmb.unimore.it, p. 8.

⁵⁰⁸ Leonardi, L. (2009). *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?*. Stato e mercato, p. 37.

⁵⁰⁹ Sen, A. K. (2002). *Globalizzazione e libertà* (Vol. 3). Milano: Mondadori, pp. 294-295.

⁵¹⁰ Si veda a tal proposito Possenti, V. (2001) *Religione e vita civile*, Armando, Roma che evidenzia a p. 72 come uno Stato che non incorpora nelle sue leggi e soprattutto nel suo comportamento concreto «regole e prassi di perfezionamento morale dei cittadini sarebbe esposto all'autodistruzione». Interessante appare anche la riflessione di Martinetti, P. (1998), *Amore*, Il Nuovo Melangolo, Genova. p. 208 che evidenzia come la legge sia «anche un'educazione collettiva» riprendendo quanto aveva già intuito Aristotele nella sua *Etica Nicomachea* che riteneva che il compito delle leggi è quello di condurre gli uomini verso la virtù, ovvero verso una convergenza diretta al bene comune.

promozione dell'uomo inteso non come "io" ma come "nos" che congloba e racchiude anche gli orientamenti della minoranza cosicchè si senta integrata e amalgamata nell'ampia accezione di comunità.

In buona sostanza, la politica, attraverso un ripensamento della stessa che la riconduca alle origini, dovrà avere una tensione spasmodica e viscerale alla promozione dell'uomo e delle sue prerogative per favorire e promuovere la sua partecipazione ai diritti che la stessa sua essenza gli riconosce: il diritto di cittadinanza ovunque intenda risiedere ed operare e la tutela della sua identità a prescindere ed al di là di qualsiasi differenza culturale o etnica.

E' utopia? No. Chi scrive ha la certezza che la risoluzione del problema di fondo consista nel coniugare con ragionevolezza il binomio imprescindibile «capacità di comprensione» e «volontà» che poi altro non sono che gli ingredienti della buona politica tesa a comprendere le istanze e le aspettative del popolo per realizzarle.

Il soggetto votato alla politica, o meglio l'uomo politico che per definizione è l'anello di connessione con i motivi e le vicende della vita pubblica, deve necessariamente possedere *la capacità di comprendere* le istanze e di prevederne le conseguenze; inoltre, oltre alla capacità oggettiva di ascoltare e captare deve avere la capacità di immaginare, con ragionevole certezza, le ricadute positive o negative nell'interesse esclusivo della collettività⁵¹¹.

Risulta evidente, pertanto, che esiste una notevole differenza tra il capire ed il comprendere: entrambe le parole pur rappresentando comportamenti e analisi di uno status, assumono in sostanza una diversa connotazione in quanto il capire altro non è che l'acquisizione del problema mentre il comprendere include certamente una elaborazione mentale che interiorizza il problema, lo elabora, lo isola da ogni estrazione emozionale e lo integra con l'esperienza. In buona sostanza la comprensione presuppone non la semplice conoscenza che rappresenta il primo stadio

⁵¹¹ Secondo Cirulli, A., & Gargiulo, E. (2014). *Costruire il «popolo». Il contributo teorico di Ernesto Laclau e le prospettive dei populismi contemporanei*. Teoria politica, 4, 295-322, «Vi sono due livelli di comprensione: la comprensione intellettuale o oggettiva e la comprensione umana intersoggettiva. Spiegare è considerare come oggetto ciò che si deve conoscere. La spiegazione è necessaria alla comprensione intellettuale o oggettiva. La comprensione umana va ben oltre: comprendere comporta un processo di empatia tra soggetti, di identificazione e proiezione».

di un approccio; la comprensione è la risultante di una serie di passaggi intermedi (l'oggetto/l'idea/le persone/le prospettive) che si raggiunge con l'interagire⁵¹².

L'interazione in ultima analisi potrebbe risolvere, a modesto parere di chi scrive, l'annoso problema insito nelle paure popolari – cavalcate come abbiamo visto dall'antipolitica che cattura sempre più proseliti – del rifiuto aprioristico tout court e la cui caratteristica è costituita da un deficit di carattere conoscitivo che si traduce in timore proprio per mancanza di conoscenza; timore che si trasforma inevitabilmente – non per cattiveria – in ostilità e rifiuto⁵¹³.

E la UE come reagisce? Come normativamente cerca di arginare queste spinte populiste che rasentano limiti riconducibili a reminescenze autoritarie e razziali? Che atteggiamento pone di fronte a chiusure a riccio di taluni Paesi aderenti?

Sono interrogativi che cercheremo di analizzare per trovare le relative risposte all'interno della legislazione comunitaria proprio per comprendere se e quanto peso assume l'UE nell'avversare le spinte verso un allentamento della convergenza verso un'unica entità⁵¹⁴.

⁵¹² Per comprendere la differenza tra sapere puro e sapere politico si veda Said, E. W. (1999). *Orientalismo* (Vol. 279). Feltrinelli Editore.

⁵¹³ Sul tema della paura, figlia della mancata interazione e della sconoscenza, o meglio da una falsa proiezione risultante dal connubio media-politica, che serpeggia specialmente tra i giovanissimi, si veda l'interessante lavoro di Paola, T. (1997) *La Pelle Giusta* che ha condotto una ricerca su migliaia di ragazzi su un tema di base "Se i miei genitori fossero neri". La ricerca sviluppata con metodologia qualitativa ha avuto come precipuo scopo quello di comprendere con quali modalità si manifesti nei ragazzi una visione razzista. I risultati sono aberranti se nei loro temi i ragazzi hanno scritto: "Ma ogni mattina a vedere due neri in casa passerei paura e a mezzogiorno mangerei vermi anche a cena e ciò farebbe venire il vomito" (Tamara, Ferrara, III elementare);

"Se i miei genitori fossero neri io li manderei di casa anche se fossero buoni. Perché io ho paura dei neri perché uccidono i bambini e fanno del male" (Montedoro, Caltanissetta, IV elementare);

"Io, se i miei genitori fossero neri, avrei paura per sempre" (Bucine, Arezzo, I elementare);

Se i miei genitori fossero neri non so se se li voglio dentro la mia casa perché mi fanno paura, e alla notte non dormo mai perché mi fanno paura, tanta paura" (Canino, Viterbo, II elementare);

"I negri rubano per vivere, certi negri invece, per guadagnare molti soldi vendono anche la droga ..." (Roma, V elementare). Il lavoro dimostra che questi bambini si trovano culturalmente e psicologicamente impreparati, soprattutto per chiusura mentale dei media che trasmettono coscientemente (teniamo conto che la televisione di Stato è soprattutto gestita dalla politica che ne nomina vertici e ne determina l'indirizzo) la falsa percezione che gli stranieri rappresentino una realtà che non ha assolutamente affinità con la loro.

⁵¹⁴ L'emergenza tanto amplificata dai moventi populistici secondo i quali il flusso migratorio verso l'Europa ha assunto toni catastrofici, nell'immaginario collettivo diventa motivo di minaccia e di pericolo imminente preannunciato di una successiva catastrofe. Come giustamente annota Versani, S. (2018). *Tra righe e sporgenze: si può vivere di emergenze?* in *Riflessioni social... con le mani in rete*. Tecnodid Editrice. p. 6: «In termini di percezione umana, muoversi per emergenze, e quindi sotto minaccia, ha contrappunti pericolosi, tanto che la minaccia dell'emergenza (vera o presunta) può avere esiti più pericolosi del suo eventuale concretizzarsi». In altre parole, concretamente, lo stare all'erta diventa condizione di una costante tensione che coinvolge e influenza i comportamenti con la conseguenza che tutto viene vissuto e visto in funzione di questa latente paura, tanto che lo stato psichico dell'emergenza diventa «condizione cognitivo-emotiva di fronteggiamento della morte», come afferma Axia, V. (2006). *Emergenza e psicologia: mente umana, pericolo e sopravvivenza*. Il Mulino.

A mio modesto parere, l'Ue sta perdendo la grande sfida della realizzazione di una identità amalgamata e coesa proprio per l'incapacità di creare un anello di congiunzione tra Istituzioni e cittadini o meglio, per la manifesta volontà di salvaguardare, attraverso una normazione protezionistica, gli interessi di determinati poteri forti che remano in direzione di una disinformazione che è il contrario per definizione di quanto dovrebbe garantire l'organizzazione democratica.

I politici⁵¹⁵ più che il consenso a tutti i costi, dovrebbero ricercare verità che si traducono in un maggiore partecipazione attiva che partendo dal basso, attraverso un processo informativo e di apprendimento, avvicini e coinvolga emotivamente il singolo alla vita comunitaria.

Bisognerebbe, in parole povere, smantellare le false credenze e le false percezioni dell'Ue distante e incurante della base, attraverso una massiccia informazione aperta a tutti e non solamente ad una sparuta elite che confabula nei salotti televisivi, perché altrimenti si alimenta il rischio che gli antipolitici, ovvero i populistici, cavalchino l'onda del malcontento acuendo ancor più lo scollamento e l'allontanamento dell'idea di una Europa effettivamente unita⁵¹⁶.

Certamente non può sentirsi vicino alle Istituzioni il cittadino comunitario se la produzione normativa è quasi sempre improntata, direttamente o indirettamente, a fattori economici o di tipo economico⁵¹⁷. Ciò ovviamente produce nel popolo una sensazione di netta separazione tra chi viene considerato *casta* ed il popolo stesso che idealmente identifica l'Ue come realtà a sé stante; in pratica, gli eletti, superata l'originaria prerogativa di rappresentanti degli interessi degli elettori, diventano nell'immaginario popolare semplicemente «loro» in contrapposizione al popolo che così diventa «noi». Assistiamo, dunque, ad una netta separazione tra popolo e politica

⁵¹⁵ Lerner, D., & Lasswell, H. D. (1965). *The policy sciences* (Vol. 7). Stanford University Press, affermano che lo scopo principale se non unico della politica è quello di proteggere la dignità umana

⁵¹⁶ Interessante, a tal proposito, appare l'intervista di Alberto Cossu e Filippo Romeo del 22 febbraio 2018 al prof. Claudio Radello, il quale a proposito di offerta di democrazia afferma che «le democrazie soffrono di diversi deficit: di rappresentanza, di diritti alla conoscenza». <http://www.vita.it/it/interview/2018/02/22/leuropa-alla-prova-del-populismo/170/>

⁵¹⁷ Basti scorrere, a titolo semplificativo e non esaustivo la produzione del mese di luglio 2018 (vedi Gazzetta Ufficiale dell'unione europea da L 165 a L 194) che evidenzia come a fronte di 171 provvedimenti tra Regolamenti, Accordi, Decisioni e Direttive, 54 riguardano problematiche economiche, dimostrando ancora una volta la vocazione mercantilistica dell'Ue.

che ineluttabilmente porta alla spersonalizzazione della politica o, per meglio dire, alla negazione della politica popolare che diventa d'élite con la conseguenza della sua graduale caduta di significato⁵¹⁸.

A ben vedere si tratta di un ritorno involutivo alla politica di pochi che salvaguardano le proprie prerogative di élite attraverso l'affermazione di soluzioni tecniche che nascondono molto spesso interessi economici. Certo, si potrebbe obiettare che l'élite è stata democraticamente eletta dal popolo ma è anche vero che l'esigenza di una élite politica nasce soprattutto dalla falsa percezione che i media distillano giorno dopo giorno per far credere che le soluzioni per uscire dalla crisi siano esclusivamente tecniche e da qui l'esigenza di avere dei tecnici nei posti di comando a tutti i livelli. Praticamente si è voluto traghettare da un potere politico ad un potere tecnocratico che non potrà mai – proprio perché distante e antitetico alla politica – aspirare ad una effettiva affermazione dei valori umani e fondamentali.

⁵¹⁸ Sapir, J. (2016) *Soberania, democracia, laicismo*. Michalon, Paris. Secondo l'A., le persone avvertono giustamente la sensazione di aver perso la capacità di decidere che dovrebbe essere invece la base della vera democrazia.

5.2 Rinazionalizzazione delle politiche di migrazione

Le recenti prese di posizione del governo italiano in tema di immigrazione sembrano voler innescare un processo di ritorno a una concezione nazionalistica che rinnega tutto quanto conquistato dopo oltre ciquant'anni di cammino che, gradualmente, ha tentato di portare l'Ue verso una politica lungimirante, globale e solidaristica.

Ci riferiamo soprattutto alla recente Circolare del vicepremier italiano Matteo Salvini indirizzata tra gli altri a tutti i Prefetti e Questori ed avente ad oggetto il «riconoscimento della protezione internazionale e la tutela umanitaria» con la quale chiede di ridurre la concessione di permessi di soggiorno per motivi umanitari⁵¹⁹.

La Circolare preliminarmente fissa quale obiettivo la riduzione dei tempi per l'esame delle istanze che, pur sembrando nelle intenzioni una nota positiva, nella realtà si dimostra assolutamente negativa e non accelerativa del processo di riconoscimento dello status di rifugiato. La riduzione dei tempi, nell'intento della Circolare, significa una riduzione di «rilevanti oneri per l'Erario» e l'accelerazione delle procedure che si traducono in sostanziale contrazione dei tempi di esame delle motivazioni sottostanti alla richiesta di protezione. Più che accelerativa in senso positivo la Circolare sembra assumere una connotazione prettamente negativa perché induce alla riduzione dei tempi di audizione che rappresentano, invece, momenti altamente decisivi perché nei

⁵¹⁹ La Circolare n. 8819 del 4 luglio 2018, indirizzata alla Commissione per il diritto d'asilo, ai Presidenti delle sezioni territoriali per il riconoscimento della protezione umanitaria, ai Prefetti ed ai Questori è consultabile sul sito <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/circolari/circolare-n-prot-0008819-4-luglio-2018-riconoscimento-protezione-internazionale-e-tutela-umanitaria>

racconti e nelle interazioni tra la Commissione ed il richiedente asilo si raccolgono gli elementi necessari per concretizzare l'accoglimento o il rigetto dell'istanza.

L'accelerazione, così come altra qualsiasi misura dispositiva che consenta la riduzione temporale, passa necessariamente attraverso un processo ampliativo, ovvero attraverso un aumento esponenziale di Commissioni per la ripartizione delle audizioni che rimangono essenziali per comprendere lo status del richiedente protezione. Non possono e non debbono essere i «rilevanti oneri per l'Erario» a comprimere l'inviolabile diritto di riconoscimento dello status di rifugiato o la negazione prevista dall'art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 286/1998 (T.U. immigrazione), che prevede la concessione del beneficio qualora «...ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

In buona sostanza, il Ministro invita le Commissioni di stabilire dei criteri più rigidi per l'assegnazione di questo tipo di protezione, come se in effetti una Circolare avesse la capacità di abrogare una norma: articolo 19 della legge sull'immigrazione⁵²⁰. Il Ministro in effetti nell'affermare che «Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è stato quindi concesso in una varia gamma di situazioni collegate, a titolo esemplificativo, allo stato di salute, alla maternità, alla minore età, al tragico vissuto personale, alle traversie affrontate nel viaggio verso l'Italia, alla permanenza prolungata in Libia, per arrivare anche ad essere uno strumento premiale dell'integrazione» sembra sconoscere il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» che ai commi 2 e 2 bis dell'art. 19 prevede espressamente tra l'altro il divieto di espulsione degli stranieri minori di anni diciotto, degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge, di nazionalità italiana e delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio.

⁵²⁰ Nel 2017 l'Italia ha concesso 6.627 permessi ai rifugiati politici e 6.680 permessi di protezione sussidiaria ovvero per altri motivi umanitari. Nei primi cinque mesi del 2018 la protezione umanitaria è stata riconosciuta nel 28,2% dei casi esaminati a fronte di un aumento della percentuale di dinieghi (61,2%) e di 4,1% di riconoscimenti della protezione sussidiaria. Lo status di rifugiato è stato riconosciuto solo nel 4,1% dei casi esaminati. Stiamo in ogni caso parlando non di milioni di persone, ma in tutto di circa 40mila domande esaminate. E quelle ancora pendenti risultano complessivamente 136mila. (<http://www.cronachediordinariorazzismo.org/protezione-umanitaria-circolare-del-ministro-dellinterno/>)

A ben vedere si tratta di una *raccomandazione* che travalica i contorni della semplice circolare informativa o interpretativa per collocarsi quale percorso, quasi obbligato, da eseguire in ottemperanza di una visione personalistica del titolare del Dicastero dell'Interno. La richiamata circolare, dunque, sembrerebbe ergersi quale fonte di diritto, atteso che l'impostazione ed il tenore della stessa alla stessa stregua delle norme imperative impartisce *ordini* che non possono essere ricondotti – a mio modesto parere – ad una interpretazione che sembrerebbe di fatto riscrivere la legge⁵²¹.

Lo spunto di tale raccomandazione alle Commissioni nasce dalla riesumazione di una interpretazione restrittiva della sentenza della Cassazione (n. 4455 del 23 febbraio 2018) che ha accolto il ricorso del Ministero dell'interno avverso una sentenza della Corte di appello di Bari che aveva riconosciuto ad un cittadino del Gambia il diritto del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di integrazione sociale. Secondo la Corte di cassazione, la protezione umanitaria dovrebbe essere concessa solo se le situazioni di vulnerabilità del migrante siano riferibili alle «condizioni di partenza di privazione o violazione dei diritti umani nel Paese d'origine»⁵²².

La Corte, invero, nel corpo della sentenza chiarisce – e il Ministro Salvini nella sua circolare del 4 luglio 2018 non fa alcuna menzione – che lo status di vulnerabilità personale che rileva ai fini del riconoscimento o meno del permesso di soggiorno per motivi umanitari è certamente influenzato dall'integrazione sociale che, per altri

⁵²¹ Il Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza n. 3457 del 12 giugno 2012 ha stabilito che “le circolari amministrative costituiscono atti interni, diretti agli organi ed agli uffici periferici, al fine di disciplinarne l'attività e vincolano, conseguentemente, i comportamenti degli organi operativi subordinati”. Appare evidente pertanto che la disciplina dell'attività deve essere sempre in sintonia con la norma sovrastante e l'applicazione dell'attività non può svolgersi in nessun caso in violazione di quanto prescrive la norma. Anche la Corte di Cassazione con la sentenza n. 6185 del 10 marzo 2017 ha precisato che le circolari delle Amministrazioni non vincolano né il contribuente, né il giudice, non costituendo fonte di diritto. L'ammissione, infatti, che la circolare sia idonea a vincolare giudici e contribuenti, significherebbe in definitiva riconoscere potere normativo in palese conflitto con il principio costituzionale della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione. Sulle circolari amministrative si veda Meale, A. (Ed.). (2014). *Il potere amministrativo degli enti locali* (Vol. 113). Maggioli Editore. p. 240 che puntualizza che le circolari «non hanno natura normativa, in quanto atti dotati di efficacia meramente interna» ed ancora «non vincolano il cittadino e neanche gli uffici gerarchicamente subordinati all'amministrazione emittente, ai quali è data facoltà di discostarsi dal loro contenuto».

⁵²² La Suprema Corte così motiva la sua decisione: «Il riconoscimento della protezione umanitaria, secondo i parametri normativi stabiliti dall'art. 5, comma 6; art. 19, comma 2 T.U. n. 286 del 1998 e D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 32, al cittadino straniero che abbia realizzato un grado adeguato d'integrazione sociale nel nostro paese, non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine, dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel paese di accoglienza».

versi, significa acquisizione di diritti fondamentali inalienabili. L'accoglimento del ricorso da parte della Suprema Corte in effetti non integra «la fattispecie aperta di cui all'art. 5, comma 6, TU 286/1998, bensì la carenza dell'impianto argomentativo e dell'indagine individualizzata che, invece, secondo la Corte devono essere presenti al fine del riconoscimento della vulnerabilità nel caso concreto»⁵²³.

La Corte in realtà ha precisato che per la protezione umanitaria il solo elemento di integrazione non è condizione sufficiente per il suo riconoscimento perché – è questa la vera novità della sentenza – occorre che sia operata una valutazione globale e non sommaria con specifico riguardo alla situazione personale del richiedente il permesso di soggiorno. La Corte precisa inoltre che la vulnerabilità deve tenere conto del diritto alla vita privata e familiare radicando quanto sancito dall'art. 8 CEDU che espressamente vieta qualsiasi ingerenza dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto e allo stesso tempo ritiene che occorre sempre verificare se la vulnerabilità è dipendente dall' «effettiva e incolmabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali». In un certo senso la sentenza non deve essere interpretata – così come ha fatto il Ministro Salvini -in negativo perché conferma che l'istituto della protezione internazionale, sancito dall'art. 10 della Costituzione, ha quale ratio impedire la violazione della dignità della persona, proprio attraverso l'eliminazione delle barriere che potrebbero condizionargli tale prerogativa inalienabile⁵²⁴.

Certamente qualche perplessità suscita la sentenza – è questo il mio pensiero – perché non appare chiaro come il giudice possa essere in grado di stabilire, con ragionevole certezza, se il rimpatrio pregiudichi o meno l'esercizio dei diritti umani il cui grado di raggiungimento nel paese ospitante non risulti inferiore a quello del paese d'origine. Il giudice, in pratica, dovrebbe essere in grado di risalire agli eventuali deficit di diritti fondamentali cui andrebbe incontro il richiedente permesso di soggiorno nel

⁵²³ Chiara Favilli, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, *Questione Giustizia*, http://questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazion_14-03-2018.php

⁵²⁴ L'art. 10 Cost., al comma terzo, prevede che “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”.

caso in cui venisse rimpatriato ed operare dunque una sorta di bilanciamento tra diritti cessanti nel Paese ospitante e diritti emergenti nel Paese di origine.

E' comunque utile ricordare che laddove è stato presentato un ricorso contro il diniego di protezione, l'esito è risultato positivo nel 75% dei casi nel 2015, nel 49% dei casi nel 2016 e nel 26% dei casi nel 2017⁵²⁵ a dimostrazione che il giudice sempre più fonda il suo convincimento su una valutazione comparativa al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio dei diritti umani, al di sotto del nucleo ineliminabile, costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione d'integrazione raggiunta nel Paese di accoglienza.

Con questa ulteriore stretta sulle concessioni dei permessi di soggiorno, si presenta l'evidente rischio di proliferazione di immigrati non in possesso di regolare permesso che lavoreranno ovviamente in nero incrementando l'economia sommersa⁵²⁶ che contribuisce ad incrementare il cuneo fiscale con tangibili conseguenze in termini di ricaduta in termini occupazionali e qualità e quantità di servizi.

Non bisogna dimenticare, infatti, che il permesso, trascorsi i primi due anni, veniva convertito in permesso di lavoro perché l'immigrato aveva trovato regolare occupazione con conseguente ritorno in termini contributivi ed economici. Negare questa opportunità che rappresenta anche opportunità di crescita per il Paese, significa regredire anche in termini di soggiorni irregolari, come paventato da Oliviero Forti, responsabile immigrazione di Caritas Italiana che in riferimento al diniego di soggiorno ha evidenziato che gli stranieri espulsi «alla fine, non vanno a casa perché non ci sono accordi con i paesi di origine. L'idea che queste persone lasceranno l'Italia in seguito a un decreto di espulsione o a rientri forzati è quindi remota».

⁵²⁵ Dati Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d-4263-aa5b-cc9b4f6a838f>.

⁵²⁶ Secondo la stima Istat relativa al 2015 l'economia sommersa ha pesato per il 12,6% del Prodotto interno lordo, pari a 208 miliardi di euro complessivamente. Sull'economia sommersa si veda Reyneri, E. (1998). *Immigrazione ed economia sommersa. Stato e mercato*, 18(2), 287-318 che tra l'altro evidenzia che «l'economia sommersa, come è ben noto, ha importanti e salde radici nazionali al punto da esercitare un effetto di attrazione sugli immigrati da paesi a più arretrato livello di sviluppo, quando si è esaurita la riserva di lavoro locale disposta ad accettare occupazioni nella sua fascia più marginale».

Sfulciando i dati statistici del Ministero dell'Interno pubblicati il 16 agosto 2018 si apprende che nel periodo 1 gennaio – 16 agosto 2018 sono sbarcati in Italia, al di là dei falsi allarmismi di ipotetiche invasioni di stranieri cavalcati dai media, solamente 19.302 migranti: praticamente l'80,20% in meno rispetto allo stesso periodo del 2017 e l'80,98% rispetto allo stesso periodo del 2016⁵²⁷.

La lettura dei suddetti dati dimostra che il fenomeno degli arrivi in Europa è in netto calo e che pertanto è possibile attuare una politica di accoglienza più mirata all'effettiva integrazione attraverso la regolarizzazione della loro permanenza nei Paesi dell'Ue che consentirebbe certamente ai migranti di trovare una giusta collocazione lavorativa dignitosa e garante dei diritti fondamentali e all'Ue di attingere a nuova linfa non soltanto in termini occupazionali ma soprattutto in termini di ritorno economico. Non bisogna sottovalutare, infatti, che una riduzione di permessi di soggiorno per motivi lavorativi comporterà conseguentemente l'esposizione degli stranieri senza permesso ad un maggiore rischio di sfruttamento che, in soldoni, si traduce in minore entrate previdenziali ed erariali con contestuale sottrazione a tassazione dei ricavi scaturenti dall'attività esercitata utilizzando manopera irregolare.

L'utilizzazione degli immigrati senza permesso di soggiorno spinge tendenzialmente ad un ribasso dei salari in quanto saranno sicuramente disposti a fornire il loro lavoro ad un prezzo più basso rispetto ai lavoratori nativi ed agli stranieri con regolare permesso di lavoro: ciò, in ultima analisi, comporterà un significativo calo dei livelli occupazionali regolari con le conseguenze economiche più sopra evidenziate.

L'aspetto più preoccupante della rinazionalizzazione in tema di migrazione è che il fenomeno tende ad espandersi assumendo, di conseguenza, una dimensione abbastanza preoccupante; non può non destare, infatti, preoccupazione quanto affermato a giugno 2018 da Bojko Borisov, primo ministro della Bulgaria il quale ha lanciato, in occasione della riunione plenaria della Conferenza delle Commissioni per gli affari

⁵²⁷ Dati consultabili sul sito www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_statistico_giornaliero_16-08-2018.pdf. I primi cinque porti maggiormente interessati dagli sbarchi avvenuti tra il primo gennaio ed il 16 agosto 2018 sono stati: Pozzallo (3554), Catania (2786), Augusta (2478), Messina (2394) e Lampedusa (1727). In sensibile calo anche la presenza di minori non accompagnati per il suddetto periodo preso in esame: 2.980 arrivi contro i 15.779 del 2017 e i 25.846 del 2016.

europei dei parlamenti dell'Ue, un'iniziativa per chiudere tutte le frontiere esterne dell'Ue al fine di domare definitivamente la corrente di migranti che vi entrano senza regolare permesso. Borisov giustifica la sua iniziativa affermando che c'è la «necessità di introdurre misure preventive che includano, soprattutto, la chiusura di tutte le frontiere esterne dell'Ue ai migranti, in modo che l'Europa non assomigli a un “cantiere” utilizzato per l'attraversamento»⁵²⁸.

Si tratta certamente di un arretramento su quanto faticosamente conquistato in tema d'accoglienza che viene ulteriormente depauperato dalla previsione che chiunque intenda entrare nell'Ue deve passare preventivamente attraverso i checkpoint che altro non sono che dei posti di blocco in chiara violazione del diritto internazionale della libertà di movimento⁵²⁹.

Non meno arretrata rispetto alla politica di accoglienza dell'Ue appare l'affermazione di Sebastian Kurz che proclama: «L'Austria condivide con la Germania l'obiettivo di respingere i migranti verso il Paese di primo ingresso dove sono stati registrati». Con siffatta affermazione si intenderebbe respingere verso i Paesi del sud Europa nei quali sono stati registrati -praticamente Italia, Grecia e Spagna- i migranti che hanno deciso di raggiungere il nord.

Si ha la netta impressione che si voglia scalfire uno dei capisaldi dell'Unione europea che è proprio quello della libera circolazione che dovrà essere salvaguardata se non si vuole scivolare verso il baratro dell'involuzione che rappresenta la strada senza ritorno, ovvero il fallimento del sogno di una Europa unita, libera, accogliente e garante dei diritti umani fondamentali.

A questo proposito non può non plaudersi alla presa di posizione del Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella che sulla possibile chiusura dei confini dell'Austria come reazione all'arrivo di migranti ha giustamente affermato che «È poco responsabile mettere a rischio la libertà di movimento degli europei; vi sono

⁵²⁸ <http://www.ilgiornale.it/news/mondo/bulgaria-borisov-chiudere-confini-dellue-ai-migranti-1542800.html>

⁵²⁹ Si vedano l'Art. 13 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, l'art. 8 CEDU, art. 33 Convenzione di Ginevra.

molte cose che contrassegnano l'Ue e la sua storica integrazione ma due ne esprimono appieno l'anima: Erasmus e Schengen»⁵³⁰.

Non si può, pertanto, non condividere la recente proposta italiana sulla questione salvataggi in mare e sbarchi nel Mediterraneo centrale: «Chi sbarca in Italia, sbarca in Europa». Il Governo italiano ha proposto nel Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018 di “europeizzare” i confini marittimi dell’Ue, considerando così gli sbarchi sulle sue coste come sbarchi nell’Unione. Bisognerebbe, praticamente, tornare ad una visione in chiave unitaria, coinvolgendo soprattutto il cosiddetto gruppo di Visegrad⁵³¹ che al momento rappresenta lo zoccolo duro di opposizione alla redistribuzione dei migranti tra i Paesi membri. Ridistribuzione che, ovviamente, dovrebbe essere cogestita tra autorità e gli stessi migranti per garantire a quest’ultimi il diritto alla propria autodeterminazione.

Bisognerebbe snazionalizzare le spinte provenienti da alcuni settori della società individuabili nelle lobby che muovono i fili della finanza al solo scopo di accrescere i propri utili; bisognerebbe far comprendere ai cittadini che giustamente si sentono lontani o abbandonati dalle Istituzioni, per mera mancanza di informazione mirata, che il senso di appartenenza si radica proprio attraverso la conoscenza che crea affezione e soprattutto voglia di fare nell’interesse di tutti. Molto spesso il cittadino, proprio per mancanza di informazione, sconosce che il mezzo pubblico di trasporto che sta utilizzando per recarsi al lavoro è frutto di finanziamenti europei; sconosce che la palestra dell’Istituto scolastico frequentata dai figli e i supporti informatici, comprese le aule multimediali sono stati realizzati utilizzando fondi europei.

Ciò che occorre, dunque, per superare il senso di insicurezza e di abbandono avvertito dai cittadini che viene cavalcato dalle retoriche di forze antieuropeiste, è una costante riduzione delle distanze tra Istituzioni e cittadini che si può realizzare solamente se ai proclami pomposi si sostituiscano i fatti concreti che facciano sentire effettivamente

⁵³⁰ Conferenza stampa a Tallinn 5 luglio 2018. http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2018/07/04/migranti-mattarellachiudere-confini-e-irresponsabile_e333a815-524b-421b-8436-b4a06889236b.html

⁵³¹ Il gruppo di Visegrad, conosciuto più semplicemente come V4, è composto da Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia. Per approfondimento sulla proposta italiana consultare il sito: <https://www.valigiablu.it/europa-accordo-migranti/Licenza-cc-by-nc-nd-valigiablu.it>

questa vicinanza perché, è vero, l'Europa «sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»⁵³².

5.3 Fallimento del progetto europeo in tema di migrazione ed asilo

Il Mediterraneo, da centro d'interscambio culturale e culla delle più antiche ed evolute civiltà, è divenuto in questi ultimi anni teatro di morti preannunciate e non evitate; è diventato un campo circondato da barriere di chiusura che ricordano i limes romani⁵³³, ovvero limiti di confini presidiati con intenti deterrenti e dissuasivi⁵³⁴. Il braccio di mare aperto è stato ripensato, in quest'ultimo periodo, quale spazio di barriera, di limiti, per arrestare o quanto meno frenare i flussi in entrata, ipotizzando la creazione di hotspot fuori dai confini Ue per una selezione aprioristica che individui esclusivamente gli aventi diritto all'asilo.

In questo senso mi pare si possa parlare dell'affermazione intrinseca di una involuzione della tutela dei diritti umani e fondamentali che da universali tendono a diventare settoriali, relativi ed esclusivamente riservati ad una minoranza: da entità coalizzatrice ed amalgamatrice di culture per l'affermazione di una democrazia garantista dei diritti di tutti – che è stato il principio fondante -, l'Ue si sta man mano arretrando in una dimensione protezionistica fallimentare non soltanto politica quanto etica e morale. Stiamo assistendo, in pratica, ad una centrifugazione del processo

⁵³² Robert Schuman, pronunciò queste parole il 9 maggio 1950 in occasione della presentazione della proposta di porre le basi per la creazione graduale di una *federazione europea*.

⁵³³ Con il termine *limes* si indicavano i confini dell'Impero romano che potevano essere rappresentati da barriere naturali come un fiume o una catena montuosa o da fortificazioni appositamente realizzate. A tal proposito interessante appare la scoperta archeologica nel 2003 in Olanda che ha permesso di portare alla luce le fondazioni di una vedetta sulle rive del Reno costruita 2000 anni fa (anno 80 d.c.) per prevenire eventuali attacchi delle vicine tribù germaniche.

⁵³⁴ Per conoscere i diversi volti assunti nel tempo dal Mediterraneo e la sua storia, si veda Guidetti, M. (Ed.). (2004). *Storia del Mediterraneo nell'antichità: 9.-1. secolo a C.* Editoriale Jaca Book; per un approfondimento tematico sulle province romane, si consulti Romanelli, P. (1959). *Storia delle province romane dell'Africa*. l'Erma di Bretschneider.

europeo nel senso che l'accoglienza e l'inclusione si sono gradualmente spinte dal centro ai margini del progetto politico originario assumendo, dunque, i contorni di residualità.

Questo cambiamento sociale è stato avvertito anche dai sindacati europei che recentemente si sono incontrati per discutere del fenomeno migratorio e soprattutto della rete dei soccorsi e dell'accoglienza⁵³⁵ e non tralasciando l'esame critico nei confronti dei recenti fatti di cronaca – un esempio per tutti, il caso della nave *Acquarius* che dopo varie peripezie è finalmente sbarcata a Valencia – che impongono di «difendere i valori democratici dell'Unione europea, sostenere il lavoro di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo, in linea con la legislazione internazionale sul salvataggio in mare» e soprattutto «tutelare il diritto di asilo, elemento centrale delle politiche di accoglienza, che si basi sulla solidarietà e la dignità delle persone e opporsi alle politiche anti-immigrazione, razziste, xenofobe che stanno prendendo piede»⁵³⁶.

Questo scenario fallimentare nella creazione di un effettivo spazio di libertà, di accoglienza e tutela dei diritti fondamentali, era stato già attenzionato da Ralf Dahrendorf che alla fine degli anni novanta del secolo scorso, esternava la sua scetticità sull'effettiva integrazione europea e affermava che «la sempre più stretta unione delle nazioni europee è un obiettivo che merita di essere perseguito, ma che ha bisogno urgente di essere definito con maggiore precisione»⁵³⁷ che gli europeisti convinti ritenevano di realizzare con l'avvento della moneta unica, come se quest'ultima rappresentasse – proprio per la vocazione mercantilistica che evidenziamo in altra parte – la priorità assoluta per l'effettiva unificazione. La vera unificazione deve nascere, invece, dalla base piramidale della costruzione che, in una sintesi di costanti e consequenziali osservazioni e riflessioni, spinga verso il vertice la

⁵³⁵ Il 13 e 14 giugno 2018 i sindacati dei servizi pubblici di Italia, Spagna, Grecia, Francia, Svezia e Regno Unito, si sono riuniti a Melilla, Città e porto dell'Africa settentrionale e territorio di sovranità spagnola, col fine – come ha affermato Serena Sorrentino, segretaria del sindacato Funzione Pubblica CGIL- di «costruire una rete coordinata di solidarietà e di intervento che riponda anche alle politiche sbagliate che l'unione europea sta facendo sui migranti».

⁵³⁶ Dalla *Risoluzione* di Melilla.

⁵³⁷ Dahrendorf, R., & Sampaolo, M. (1997). *Perché l'Europa?: riflessioni di un europeista scettico*. Laterza. p. 5. L'A. in questo libro si definisce "europeista scettico"; si dichiara favorevole all'integrazione europea ma resta scettico di fronte allo scollamento che esiste tra le intenzioni proclamate e la realtà che continua ad evidenziare divisioni e divergenze.

realizzazione di un'aspirazione che sia sentita effettivamente quale esigenza imprescindibile per un migliore futuro, dai rispettivi cittadini dell'Ue. Il cittadino, praticamente, nella sua più ampia accezione, è e deve necessariamente rappresentare la spinta propulsiva e propositiva per ritrovarsi identificato in una entità nella quale, al di là di ogni singola barriera mentale, possa identificarsi e possa, soprattutto, aspirare alla realizzazione della propria aspettativa di vita⁵³⁸.

Il cittadino ha l'esigenza, nel momento in cui, non si identifica nella costruzione dell'Ue imposta dall'alto, di operare una sorta di «distruzione creativa»⁵³⁹ che non accetta una condizione ereditata ed accettata passivamente e che, senza essenzialmente distruggere ciò che è stato realizzato, plasmare e idealizzi un modello sociale in cui ognuno e ciascuno possa liberamente svilupparsi e divenire ciò che si era prefissato di essere⁵⁴⁰.

Non è più possibile, infatti, che ancora oggi si assista a casi come quello raccontato dal primo capitolo del documentario "Gabbie - Voci dai C.P.R." in cui si narra la storia di Malik⁵⁴¹, un extracomunitario che vive in Italia, a Macerata, da trent'anni ed è titolare di una licenza di vendita ambulante in aree pubbliche e, pertanto, alla stessa stregua dei cittadini comunitari paga le tasse e le imposte riferite alla sua attività commerciale. Per una banale prassi amministrativa gli viene revocato il permesso di soggiorno e, improvvisamente, mentre si apprestava ad iniziare la sua giornata lavorativa, veniva fermato e condotto forzatamente al C.P.R. di Bari nel quale rimane «recluso» per tre lunghi mesi⁵⁴². Si tratta, in definitiva, di negare il diritto alla vita che è un diritto originario, primario e che prescinde dalla creazione dello Stato di diritto, che supera pertanto il contenuto stesso della Costituzione anche se, l'art. 2 della

⁵³⁸ Sulla valorizzazione della dimensione relazionale come fondativa della soggettività e degli stessi diritti e doveri che la caratterizzano, si veda McCarthy, T. (1978). *The critical theory of Jurgen Habermas*.

⁵³⁹ Eder, K. *La dimensione narrativa della cittadinanza: un buon plot per immaginare l'identità collettiva degli europei?*.

⁵⁴⁰ Risulta interessante, a mio avviso, rileggere Marx, K., & Engels, F. (1998). *Manifesto del partito comunista* (Vol. 45). Meltemi Editore srl. Gli A. evidenziano con lungimiranza che nella società che ha accettato e quindi realizzato che il libero sviluppo di ciascuno sia diventata la condizione del libero sviluppo di tutti, dovrà vigere di conseguenza il principio: «da ognuno secondo le sue capacità, a ognuno secondo i suoi bisogni».

⁵⁴¹ Si tratta di un documentario prodotto da Melting Pot Europa e Borders of Borders in collaborazione con la campagna LasciateCIEEntrare.

⁵⁴² I C.P.R. (Centri per il rimpatrio) hanno sostituito di fatto solamente nel nome i Cie (Centri di identificazione ed espulsione) rimangono comunque Centri nei quali non si può uscire e che non soltanto nominalmente risultano centri di reclusione e di privazione della libertà personale. Per un approfondimento anche di tipo cronologico sui Cie si consulti Mazza, C. (2013). *La prigione degli stranieri. I Centri di Identificazione e di Espulsione*, Roma. pp. 21-40.

Costituzione italiana, garantisce attraverso la sua enunciazione l'inviolabilità dei diritti dell'uomo; si tratta, ancora una volta, di violazione inaccettabile di un diritto naturale che, appunto perché sorto con la nascita dell'uomo, non è legato ad alcun vincolo e quanto più alla cittadinanza: è un diritto universale che spetta a ciascuno e ad ognuno in quanto «uomo».

L'Ue, in altri termini, dovrebbe sforzarsi a idealizzare e codificare un nuovo concetto di cittadinanza attingendo al glorioso passato del primo millennio a.c. quando nell'Urbe si realizzò l'aggregazione di differenti comunità che si amalgamavano a prescindere dall'etnia, proprio in affermazione di un diritto naturale che affonda le sue radici nell'apparizione dell'uomo⁵⁴³.

Un timido passo indiretto è rilevabile nella Decisione del Consiglio n.12098/15⁵⁴⁴ adottata per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia per affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi e consistenti nella «ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia in altri Stati membri, cui partecipino tutti gli Stati membri»⁵⁴⁵. Timido tentativo, perché intanto la ricollocazione era prevista su base volontaria e non obbligatoria e, soprattutto perché veniva riaffermato il principio che il richiedente asilo potesse circolare liberamente esclusivamente nel territorio dello Stato che ha concesso lo status di rifugiato, negando così ogni e qualsiasi spendibilità del riconoscimento internazionale di protezione in altro Stato dell'Ue. Con siffatta decisione si riafferma, in maniera netta e in contraddizione con la stessa denominazione – riconoscimento internazionale -, il carattere nazionale della protezione internazionale: si relega

⁵⁴³Cracco Ruggini, L. (1986). *Gli antichi e il diverso*. Bori, Pier Cesare (a cura di), *L'intolleranza: uguali e diversi nella storia*, Bologna, 13-49. Mi piace ricordare a questo proposito Luigi Luca Cavalli Sforza (25 gennaio 1922 - 1 settembre 2018) genitista di fama internazionale il quale ha dimostrato che il concetto di razza non ha base scientifica e che le migrazioni fanno parte dell'essere umano e che trovano riscontro nelle variazioni genetiche rinvenibili nel DNA. Al centro dell'interesse di Cavalli Sforza ci fu soprattutto l'uomo con l'intento di disegnare una sorta di albero genealogico dell'umanità. Si veda per un approfondimento Cavalli-Sforza, L. L. (1996). *Geni, popoli e lingue* (Vol. 367). Piccola biblioteca Adelphi.

⁵⁴⁴ L'intero testo della Decisione è consultabile nel sito:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32015D1601>

⁵⁴⁵ Par. 7 Decisione 12098/15.

ancora una volta l'accoglienza pomposamente proclamata entro i confini del singolo Stato garantendo così al singolo Paese aderente la propria sovranità e, quindi, la netta separazione tra le frontiere degli Stati membri.

Anche nel Libro Bianco della Commissione europea dell'1 marzo 2017 che disegna l'Europa del 2025 in cinque scenari, la principale preoccupazione sembra sia quella di rafforzare il mercato unico - sempre nell'ottica mercantilistica - ed incrementare gli investimenti nelle infrastrutture digitali, dei trasporti e dell'energia, blindandoli attraverso la gestione delle frontiere esterne con una cooperazione «rafforzata» e con il «sostegno operativo della guardia costiera e di frontiera europea».

E' questa, a mio modesto parere, l'ennesima dimostrazione che si evince da una lettura critica del citato Libro Bianco: le Istituzioni comunitarie risultano praticamente *prigioniere e influenzate* da una opinione pubblica che tendenzialmente intende sfaldare ciò che in oltre cinquant'anni si era gradualmente costruito per realizzare una entità con uno spazio non certamente chiuso a cerniera, quasi a tenuta stagna, ma, al contrario, aperto, attrattivo e propulsivo che sia in grado, dunque, di favorire l'inclusione attraverso un nuovo *modus vivendi* tollerante e rispettoso dei diritti umani. Non si esita, infatti, ad inserire al primo posto dell'agenda politica europea il flusso migratorio con il relativo controllo dei confini interni ed esterni con la conseguenza di minare il nucleo portante dell'idea europeista della eliminazione dei confini all'interno dello spazio Schengen. Sembrerebbe, pertanto, che il timore dell'Ue sia essenzialmente quello di evitare la scollatura con la base e che una delle più impellenti, se non l'unica, preoccupazione sia il cavalcare le istanze di sicurezza provenienti dai Paesi governati da forze populiste e conservatrici che remano in direzione di una riconquista dell'autonomia nazionale e della relativa sovranità sul proprio territorio, dissolvendo il sogno di una Europa unita e unitaria e con una vocazione cooperante e amalgamante.

Il rischio maggiore che corre l'Ue in questo particolare momento è che le elezioni per il Parlamento europeo, fissate dal 23 al 26 maggio 2019, possano esprimere una maggioranza populista ed euroscettica, così come emergerebbe da un sondaggio

pubblicato da Eurobull.it⁵⁴⁶, che riporterebbero indietro di decenni gli sforzi profusi per la realizzazione di una effettiva entità aperta all'accoglienza non fine a se stessa ma quale punto di partenza di una integrazione globale e liberale che sia, contemporaneamente, permeabile agli input ed abbia la tendenza della proiezione dei relativi output a raggiera.

Quello che appare evidente in questo preciso momento è, invece, che l'Ue si stia autoincanalando verso una frammentazione che appare quale preambolo della successiva disgregazione: non può ignorarsi, infatti, come nella gestione della questione migratoria stiano emergendo posizioni antitetiche e denigranti della coesione della stessa Ue. Basti guardare, a tal proposito, come i Paesi dell'Europa centrale ed orientale si ostinano a considerare la migrazione una minaccia contro la loro identità oppure come i Paesi (Italia ed Austria) retti da coalizioni governative populiste e anti-immigrazione chiudono le frontiere e si rifiutano di accogliere violando, oltre il diritto internazionale e gli accordi di Dublino, il diritto interno fondamentale, ovvero la Costituzione⁵⁴⁷. Alquanto emblematica è la questione della nave Diciotti, balzata agli onori cronaca nell'agosto 2018, perchè rimasta ferma al largo di Lampedusa con 177 migranti a bordo e che dopo un braccio di ferro tra Italia e Malta è finalmente attraccata a Catania, però proibendone per diversi giorni lo sbarco. Il Ministro Matteo Salvini, titolare del dicastero dell'Interno, che ha proibito l'immediato sbarco ha minacciato l'Ue, in mancanza di un aiuto concreto e di un effettivo impegno sulla loro redistribuzione, di «riaccompagnare in un porto libico le persone recuperate in mare» e ha costretto i migranti segregati per giorni sulla nave senza le più elementari norme igienico sanitarie, col risultato di essere giustamente indagato dal procuratore di Agrigento Luigi Patronaggio per sequestro di persona, arresto illegale e abuso d'ufficio.

⁵⁴⁶ Il sondaggio sulle europee è stato diramato il 2 aprile da Eurobull.it. che ha evidenziato che, molto probabilmente, la sfida alle europee non sarebbe più tra popolari e socialista che si vedranno erodere i loro voti e, quindi anche i seggi, da nuove forze populiste che cavalcano la voglia di cambiamento proveniente dalla base.

⁵⁴⁷ Il rifiuto di accogliere nei propri porti una nave di migranti, a mio parere, equivale a respingimento, ovvero rappresenta una modalità esecutiva del respingimento che restringe la libertà personale, così come statuito dalla Suprema Corte di Cassazione con le sentenze n. 222/2004 e n. 105/2001. In particolare il comma 4 dell'art. 13 della Costituzione sancisce che «E' punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà» e, pertanto, non dovrebbe essere consentita la *reclusione* all'interno della nave con la tassativa proibizione di sbarcare.

Al di là di ogni considerazione politica si è trattato indubbiamente di una violazione di massa di diritti umani che suggerisce analogie con altrettante violazioni massive che sembravano ormai dimenticate. Il rischio di tali chiusure di frontiere è che venga definitivamente vanificato quanto ribadito dal Consiglio europeo nel 26 e 27 giugno 2014 che ha evidenziato la necessità di «dotarsi di una politica efficace e ben gestita in materia di migrazione, asilo e frontiere, guidata dai principi di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità sanciti dal trattato, in conformità dell'articolo 80 del TFUE e garantendone l'effettiva attuazione». Praticamente, la sfida dell'Ue non deve fermarsi alla chiusura delle frontiere con sbarramenti e respingimenti che rappresentano il contrario di quanto predicato fin dagli albori della sua costituzione; ciò che occorre è invece «adottare un approccio globale che ottimizzi i benefici della migrazione legale e offra protezione a coloro che ne hanno bisogno» affinché, attraverso mirate strategie condivise si crei una effettiva integrazione che produca un interscambio di valori tra migrante e società accogliente.

Occorre, dunque, mediante norme coerenti e innovative creare una connessione tra la parte produttiva dei Paesi dell'Ue, imprese e lavoratori, e quanti volessero inserirsi nel tessuto sociale e produttivo che è possibile realizzare solamente se si avrà la consapevolezza che creare cordoni e barriere significa esclusivamente incrementare il numero dei morti e dei dispersi e non certamente scoraggiare il tentativo dei migranti di raggiungere l'Ue. Ciò che sarebbe certamente plausibile, come d'altronde l'esperienza insegna, è offrire alternative, atteso che proibire è equivalente all'incentivazione dello scoprire⁵⁴⁸.

Aprire le frontiere attraverso viaggi programmati che lascerebbero la scelta della richiesta di protezione nel Paese che preventivamente prima della partenza abbiano scelto, significherebbe non soltanto evitare ecatombe che si registrano periodicamente nelle acque del Mediterraneo; significherebbe, infatti, creare una sinergia collaborativa tra accogliente, da un lato, e l'offerta di capacità lavorativa e

⁵⁴⁸ Freud nel 1932 scriveva ad Einstein che «il tentativo di sostituire la forza reale con la forza delle idee pare sia votato all'insuccesso». Il principale rischio è, infatti, che la proibizione assuma un effetto boomerang col risultato opposto a quello preventivato.

voglia di inclusione ed integrazione, dall'altro. Si realizzerebbe così una naturale e più razionale distribuzione di chi cerca protezione internazionale in tutti i Paesi dell'Ue; in pratica non si assisterebbe più alle fughe di chi, proprio perché vuole raggiungere altri Paesi, lascia perdere le proprie tracce e generando una paura a doppio binario – paura del fuggiasco che non vuole essere intercettato e paura di chi ha la falsa percezione che un allontanato dal CPR sia un delinquente.

Ma questo potrebbe diventare possibile solamente se l'Ue si riappropriasse della politica, ovvero si liberasse dal cavalcare l'audiens dell'opinione pubblica per rinquistare una affezione alla stessa Ue via, via scimata. Cavalcando l'onda antimigrazione ed antiaccoglienza l'Ue, come dimostra il *Libro bianco sul futuro dell'Europa*⁵⁴⁹, il suo futuro fino al 2025 viene previsto con una militarizzazione e protezione delle frontiere esterne a dimostrazione che la maggiore preoccupazione è e resta quella di recuperare la disaffezione dei cittadini europei nell'operato degli organi istituzionali europei e che così potranno continuare a concentrarsi nel rafforzamento del mercato unico⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ Pubblicato dalla Commissione europea l'1 marzo 2017

⁵⁵⁰ Il Presidente della Commissione Ue, Jean-Claude Juncker, come riporta il quotidiano spagnolo "El Pais" dell'8 settembre 2018, ha annunciato che presenterà alla prossima riunione plenaria dell'Europarlamento la creazione di una Guardia europea delle coste e dei confini intesa a rafforzare Frontex (10.000 uomini), trasformandola in un vero e proprio corpo di polizia di frontiera col compito di effettuare i rimpatri. Questo segnale, unitamente a quanto emerge a distanza di qualche mese dalla nota circolare restrittiva in tema di rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari, emanata dal Ministro dell'interno italiano il 4 luglio 2018 (vedi ns. nota n. 501) non lascia dubbi sulla politica prettamente respingente che sembra sia diventata priorità. I dati forniti dal Viminale (i numeri sono stati riportati dal quotidiano "Gazzetta del Sud" del 16 settembre 2018, p. 3) evidenziano che i permessi di soggiorno per motivi umanitari nel periodo luglio-agosto 2018 sono diminuiti addirittura del

30%, segno evidente che, nonostante non abbia forza di legge, la circolare ha sortito i primi effetti negativi in tema di accoglienza. Secondo i suddetti dati risulta anche in calo il riconoscimento del diritto d'asilo per la protezione sussidiaria attestato al 4% sul totale delle richieste contro l'8% registrato nel 2017.

5.4 Asilo negato e respingimento

Il principio del divieto di respingimento, codificato all'art. 78, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁵⁵¹, essendo principio intangibile e obbligatorio per tutti Paesi aderenti, unitamente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articoli 18⁵⁵² e 19⁵⁵³) avrebbe dovuto sancire in maniera definitiva ed univoca la tutela *tout court* internazionale dei diritti umani. Ciononostante si è ancora molto lontani da una effettiva tutela, tant'è che la Commissione nelle conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio e del 17-18 marzo 2016⁵⁵⁴, facendo un excursus su quanto fatto sui sistemi protettivi d'asilo, ha enfaticamente affermato che scopo originario e prioritario dell'Ue era quello di «accordare protezione solo finché persiste il rischio di persecuzioni o danni gravi: una volta mutate le circostanze nel paese di origine o la situazione del richiedente, la protezione non è più necessaria»⁵⁵⁵ e, pertanto secondo questa aberrante interpretazione, finito il pericolo diventerebbe eticamente corretto espellere chi prima era stato accolto.

⁵⁵¹ «L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti».

⁵⁵² «Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati "i trattati")».

⁵⁵³ «1. Le espulsioni collettive sono vietate. 2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

⁵⁵⁴ EUCO 12/1/16

⁵⁵⁵ COM (2016) 197 final del 6 aprile 2016, p. 5.

Ci troviamo, a mio avviso, di fronte all'ennesima dimostrazione che la vocazione prioritaria dell'Ue rimane sempre quella economica, vocazione che viene avallata dall'affermazione che l'Ue si deve concentrare per migliorare le norme che regolano la migrazione di soggetti altamente qualificati⁵⁵⁶, attraverso la riforma della carta blu⁵⁵⁷ tendente ad attrarre oltre alla manodopera altamente qualificata, «imprese innovative capaci di stimolare la crescita economica e creare posti di lavoro». Si ha la netta sensazione, pertanto, che dietro una facciata buonista e accogliente, si nasconda una irrefrenabile propensione a rafforzare sempre più il mercato europeo attraverso una selezione – in forza di una specializzazione posseduta a prescindere dalla provenienza – di chi accogliere o respingere.

A tal proposito, certamente non può passare inosservato quanto messo in atto dall'Ue che, con due pacchetti di proposte legislative, ha inteso delineare le tappe di una riforma del sistema di asilo – sempre nell'ottica di una «difesa» dalle invasioni di migranti - per rendere più efficace la politica dei rimpatri e prevedendo a tal fine il rafforzamento di Frontex e della European Asylum Support Agency⁵⁵⁸. Le tappe, comunicate il 6 aprile 2016 con il documento “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie di accesso legale all'Europa” con il quale viene posto in evidenza che i tipi di protezione riconosciuti variano molto da uno stato europeo all'altro che favoriscono – secondo l'Ue – i c.d. «movimenti secondari» ovvero gli spostamenti dei richiedenti asilo tra i vari stati della Ue⁵⁵⁹ sono state presentate rispettivamente il 4 maggio ed il 13 luglio 2016.

⁵⁵⁶ COM (2016) 197 final del 6 aprile 2016, p. 17.

⁵⁵⁷ Il permesso di soggiorno Carta Blu UE, disciplinato dal D.lgs 286/98 art. 27- quater e D.lgs 108/2012 di recepimento della direttiva europea n.2009/50/CE. Circolare amministrativa n. 5209 3 agosto 2012 e Circolare amministrativa n.6385 26 luglio 2012 può essere rilasciata a lavoratori altamente specializzati, sia residenti all'estero, sia già soggiornanti ad altro titolo in Italia, sia che abbiano seguito un percorso di studio almeno triennale nel proprio Paese nel settore di specializzazione per il quale richiedono la Carta Blu, attestata dal Paese di provenienza e riconosciuta in Italia e ottenuto la relativa qualifica professionale che rientri nei livelli 1 e 2 della classificazione Istat delle professioni (dirigenti, ingegneri, architetti, informatici, chimici, ecc.).

⁵⁵⁸ L' «European Asylum Support Agency» (Easo) opera come centro specializzato in materia di asilo; contribuisce allo sviluppo del sistema europeo comune di asilo agevolando, coordinando e rafforzando la collaborazione pratica tra gli Stati membri per quanto riguarda i molteplici aspetti dell'asilo e aiutandoli a rispettare gli impegni assunti a livello internazionale ed europeo in materia di protezione alle persone che ne hanno bisogno.

⁵⁵⁹ Si vedano il «Fundamental Rights Report 2016» della European Union Agency for Fundamental Rights, e il rapporto «Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe».

Nel primo pacchetto di proposte, presentato il 4 maggio 2016, la Commissione europea ha inteso evidenziare l'esigenza della modifica del Regolamento Dublino III per impedire i movimenti secondari attraverso una più rapida identificazione dello stato membro competente che renda, al contempo, più equa la responsabilità dei vari Stati; ha inoltre evidenziato la necessità del rafforzamento del sistema Eurodac⁵⁶⁰ per agevolare il rimpatrio che, tradotto in altri termini, rappresenta essenzialmente l'espulsione, ovvero un vero e proprio respingimento, atteso che è intenzione dell'Ue assumere «importanti iniziative per lottare con decisione contro la migrazione irregolare e gestire più efficacemente le frontiere esterne dell'Unione»⁵⁶¹.

Con il secondo pacchetto del 13 luglio 2016, la Commissione ha inteso completare la riforma del sistema comune di asilo prevedendo un Regolamento il cui scopo è quello di armonizzare i diversi regimi procedurali per raggiungere una uniformità nella identificazione delle qualifiche⁵⁶², un Regolamento che fissa norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi ai beneficiari di protezione internazionale⁵⁶³, la revisione della direttiva accoglienza⁵⁶⁴, «proposta di quadro strutturato dell'Unione in materia di reinsediamento con cui la Commissione dà seguito all'impegno di potenziare le vie legali di accesso all'UE annunciato il 6 aprile 2016, passando a un approccio più gestito alla protezione internazionale nell'UE che garantisca canali di accesso ordinati e sicuri a quanti ne hanno bisogno, onde ridurre progressivamente gli incentivi agli arrivi irregolari»⁵⁶⁵. E tutto ciò nell'ottica di attrarre, in maniera quasi esclusiva, la migrazione della manodopera «al fine di attirare le competenze e i talenti di cui ha bisogno [l'Ue] per affrontare le sfide demografiche e le carenze di competenze, contribuendo in tal modo alla crescita economica e alla sostenibilità dei nostri sistemi di protezione

⁵⁶⁰ Istituito dal Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, consente ai paesi dell'UE di verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro paese dell'UE o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione

⁵⁶¹ COM(2016) 197 final del 6 aprile 2016, p. 2.

⁵⁶² GU L 337 del 20.12.2011, p. 9.

⁵⁶³ In riforma di quanto già previsto dalla Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011.

⁵⁶⁴ Si tratta della revisione della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

⁵⁶⁵ COM(2016) 466 final, p. 3.

sociale»⁵⁶⁶ ed a discapito di chi, senza appunto una specializzazione, tenta di trovare nuove opportunità migliorative del proprio status e si vede negato il sacrosanto diritto di autodeterminare il proprio futuro ⁵⁶⁷ . Anzi, sembrerebbe proprio che l’immigrazione sia percepita dall’Ue come accoglienza «paternale», più assistenziale passiva che incentivante ed rilevante per la conquista della propria autonomia: si tende, in buona sostanza, alla enfantizzazione dell’immigrato perché considerato frutto, non di una programmazione di largo respiro ma, di una situazione d’emergenza⁵⁶⁸.

In pratica, viene altresì negato il c.d. “diritto di visita” che, come osservava Kant, è un diritto spettante a tutti ed a ciascuno non perché derivato da una concessione, bensì in forza dell’appartenenza non ad una porzione di territorio ma al pianeta Terra⁵⁶⁹. Cosicché con i respingimenti si nega il diritto dell’altro, ovvero si relega quest’ultimo diritto naturale ed universale a diritto derivato da una concessione dell’autorità che ha il potere di decidere chi accogliere o respingere equiparando di fatto il «diritto all’ospitalità» (diritto concesso) con il «diritto di visita» (diritto universale)⁵⁷⁰.

Ciò, a mio modesto avviso, è frutto della falsa percezione del fenomeno migratorio dipendente in gran parte dal graduale e costante impoverimento delle classi sociali più basse che così vedono nell’immigrato il nemico e l’antagonista che gli toglie risorse economiche e lavorative. Tutto pertanto, discende dall’assenza di una politica statale e comunitaria indirizzata ad una più equa giustizia di distribuzione, che esaspera, appunto, le frangie più periferiche della scala sociale sempre di più spinte verso il baratro della povertà perché si ha la sensazione che questa società tenda a riconoscere il primato che si misura a quantità e non a qualità. E’ sicuramente questa

⁵⁶⁶ COM(2016) 197 final del 6 aprile 2016, p. 14.

⁵⁶⁷ Sembra ritornare indietro di migliaia di anni! Basti pensare che già 1200 anni prima di Cristo il faraone Ramses ebbe a dire, rifiutando la richiesta di estradizione del Muwattali del proprio figlio, «L’Egitto non calpesterà il diritto di asilo» proprio per ribadire che il diritto di stanziarsi in un territorio non dovrebbe mai essere negato.

⁵⁶⁸ Si veda: Nyers, P. (2013). *Rethinking refugees: Beyond state of emergency*. Routledge.

⁵⁶⁹ Kant, I. (1795). *Ein philosophischer Entwurf, Königsberg*, trad. it. Montanari M. e Tundo Ferente, L. (2016) *Per la pace perpetua*, Milano: Rizzoli, p. 66.

⁵⁷⁰ Kant, I. (1795). *Ein philosophischer Entwurf, Königsberg*. Op.cit.; sulla dicotomia/antinomia tra il dovere di accogliere ed il diritto di respingere, si veda Bertolino, C. (2018). *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli Stati*. RIVISTA AIC, (1), 1-19. Per una analisi dei diritti fondamentali negati si veda: Spadaro, A. (2005). *Dai diritti individuali ai doveri globali: la giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*. Rubbettino Editore.

impostazione politica che disconosce la preminenza della qualità della vita che, in altri termini, significa inversione di tendenza in favore della redistribuzione delle risorse superando il vecchio concetto di mercato; è questa frenetica corsa protezionistica del mercato che produce la latente disparità tra poveri che diventano sempre più poveri e ricchi che diventano sempre più ricchi. Occorrerebbe, dunque, che l'Ue assumesse l'impegno condiviso con tutti i Paesi aderenti di dotarsi di nuove regole che garantissero uno sviluppo sostenibile e globale di tutte le classi sociali che così non vedrebbero più nell'immigrato che vuole integrarsi ed autodeterminarsi, il possibile nemico. Ma c'è veramente questa volontà di cambiamento? C'è veramente la volontà, come pomposamente proclamato nei Trattati e nelle Risoluzioni, del superamento della visione mercantilistica ed individualista che ha al centro l'uomo in quanto cittadino e non in una prospettiva di più ampio respiro? Ovvero, che consideri semplicemente l'uomo in senso universale il centro ed il fulcro dello sviluppo?

Il dubbio che non ci sia la volontà politica è legittimo e avvalorato dai comportamenti che molto spesso cozzano anche con quanto legiferato sia a livello statale che comunitario; basti esaminare le Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2018 per comprendere che, in barba all'enunciato nel Preambolo della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali⁵⁷¹, l'Ue ritiene che siano «necessari ulteriori sforzi per attuare pienamente la dichiarazione UE-Turchia, impedire nuovi attraversamenti dalla Turchia e fermare i flussi»; che «è necessario compiere con urgenza maggiori sforzi per assicurare rapidi rimpatri e prevenire lo sviluppo di nuove rotte marittime o terrestri»; che si presentino al Parlamento europeo «proposte legislative per una politica europea di rimpatrio efficace e coerente».

Né appare accettabile la proposta del presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk⁵⁷² che, in sede del summezionato Consiglio, aveva proposto la creazione di centri di sbarco situati sulla costa nordafricana, dove le imbarcazioni caricate con i

⁵⁷¹ «Considerato che il fine del Consiglio d'Europa è quello di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri, e che uno dei mezzi per conseguire tale fine è la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

⁵⁷² President of the European Council dal 30 agosto all' 1 dicembre 2014 ed ancora in carica dal 9 marzo 2017.

migranti soccorsi in mare avrebbero dovuto «scaricare» i loro carichi umani con lo scopo di convincerli a ritornare verso le coste africane.

Questa pratica è in sintonia con la Cedu e con gli altri trattati internazionali in tema di diritti umani o, invece, non è forse l'ennesima dimostrazione – qualora ve ne fosse ancora bisogno – di vera e propria repressione dei diritti fondamentali e universalmente riconosciuti?

Non si comprende, dopo oltre sessant'anni di cammino comune nella costruzione di una Europa libera, sicura e giusta, che «preliminare ad ogni altra esigenza [c'] è il rispetto della personalità umana»⁵⁷³; non si comprende, inoltre che il faro illuminante del cammino dell'Ue verso una reale realizzazione di una società solidaristica e sempre più equa deve essere la solidarietà che altro non è che la coscienza del dovere sociale verso i più deboli e verso tutti. Ciò che occorre, dunque, è comprendere una volta per tutte che bisogna superare la visione semplicistica e restrittiva dell'uomo in quanto membro, ovvero cittadino, di una comunità bensì bisogna considerare l'uomo quale parte di una universalità che presuppone una convergenza solidaristica e reciproca che si espliciti in una sorta di fratellanza mirante alla elaborazione di una «formula politica di convivenza nella quale tutti sono solidali con il destino di ognuno e in cui il reciproco riconoscimento di persone, titolari della dignità umana, fa assurgere la solidarietà di fondo tra noi e gli altri a principio giuridico-costituzionale qualificante la realtà dei rapporti tra i singoli, le formazioni sociali e il potere pubblico»⁵⁷⁴.

In siffatta ipotesi verrebbero a cadere le barriere fraposte tra le sovranità dei singoli Stati a favore di una più ampia sovranità che in questi termini risulterebbe slegata dal territorio per identificarsi in una nuova dimensione universalistica e senza confini; una sovranità – detto in altri termini – non discendente da una autorità statale o sovranazionale o internazionale, ma da altra fonte naturale di diritto: il valore assoluto ed inalienabile della dignità umana che così assume configurazione

⁵⁷³ Relazione del Presidente della Commissione della Costituzione, Meuccio Ruini che accompagna il progetto di Costituzione della Repubblica italiana, 1947.

⁵⁷⁴ Giuffrè, F. (2007). *I doveri di solidarietà sociale*, in Balduzzi, R. – Cavino, M. – Grosso, E. – Luther, J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino. p. 27.

suprema, originaria e al di fuori di ogni condizionamento di altri poteri che, pertanto, risulterebbero inferiori rispetto a questa nuova sovranità che chiamerei «originaria» perché esistente in astratto fin dalla nascita dell'uomo⁵⁷⁵.

La sovranità, in quanto potere originario e indipendente da ogni altro potere, appartiene perciò all'umanità nella sua interezza e non esclusivamente ad un potere costituito in dipendenza di una forza o di una volontà fondante. La sovranità non può più essere identificata nel potere di imperio di uno Stato su tutte le persone fisiche e giuridiche che si trovino nel suo territorio; non può ancora vigere l'anacronistico principio «*pactum subiectionis*»⁵⁷⁶ secondo il quale il popolo determina la propria volontà di sottomettersi al sovrano. L'evoluzione giuridico sociale impone nuove ed importanti scelte che, al di là di ogni considerazione squisitamente di puro diritto, affinché si concretizzi l'agognata pax sociale devono indirizzarsi verso la considerazione olistica che al centro di ogni cosa e, quindi anche del diritto, ci debba essere sempre l'uomo, ovvero l'umanità che – a mio modesto parere – non può rimanere prigioniera da una sovranità assoluta che tende a non essere *contaminata* da una latente erosione operata su base volontaria attraverso l'adesione a convenzioni sovranazionali ed internazionali.

In buona sostanza, bisognerebbe trovare il coraggio di spogliarsi di un potere impositivo in favore del più ampio potere concertativo in una visione cosmopolita che riscopra l'essenza della solidarietà e della condivisione che in definitiva diventano gli elementi essenziali per il riconoscimento della dignità e quindi dei diritti fondamentali di tutti a prescindere dalla appartenenza o meno ad una determinata circoscritta porzione di territorio piuttosto che ad un determinato spazio.

Bisogna, infatti, distinguere la netta differenza tra *territorio* e *spazio* in quanto termini non certamente equivalenti perché anche se il territorio idealizza uno spazio,

⁵⁷⁵ Su questo aspetto della sovranità si veda principalmente: Silvestri, G. (2014). *Dal potere ai principi: libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*. Gius. Laterza & Figli Spa. Per un approfondimento sul profilo storico della sovranità si rimanda a: Ferrajoli, L. (1995). *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Milano.

⁵⁷⁶ Secondo Hobbes, nessuna obbligazione può essere contratta se non grazie ad un atto personale. L'A. elabora una teoria del potere politico che porta ad una rigorosa teoria della sovranità. Tale teoria è una sintesi del doppio contratto della dottrina tradizionale: *Pactum unionis* con il quale gli individui formano la società ed il *Pactum subiectionis* con il quale gli individui delegano il potere al sovrano.

quest'ultimo rimane libero dalla territorializzazione e quindi fruibile da tutti in quanto libero: sono le attività di appropriazione che configurano e delimitano il territorio sul quale il sovrano esercita la sua potestà⁵⁷⁷.

Basterebbe, dunque, riconoscere la libertà di fruizione dello spazio a prescindere della territorialità che, pur rimanendo prerogativa di distinzione del territorio, consentirebbe di accettare una *sovranità spaziale* senza confini e con la quale verrebbero perciò riconosciuti a chiunque i diritti naturali, ovvero i diritti umani e fondamentali e, quindi anche in forza del diritto di non discriminazione, codificato quale principio fondamentale da norme sovranazionali ed internazionali⁵⁷⁸. Si tratterebbe di delegare la sovranità legata al territorio a beneficio dell'organizzazione internazionale comprendente la totalità degli Stati che così si vedrebbe di fatto riconosciuti gli elementi costitutivi dello Stato, ovvero l'intero globo, ogni singolo individuo del pianeta e la sovranità territoriale su tutto il pianeta: il pianeta, dunque, diventerebbe unica entità statale nella quale sarebbe possibile per ciascuno esplicitare la propria determinazione senza alcuna limitazione in riferimento alla cittadinanza che assumerebbe valenza internazionale⁵⁷⁹.

In definitiva il termine territorialità assumerebbe il vero significato intrinseco alla sua stessa etimologia, ossia identificherebbe l'appartenenza al pianeta Terra e la validità

⁵⁷⁷ Raffestin, C., & Colao, M. A. P. (1983). *Per una geografia del potere*. Ed. Unicopli. A p. 55 l'A. scrive: «Ogni pratica spaziale indotta da un sistema d'azioni o di comportamenti, anche embrionali si traduce in una "produzione territoriale"». Per una riflessione sul significato e sulla nozione di territorio, si consulti: Marchetti, P. (2003). *I giuristi e i confini. L'elaborazione giuridica della nozione di confine tra medioevo ed età moderna*, Cromohs, 8, pp. 1 – 9.

Secondo l'Enciclopedia italiana (App. IV, III, p. 625) «Il termine territorio denota una porzione definita della Terra, di dimensioni più o meno vaste, con caratteristiche di tipo morfologico, ambientale, politico, geografico, amministrativo, ecc.».

⁵⁷⁸ Si vedano: l'art. 10 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale dispone che «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale»; l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti umani (1950) il cui art. 14 dispone che «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione»; l'art. 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani che enuncia l'importante principio che «Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione».

⁵⁷⁹ Com'è noto, il diritto internazionale è giuridicamente sovraordinato rispetto agli ordinamenti dei singoli Stati senza però che quest'ultimi perdano la loro indipendenza e autonomia. Per un approfondimento si consulti: Arangio-Ruiz, G. (1972). *Diritto internazionale e personalità giuridica*. Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna. Sulla definizione di diritto internazionale inteso quale diritto della «comunità di Stati» si veda: Conforti, B., & Iovane, M. (1997). *Diritto internazionale* (p. 220). Editoriale scientifica. Gli A, si soffermano sul diritto internazionale che regola i rapporti fra Stati.

delle norme – proprio per il principio della territorialità della legge – avrebbero valore erga omnes, in quanto tutti assumerebbero lo status di cittadini del mondo⁵⁸⁰.

Ciò potrebbe diventare realtà se ci convincessimo, come ha affermato J.R. Strayer che «Lo Stato esiste principalmente nel cuore e nello spirito dei suoi cittadini; se essi non credono nella sua esistenza, nessuna acrobazia logica potrà dare ad esso la vita»⁵⁸¹.

⁵⁸⁰ E' sicuramente condivisibile che la creazione di confini che delimitano un territorio «pubblico» altro non sono nella realtà che zone desertiche perchè vige il divieto di attraversamento – come se si trattasse, appunto, di zone off-limit – come annotato da Banham, R. (1982). *Scene in America Deserta*, trad. it. *Deserti americani*, Torino 2006: «[In Europa] neppure le città hanno abbastanza spazio – o meglio, questo spazio è considerato pubblico, è contrassegnato da tutti gli elementi della scena pubblica, il che impedisce di attraversarlo o di abitarlo come un deserto o uno spazio indifferente».

⁵⁸¹ Strayer, J. R. (2005). *On the medieval origins of the modern state*. Princeton University Press: il libro esplora la nascita dello stato europeo e si sofferma sugli sviluppi istituzionali nell'amministrazione della giustizia.

5.5 Quale futuro?

“Le elezioni che avverranno a maggio [2019] saranno un Referendum sull’Europa: un tranello nel quale gli europeisti convinti non devono cadere. Non possiamo permetterci di rimanere soli in un mondo pericoloso”⁵⁸²: è la sfida più immediata che l’Europa deve necessariamente vincere se non si vuole innescare la decostruzione di quest’ultimi sessant’anni di lenta realizzazione – per la verità ancora a livello embrionale – di una regione di libertà, giustizia e sicurezza che accoglie e favorisce il libero sviluppo di ciascuno.

Non bisogna, dunque, cedere alle spinte populiste che vorrebbero la disintegrazione dell’Ue attraverso una graduale ed inesorabile secessione per fare andare a ritroso la recente storia europea anche per colpa della stessa Ue che non è riuscita a rendersi *visibile e vicina* ai cittadini⁵⁸³.

Lo scollamento tra base ed istituzioni è la principale causa – a mio modesto parere – che ha attecchito nella politica populista che mira, dietro una politica che guarda principalmente alla c.d. *pancia*, ad un accentramento e ad una sorta di neo-autarchia che riporta ai tempi del ventennio nero italiano⁵⁸⁴. C’è il latente tentativo dei movimenti populistici di riappropriazione della piena sovranità nazionale a discapito di quella più ampia comunitaria che arranca e, man mano, si sfalda per rinsaldarsi in quella nazionale che risulterebbe, dunque, esclusiva e circoscritta, quasi ermetica. E ciò perché nei movimenti c’è la convinzione che la democrazia – intesa come salvaguardia dei diritti dei propri cittadini - discende esclusivamente dalla sovranità

⁵⁸² Sono le affermazioni del Vice Presidente del Parlamento europeo David Sassoli espresse all’Auditorium della Ex Fiera della Pesca nella sera di venerdì 26 ottobre 2018 nell’incontro “Europa, i suoi progressi e il nostro futuro”.

⁵⁸³ Sul il fenomeno nazionale del populismo nei paesi dell’Unione europea: Martinelli, A. (2013). *Mal di nazione: contro la deriva populista*. EGEA spa. Una lucida ricostruzione di chi sono i populistici è rinvenibile in Boeri, T. (2017). *Populismo e stato sociale*. Gius. Laterza & Figli Spa.

⁵⁸⁴ L’autarchia emerge nel pensiero economico tedesco dei primi del 1800, soprattutto con J.G. Fichte e J.H. von Thünen. Fondamento della politica economica della Germania di Hitler, fu adottata dal fascismo in Italia a partire dal 1934. Sull’argomento si rimanda a Marino, G. C. (1983). *L’autarchia della cultura: Intellettuali e fascismo negli anni trenta*. Editori riuniti. Sul ruolo centrale dell’ideologia nel determinare l’evoluzione del regime autarchico nel corso degli anni Trenta in Italia, si veda Gualtieri, R. (2005). *Da Londra a Berlino. Le relazioni economiche internazionali dell’Italia, l’autarchia e il Patto d’acciaio (1933-1940)*. Studi storici, 46(3), 625-659.

nazionale che deve essere rafforzata, sostanzialmente, attraverso la riconquista di quanto rinunciato in favore di quella più ampia comunitaria.

Il rischio principale, a mio sommesso giudizio, è che la lotta contro i centri di potere – teoricamente condivisibile se diretta alla eliminazione delle possibili oppressioni lobbistiche – portata avanti dai movimenti populistici sfoci inevitabilmente in una politica antieuropeista e sovranazionale che, nella loro ristretta visione nazionalista, diventa necessaria per l'affermazione dei diritti nazionali.

E' questo che bisogna evitare; bisogna contrastare queste spinte, principalmente perché al di là di ogni altra considerazione, la strenua difesa della sovranità nazionale porterà quasi sicuramente a forme di un neo infantilismo democratico che potrà sfociare in forme governative autoritarie dipinte da una pseudo giustizia sociale. Pericolo reso ancora più evidente per le seguenti ragioni: chiudersi all'interno di confini insormontabili impermeabili all'accoglienza intesa non in senso passivo ma quale momento di opportunità di crescita, si tradurrà inevitabilmente in una graduale regressione culturale che favorisce la nascita di governi autoritari con contestuale restrizione della libertà personale; cavalcare le percezioni dell'elettorato nell'intento di conquista dei consensi necessari per governare, comporterà inevitabilmente uno spropositato indebitamento – proprio per realizzare quanto promesso elettoralmente - che condurrà quasi certamente alla contrapposizione di classi sociali con gli inevitabili e conseguenti conflitti⁵⁸⁵.

Se si continuerà sull'onda dell'accogliimento di quanto proveniente dalle proteste e dalle richieste – a volte legittime ma molto spesso che non tengono conto delle necessità oggettive sovrastanti il singolo interesse – si rischierà di tornare ad una divisione nazionalistica che contrapporrà inevitabilmente classe contro classe e Stato

⁵⁸⁵ Nei giorni scorsi in Italia, il Movimento Cinque Stelle ha proposto un disegno legge in Commissione lavoro a Palazzo Madama che prevede un contributo fino a 780 euro mensili individuali. Detto contributo denominato "reddito di cittadinanza" che, proprio per far fede all'impegno profuso in campagna elettorale, comporterà a carico dello Stato la spesa di 15,5 miliardi di euro che ovviamente dovranno essere recuperati attraverso nuove entrate richieste a determinate categorie di contribuenti, innescando ovviamente conflitti sociali. Non a caso la Corte dei Conti il 12 novembre 2018 ha avvertito che l'impatto del reddito di cittadinanza potrebbe spingere il pil di uno 0,2-0,3% che si tradurrà, anche per vie delle novità fiscali – flat tax - un aumento delle tasse per più di un terzo delle imprese. Non meno pessimistica risulta la previsione dell'Istat (Gazzetta del Sud del 25 novembre 2018, p. 2) che prevede il Pil fermarsi all'1,1% nel 2018 in netto rallentamento rispetto all'1,6% registrato nell'anno 2017.

contro Stato. Se i movimenti c.d. populistici o con vocazione populista continueranno a condividere, *sic et simpliciter*, senza una analisi oggettiva che tenga conto delle varie componenti che determinano una decisione, le istanze provenienti da una parte della società, vedranno certamente incrementati i loro consensi ma si ritroveranno – quando bisognerà fare i conti con le risorse – ad un bivio: maggiori spese per adempiere alle promesse elettorali fatte ai loro sostenitori a fronte di maggiori oneri per la restante parte dell'elettorato.

Sotto questo aspetto – è semplicemente una mia convinzione – i movimenti, a differenza dei partiti, provocano divisioni, molto spesso insanabili, perché alimentano la convinzione che la politica sia sostanzialmente distanziata dalla realtà sociale e dai bisogni della comunità, dimenticando che il compito della politica è proprio quello di incrociarsi con la vita – e non solamente con alcuni aspetti - al fine di captare e risolvere i veri bisogni della persona che fondamentalmente sono diritti⁵⁸⁶.

Allora quello che bisogna immediatamente comprendere è quali e quante siano le spinte autonomistiche provenienti dalle istanze popolari per evitare che vengano cavalcate – come di fatto sta avvenendo – da un populismo galoppante; la vera sfida, dunque, è quella di dare risposte convincenti e risolutive alle richieste dei cittadini europei che sembrano arroccati in una non certamente voluta sosta che rasenta l'ambiguità tra un passato glorioso ed un futuro incerto.

Diventa evidente, pertanto, che compito degli europeisti, ovvero dei partiti pro-Europa, non dovrà più essere la strenua difesa di questa Europa nella vana attesa che si affievolisca la tendenza modale di giustizialismo politico a tutti i costi che criminalizza tutti e tutto ciò che non sia nell'orbita o nel contesto del movimento populista. Le disuguaglianze tra chi troppo ha e riceve e tra chi meno possiede e sempre più arretra, devono essere al centro della nuova Europa che attraverso una vera partecipazione popolare – cosa assai diversa da populista – coinvolga veramente

⁵⁸⁶ La politica per definizione è scienza riguardante l'arte di governare che, attraverso l'incontro e la fusione di teoria e pratica, ha «per oggetto la costituzione, l'organizzazione, l'amministrazione dello stato e la direzione della vita pubblica» (Dizionario Treccani). La politica, per dirla come Socrate (*Il Politico*, primo dialogo) deve essere in grado di unificare e mescolare gli elementi che compongono una comunità con una giusta misura. Chiaramente, secondo le suddette definizioni, si comprende come i movimenti populistici non possono definirsi politici in quanto portatori di un interesse settoriale che non tiene conto delle esigenze della comunità.

tutti affinché si sentano effettivamente partecipi e vicini alle Istituzioni; una Europa che dovrà riaffermare con forza il rispetto sacrosanto dei diritti di ciascuno e di tutti, ovvero i diritti individuali e collettivi che costituiscono l'essenza della democrazia⁵⁸⁷. In altri termini, la questione migranti prepotentemente da problema di natura prettamente unamitaria che tanta opposizione ha trovato e continua a trovare nelle forze conservatrici e reazionarie dei Paesi aderenti all'Ue, dovrà essere posta al centro della politica europea se si vuole veramente disegnare - così come era nelle originarie intezioni - un nuovo e più realistico ideale di società libera, inclusiva e creativa che sfati le improbabili invasioni paventate dalle forze nazionalistiche⁵⁸⁸. Bisogna comprendere che la migrazione, alla stessa stregua dell'economia, ha assunto una configurazione globale⁵⁸⁹, proprio perché fenomeno insito nella stessa natura umana, perché non riconducibile a limitate aree del pianeta, bensì a tutti i continenti; bisogna, altresì, comprendere che la nuova migrazione è «figlia» e conseguenza del lato più negativo della globalizzazione che ha avvicinato i mercati ma ha allontanato irrimediabilmente gli uomini sempre più presi dal principio del massimo utile senza tenere conto degli effetti collaterali.

⁵⁸⁷ Secondo i dati forniti da "Eurobarometro" i risultati di un'indagine condotta in vista delle elezioni europee del 2019, dimostrano che i cittadini UE continuano a supportare in maniera crescente il progetto europeo, nonostante le spinte populiste in chiave antieuropea. Due terzi degli intervistati, infatti, sono convinti che il proprio Paese abbia tratto benefici dall'appartenenza all'Unione. In particolare, in Italia, il 44% è favorevole a restare in Europa contro un 24% favorevole alla brexit.

⁵⁸⁸ Secondo "Eurostat" (Dati marzo 2018): la Germania ha registrato il numero totale più elevato di immigrati (1 029 900) nel 2016, seguita dal Regno Unito (589 000), dalla Spagna (414 700), dalla Francia (378 100) e dall'Italia (300 800). La Germania ha registrato il numero più elevato di emigrati (533 800) nel 2016, seguita dal Regno Unito (340 400), dalla Spagna (327 300), dalla Francia (309 800), dalla Polonia (236 400) e dalla Romania (207 600). In totale 21 Stati membri dell'UE hanno registrato più immigrati che emigrati nel 2016, mentre in Bulgaria, Croazia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo e Romania il numero degli emigrati ha superato quello degli immigrati.

(https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it#Flussi_migratori:_2_milioni_di_immigrati_da_paesi_terzi)

⁵⁸⁹ Alla stessa stregua della migrazione globale, in ambito alimentare, intesa quale quantità di sostanze non volatili che migrano dal materiale a un liquido, la migrazione umana globale si caratterizza dal fatto che non investe solamente soggetti in cerca di una collocazione lavorativa più disgnitosa - come avveniva nel secolo scorso - ma coinvolge, ampliandone la portata del fenomeno, donne, uomini, vecchi e bambini che sono stati - loro malgrado - costretti a lasciare il loro passato in cerca semplicemente di un futuro. La differenza che intendo evidenziare tra *migrazione* e *migrazione globale* è che quest'ultima è conseguenza della globalizzazione che ha favorito un neocolonialismo spregiudicato per lo sfruttamento di risorse, celato da una finta umanità.

Papa Francesco, nel Messaggio per la giornata mondiale del migrante e del rifugiato del 15 gemmaio 2017 ha giustamente affermato che «Sono in primo luogo i minori a pagare i costi gravosi dell'emigrazione, provocata quasi sempre dalla violenza, dalla miseria e dalle condizioni ambientali, fattori ai quali si associa anche la globalizzazione nei suoi aspetti negativi. La corsa sfrenata verso guadagni rapidi e facili comporta anche lo sviluppo di aberranti piaghe come il traffico di bambini, lo sfruttamento e l'abuso di minori e, in generale, la privazione dei diritti inerenti alla fanciullezza sanciti dalla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia ».

Ma purtroppo, nonostante le opposizioni di quanti credono fermamente nell'opportunità di crescita grazie proprio al fenomeno dell'immigrazione, si continua a commettere errore su errore: è proprio quanto emerge dall'ultima «creatura» pensata e realizzata dal vice Premier italiano con il provvedimento cosiddetto «decreto sicurezza» che, a mio giudizio, privilegia la repressione anziché la prevenzione⁵⁹⁰.

Non può, infatti, non riconoscersi nel sopraccitato provvedimento legislativo il palese disconoscimento *tout court* della nozione di diritti umani dal momento che viene abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari che verrà sostituito con un permesso speciale e, soprattutto, temporaneo, se e solo, per motivi di salute o per altre residue fattispecie quali le calamità naturali o per particolare valore civile. In sostanza si assisterà – proprio per dare voce alle false percezioni di parte del popolo al fine di fidelizzarlo al movimento populista e nazionalista – a incontrollati decreti di espulsione⁵⁹¹.

Che fare, dunque? Bisognerebbe «ridemocratizzare» le attuali democrazie, o meglio pseudo democrazie, dei Paesi aderenti attraverso una «scolarizzazione»⁵⁹² di tutti che evidenzi, in maniera chiara ed accessibile, i vantaggi fino ad oggi ottenuti dalla

⁵⁹⁰ Il 29 novembre 2018, con una larga maggioranza, 396 sì e 99 no, il decreto Sicurezza è diventato ufficialmente legge. Le principali misure, volute da Salvini e dalla Lega Nord sono, tra l'altro, il raddoppio dei tempi di trattenimento nei Centri di permanenza per il rimpatrio, che passa da 90 a 180 giorni, l'abrogazione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari sostituiti con permessi per meriti civili o per cure mediche o se il Paese di origine vive una calamità naturale. Una delle più eclatanti novità previste dalla nuova legge è l'ampliamento dei termini per l'istruttoria della domanda di concessione della cittadinanza che passa da due a quattro anni e che verrà concessa solo se si conosce l'italiano.

⁵⁹¹ I primi effetti del c.d. "Decreto Sicurezza" a distanza di solo un giorno dalla sua approvazione – 29.11.2018 – ha dato i suoi primi risultati negativi: una circolare della Prefettura di Potenza, datata 30 novembre 2018 (l'indomani dell'approvazione del decreto), ha invitato i gestori CAS di «espellere» dalle strutture tutti i soggetti in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari perché la «Prefettura non corrisponderà dal 1° dicembre p.v. il pagamento delle Somme per i servizi di accoglienza nei confronti dei suddetti stranieri che dovessero rimanere nelle strutture». Anche la Prefettura di Crotone, città della Calabria, ha emanato un simile provvedimento che ha provocato l'espulsione di circa duecento stranieri in possesso del PDS e che vivevano nel CARA di Isola Capo Rizzuto. Tra le prime 24 persone che hanno dovuto lasciare il Centro – si veda "Il Giornale" dell'1 dicembre 2018 – c'erano "una famigliola con una bimba di appena cinque mesi, nata a Crotone, nel maggio scordso, una donna incinta, tre donne vittime di tratta, due ragazzi con problema psichiatrici". Ma è veramente possibile legiferare in maniera anacronistica e in contrasto con le norme internazionali e comunitarie in tema di diritti umani? E' mai concepibile mettere letteralmente in strada, senza congruo preavviso, chi era ospitato nei Centri di accoglienza? Sono domande a cui la Comunità europea ed internazionale dovrebbero dare delle risposte attraverso l'obbligatorietà del ripristino dello *status quo*.

⁵⁹² Con il termine «scolarizzazione» si intende qui evidenziare la necessità di pubblicizzare a tutti i livelli i benefici dell'appartenza all'Ue, atteso che la stragrande maggioranza ne sconosce di fatto il ruolo e le sue potenzialità. In altri termini, bisognerebbe colmare il déficit della mancata conoscenza che certamente è da addebitare ai leaders che hanno semplicemente pensato a coltivare il proprio orticello elettorale ed omettendo di realizzare il necessario collegamento che avrebbe consentito di avere contezza delle vere potenzialità che potrebbero disegnare un diverso e migliore futuro di tutta l'area europea.

appartenenza all'Ue; bisognerebbe ancora, sempre attraverso la ridemocratizzazione, favorire «l'innamoramento» alla politica affinché ogni componente ed ogni essere presente all'interno dell'Ue possa realmente identificarsi ed esplicitare la convivenza con gli altri nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e condiviso di tutta la comunità umana⁵⁹³.

Si dovrebbe, in particolare, avere la capacità di invertire la tendenza di mettere al centro sempre e comunque «noi» con l'affermazione di «tutti» che racchiude ed ingloba necessariamente *noi* e gli *altri* per favorire così un possibile progetto unitario ed antiframezzario di vera unità che assicuri a tutti, indistintamente a tutti, diritti quali sinonimi di uguaglianza, ovvero riconoscimento incondizionato dello status di uomo perché non ci potrà mai essere vero sviluppo senza lotta alle diseguaglianze.

Dobbiamo, in ultima analisi, lavorare – ognuno per le proprie competenze – per costruire una Europa che finalmente comprenda il vero valore della diversità che deve rappresentare non uno scoglio bensì la sorgente di un reciproco interscambio di esperienze che arricchisce e completa tutti, europei e stranieri; una Europa che, infine, diventi territorio libero in cui tutti possano decidere della loro vita e in cui possano realmente partecipare – attraverso un avvicinamento istituzionale dall'alto verso il basso – alle scelte nell'interesse di tutti e che sia, dunque, orientata verso una prevenzione costruttiva di una società umanizzata e non repressiva⁵⁹⁴.

Un sogno, questo? No, semplicemente l'obiettivo perseguibile e conseguibile dalla nuova generazione che deve continuare a credere in una Europa permeabile agli arricchimenti degli interscambi con chi, proveniente da altre parti del mondo, vuole autodeterminarsi per rendersi parte integrante di una società più equa e giusta.

⁵⁹³ Per un rapido excursus sulla politica si rimanda a: Lattes, G. B. (2017). *Per lo studio della politica. Appunti di una lettura acronotopica*. Società Mutamento Politica, 8(15), 415-452.

⁵⁹⁴ I Paesi con maggioranze populiste, come l'Italia, continuano a legiferare norme prettamente repressive anziché preventive. Si continua, infatti, a sperperare risorse nella repressione quando invece potrebbero essere utilizzate in termini di prevenzione con azioni mirate al recupero ed alla rieducazione. Appare eclatante il dato che l'Italia, pur avendo un numero degli addetti della sicurezza – secondo quanto riportato da “Italia Oggi” del 30 novembre 2018 a p. 5 nell'articolo “Sicurezza, mezzi ok ma usati male” a firma di Domenico Cacopardo – in percentuale più alto rispetto agli altri Paesi dell'Ue (278.000 addetti su 59 milioni di abitanti contro i 243.000 della Germania su 80 milioni di abitanti e contro i 203.000 della Francia su 65 milioni), continui inperterrita nella politica repressiva invece di adoperarsi a trasformare l'amministrazione della giustizia in effettivo servizio.

5.6 Una proposta di riappacificazione

«La riappacificazione non è...solo una speranza, ma la promessa di una ritrovata intesa etnica e regionale»⁵⁹⁵ ovvero, nel caso specifico europeo assume un significato certamente di ampio respiro che necessita di un approfondimento al fine di ritrovare una nuova linfa vitale che dia continuità ad un ambizioso progetto iniziato con un fine originario, a dire il vero, diverso ma che aveva quale antecedente fattuale – almeno a livello embrionale mentale – la realizzazione di un luogo di pace, libertà e benessere.

Diventa necessario, di conseguenza, approfondire gli aspetti e gli obiettivi che l'Europa in questi ultimi periodi intende perseguire e con quali strumenti o interventi stia operando per addivinire alla soluzione dell'annoso problema di chi vuole entrare nei territori europei e quanti invece vogliono innalzare barriere fisiche e mentali, ovvero per tentare una concertazione di interessi che mi piace chiamare “riappacificazione”: incontro ed accordo consapevole di opposti interessi che, comunque, presentano affinità d'intenti e obiettivi comuni.

Senza spirito e voglia di riappacificazione, senza una ragionevole e necessaria politica di governo dell'immigrazione si rischia di innescare – anche per via della falsa percezione del problema da parte dell'opinione pubblica comune, sponsorizzata ed alimentata dai partiti codiddetti anti-immigrati – una guerra di odio che avrà quale risultato l'opposto di quanto preventivato. E' sotto gli occhi di tutti, infatti, che la chiusura degli accessi agli immigrati ha di fatto aperto e incentivato l'immigrazione gestita dalle mafie transnazionali che hanno creato un vero e proprio “business dell'illusione” di quanti vedono nell'Ue la terra dell'Eldorado⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ Turco, A. (2018). *Geografia politica della Guinea post-Ebola. Documenti geografici*, (2), 1-14.

⁵⁹⁶ Una lucida analisi sulle varie mafie straniere che presentano un alto grado di specializzazione criminale è stata svolta da Musci, A. (2011). *Tutte le mafie del mondo*. Stampa alternativa/Nuovi equilibri. Sull'organizzazione dei viaggi gestiti dalle mafie che alimentano le illusioni di quanti sognano un futuro di pace, si veda Teracciano, U. (2013). *Il controllo delle frontiere marittime, in una prospettiva di cooperazione con i paesi del Maghreb*. Sicurezza e scienze sociali.

Non è, dunque, attraverso la restrizione che certamente per modalità ed intensità non può non essere considerata a tutti gli effetti respingimento vero e proprio in ispregio alle norme sul diritto internazionale di *non-refoulement*⁵⁹⁷, che può essere risolta la piaga della immigrazione gestita dalle mafie che, in altri termini, deve essere sconfitta sul terreno della legalità e non della repressione che produrrà l'effetto contrario, come la «Storia» insegna⁵⁹⁸.

Non si comprende, insomma, che è diventata vitale necessità la riapertura di canali liberi – controllati, sicuramente, per ragioni di sicurezza e legalità – di immigrazione consapevole e responsabile che non soltanto trovi comprensione, accoglienza ed aiuti umanitari ma che sopperisca al deficit generazionale che sta vivendo l'Europa del terzo millennio.

Che l'Europa stia diventando vecchia – non soltanto retoricamente – è sotto l'occhio di tutti: «l'Europa perde ogni anno 3 milioni di lavoratori, che vanno in pensione, e non sono sostituiti da nessuno, semplicemente perché chi avrebbe dovuto sostituirli non è mai nato»⁵⁹⁹. In pratica non esiste un vero e proprio ricambio generazionale che sia in grado, senza l'insostituibile aiuto degli immigrati, a sostituire la forza lavoro che annualmente fuoriesce dalla produzione attiva⁶⁰⁰.

⁵⁹⁷ Art. 33, Convenzione di Ginevra sui rifugiati; e art. II.3, Convenzione sui rifugiati OAU. Si veda anche art. 9, Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata il 17 dicembre 1979 con la risoluzione G.A. 146 (XXXIV), UN GAOR, 34a Sess., Supp. No. 46, UN Doc. A/34/46; art. 3, Convenzione europea sull'extradizione, adottata il 13 luglio 1957; art. 5 della Convenzione europea sulla soppressione del terrorismo, adottata il 27 gennaio 1977; art. 4, Convenzione inter-americana sull'extradizione, adottata il 25 febbraio 1981; e art. 3, Trattato modello ONU sull'extradizione.

⁵⁹⁸ Ad esempio, il risultato del divieto di vendere, produrre e importare bevande alcoliche inserito nella Costituzione americana con il Diciottesimo emendamento, entrato in vigore il 17 gennaio 1920 e rimasto in vigore fino al 17 febbraio 1933 non fu certamente quello che il Senatore Andrew Volstead, promotore della legge sul proibizionismo negli Stati Uniti, aveva immaginato e cioè che «I quartieri umili presto appariranno al passato. Le prigioni e i riformatori resteranno vuoti. Tutti gli uomini cammineranno di nuovo eretti, tutte le donne sorrideranno e tutti i bambini rideranno. Le porte dell'inferno si sono chiuse per sempre». Le conseguenze immediate del divieto di vendita degli alcoolici furono invece la riduzione delle entrate federali del 14% e, cosa ancora più grave, l'incremento della criminalità organizzata che, attraverso la vendita illegale degli alcoolici, realizzava una fonte di guadagno ingente. Sull'aspetto economico del proibizionismo, si consulti: Rossi, M. (2009). *Il costo fiscale del proibizionismo: una simulazione contabile*. Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Settembre.

⁵⁹⁹ Articolo di Allievi, S. (2018) *Migranti, ecco come una politica seria affronterebbe la questione*. Consultabile sul sito: <http://espresso.repubblica.it/internazionale/2018/07/11/news/migranti-ecco-come-una-politica-seria-affronterebbe-la-questione-1.324791>.

⁶⁰⁰ Secondo l'analisi di Andrea Telara, apparsa su "Panorama" del 3 dicembre 2015, in Italia nel 2014, a conferma della crisi generazionale di ricambio, i lavoratori che hanno iniziato a percepire una pensione, ovvero che sono usciti dal lavoro attivo, sono stati 541.982 contro 675.860 che hanno smesso di percepire l'assegno pensionistico perché deceduti o per la perdita del requisito. In pratica a fronte della fuoriuscita dal mondo del lavoro annualmente in Italia di circa duecentomila addetti questi non potrebbero essere sostituiti da nessuno, semplicemente perché chi avrebbe dovuto sostituirli non è mai nato. (<https://www.panorama.it/economia/lavoro/pensioni-tutti-i-numeri/#gallery-0=slide-4>)

Sotto questo punto di vista non si può, inoltre, ignorare – al di là delle false percezioni di pseudo invasione degli stranieri – quanto rilevato dall’Istat in Italia nel 2017 che ha registrato un “saldo naturale” negativo cioè la differenza tra numero di nuovi nati iscritti all’anagrafe dei residenti e numero di cancellati per decesso, pari a 183 mila persone⁶⁰¹.

Il risultato di tale calo del “saldo attivo” produrrà, in termini di sviluppo economico, la chiusura ermetica delle frontiere che – oltre a favorire ingressi incontrollati gestiti dalle mafie – casuserà, proprio a causa del calo demografico, nel medio termine una contestuale riduzione della produzione e la migrazione dell’industria attiva in Paesi ad alto tasso di manodopera⁶⁰².

Ciò che, forse, l’Ue non ha preso in seria considerazione è che una legittima e sostanziale accettazione politica e sociale dell’opinione pubblica potrebbe realizzarsi, propriamente attraverso l’apertura controllata dell’ingresso di chi vuole integrarsi nella società europea e che, di conseguenza, rappresenterebbe una naturale autoesclusione di chi vorrebbe stanziarsi per fini irregolari e illegali.

Una tale visione implica necessariamente l’accompagnamento del migrante, attraverso percorsi mirati e professionalizzanti, all’inserimento attivo nel tessuto produttivo che avrà, quale naturale conseguenza, oltre all’elevazione dell’autostima,

⁶⁰¹ Secondo gli ultimi dati Istat, nel 2017 sono nati in Italia solo 464mila bambini, il 2% in meno rispetto al 2016 quando se ne contarono 473mila. Cifre che battono il precedente record di minimo storico dall’Unità d’Italia, registrato nel 2016. E’ la nona consecutiva diminuzione dal 2008, anno in cui nacquero solo 577mila bambini. I decessi sono stati invece 647mila, 31mila in più del 2016 (+5,1%) e solo mille in meno rispetto al 2015, l’anno in cui si sono contati più morti dalla fine della Seconda guerra mondiale. Il “saldo naturale” (-183mila persone) rappresenta il minimo storico: è stato superato di 21mila unità il precedente record negativo registrato nel 2015 (-162mila). Il saldo migratorio con l’estero, cioè la differenza tra il numero degli iscritti per trasferimento di residenza dall’estero e il numero dei cancellati per trasferimento di residenza all’estero, è stato in compenso positivo per 184mila unità. Sono però diminuite anche le nascite in Italia da madre straniera: sono state 90mila, il 3,6% in meno dell’anno prima. All’1 gennaio 2018, i residenti in Italia erano 60 milioni 494mila, in calo dell’1,6 per mille rispetto all’anno prima. E in media la popolazione è sempre più vecchia: il 22,6% ha almeno 65 anni, il 64,1% ha età compresa tra 15 e 64 anni mentre solo il 13,4% ha meno di 15 anni. L’età media ha oltrepassato i 45 anni.

⁶⁰² Si rischia, a giudizio di chi scrive, d’incentivare ancor più la spinta alle imprese, strette da una crisi congiunturale senza precedenti, a delocalizzarsi in regioni nelle quali la differenza salariale è molto significativa. Basti pensare che, secondo uno studio della Verisk Maplecroft, una società che si occupa di ricerca strategica e analisi sui rischi globali, il Myanmar (che si trova tra il Bangladesh, l’India, la Cina e la Thailandia) risulta “più attraente” per gli investitori rispetto alla Cina, che è scesa al 64esimo posto e alla Thailandia, che si trova al 93esimo posto: lo stipendio minimo è inferiore a 100 dollari al mese, rispetto ai 450 dollari in Cina, come risulta da una ricerca dell’Organizzazione internazionale del lavoro. Vedi: <https://www.interris.it/archivio-storico/myanmar-nei-top-5-dei-paesi-con-il-piu-basso-costi-del-lavoro>

un graduale sviluppo economico della regione europea, proprio per l'apporto delle esperienze individuali che in ogni caso trasferiranno⁶⁰³.

Da ciò non si comprende l'incomprensibile distinzione che sovente, negli ultimi tempi, evidenziano i politici tra *migranti economici* e *rifugiati*⁶⁰⁴ per semplificare l'accezione tra buoni e meno buoni, non comprendendo appieno che la volontà di migrare non dipende quasi mai da un unico fattore ma da un complesso di fatti, spesso correlati e conseguenti, che spaziano dalla instabile o insostenibile situazione economica nel Paese di partenza alla ricomposizione degli affetti familiari e amicali. Molto spesso la distinzione nasconde la volontà politica di precludere ai migranti l'accesso ai diritti fondamentali proprio per giustificare il respingimento o, più spesso, l'espulsione eseguita subito dopo lo sbarco e dopo, procedure di rinfocillamento probabilmente non prioritariamente per ragioni umanitarie ma per la visibilità positiva nei confronti del resto del mondo. Ancora una volta, *l'apparire* ha prevalenza sulla *sostanza* che sembra sempre più incardinarsi verso la propensione a rimuovere fisicamente i migranti che non si ritiene possiedano i requisiti per essere ammessi alle procedure di protezione internazionale, proprio in ottemperanza a Decisioni (n. 1523 del 14 settembre 2015 e la n. 1601 del 22 settembre 2015) che, tutto sommato anche se prive di forza legislativa, autorizzavano misure di allontanamento forzato «dei cittadini di paesi terzi che non hanno chiesto protezione

⁶⁰³ Sull'acculturamento dei giovani migranti di oggi, di consiglia: Besozzi, E., Colombo, M., & Santagati, M. (2009). *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Milan: Franco Angeli. Sulle trasformazioni sociali ed economiche e sul mutamento del mercato di lavoro, si veda il primo capitolo di: BelleSi, D. C. L. (2010). *Verso una prospettiva di lungo periodo per il sistema della formazione professionale. Il ruolo della rete formativa. Rapporto finale*, 2010 niColi D., *I sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) in Europa*, 2010 Pieroni, V.-Santos Fermino, A., *La valigia del "migrante". Per viaggiare a Cosmopolis*, 2010 Prellezo, JM. Scuole Professionali Salesiane. Momenti della loro storia (1853-1953).

Sull'approvazione da parte del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 del programma di lavoro " Istruzione e formazione 2010" che - nel contesto della strategia di Lisbona - ha istituito, per la prima volta, un quadro solido per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, fondato su obiettivi comuni e il cui scopo essenziale è quello di incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali attraverso lo sviluppo di strumenti complementari a livello di UE, si veda: Europeo, C. (2009). *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

⁶⁰⁴ Il termine «migrante economico» è stato utilizzato per la prima volta da Kunz, E.F. (1973), *The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement*, in "International Migration Review". p.7. Con tale termine, l'A. indicava coloro che partono attratti da migliori prospettive economiche. Tale definizione è entrata nell'uso corrente con un significato storpiato e deviante, tant'è che molti studiosi del fenomeno migratorio non la ritengono valida perché, nella sostanza, intenderebbe individuarli quali «migranti illegali».

internazionale o il cui diritto di rimanere sul territorio è cessato»⁶⁰⁵ e auspicavano nuove e più incisive misure per «salvaguardare i diritti delle persone bisognose di protezione internazionale» e per impedire la «migrazione irregolare»⁶⁰⁶. In pratica, etichettando il migrante con l'epiteto «economico» si generalizza la motivazione della migrazione che viene così circoscritta a quella economica e cioè esclusivamente al miglioramento del proprio tenore di vita e così diventa quasi naturale «pensare» ad un respingimento mirato, magari correlato con un aiuto da elargire comunque nel Paese di provenienza.

Ecco che si rende preponderante la necessità di una vera e propria riappacificazione tra Paesi riceventi e migranti che chiedono di entrare in Ue perché se si persisterà ostinatamente – come sembrerebbe orientata la politica europea – nella repulsione e repressione della immigrazione generalizzata a favore di una immigrazione esclusivamente «selezionata» in riferimento alle qualifiche possedute, comporterà, quasi sicuramente, il mantenimento dello *status quo*, ovvero il perdurare delle condizioni per il proliferarsi di una immigrazione gestita e fomentata da una mafia «industrializzata» che gestisce sia il viaggio che la collocazione e che diventano fonti di proventi illeciti e incontrollati⁶⁰⁷.

Urge, dunque, una riappacificazione che certamente non potrà mai essere raggiunta se, come è avvenuto in questi giorni in Italia, norme fuorvianti e repressive tentano di arginare e stroncare ogni richiesta di pacifico ingresso nel Paese. Il Decreto Sicurezza recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero

⁶⁰⁵ Art. 7, comma 1 lett. c) Decisione n. 1523 del 14 settembre 2015 della Commissione Europea (G.U. dell'Unione europea n. L 239/146 del 15.9.2015).

⁶⁰⁶ Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, n. 6 del «Considerando».

⁶⁰⁷ Felice Manti nel suo articolo «L'immigrazione fa ricca la mafia» pubblicato su «Il Giornale.it» del 14 agosto 2014 scriveva: «È la mafia a prendere accordi con i mercanti di uomini, è la mafia la prima agenzia di collocamento dei disperati. Perché un lavoro te lo trova sempre, che sia spacciare nell'hinterland di Milano o vendere occhiali, borse o vestiti a Capri. Il clandestino che scappa dal suo Paese in cerca di una nuova vita spesso non ha scampo. Le cosche offrono un pacchetto completo: un lavoro, una paga, un tetto. L'alternativa è vivere in trenta in un appartamento e lavorare 12 ore per raccogliere cassette di arance a Rosarno che poi vengono vendute a 50 centesimi l'una alla Coop mentre magari un connazionale spaccia nell'ombra di Parco Sempione una delle 50mila dosi di coca che ogni settimana circolano a Milano, per una cifra mostruosa di contante che rientra nel circuito legale grazie a bar e ristoranti in mano ai boss, da Milano a Reggio Calabria». L'articolo è consultabile:

<http://www.ilgiornale.it/news/politica/soccorriamoli-mare-e-rimandiamoli-casa-cos-fa-leuropa-1044625.html>

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» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 dicembre 2018, n. 281 come ha evidenziato il Capo gruppo P.D. alla camera, Graziano Delrio, subito dopo l'approvazione, “creerà persone invisibili” perché le persone che, prima dell'approvazione del decreto venivano seguiti dai Comuni, adesso si troveranno sostanzialmente fuori dai percorsi regolari e perciò “vagheranno come fantasmi per le nostre città”. Il decreto, infatti, nella logica prettamente nazionalistica di chi lo ha partorito (voluta dal Ministro degli Interni Matteo Salvini, è stato approvato con i voti delle formazioni populiste Movimento 5 Stelle e Lega, oltre ad altre formazioni minori di destra) ha quale precipuo intento la drastica riduzione, se non proprio la eliminazione, dei permessi di soggiorno per motivi umanitari prevedendo esclusivamente permessi per meriti civili o per cure mediche o se una calamità naturale perversa nel Paese di origine⁶⁰⁸. Raddoppiati anche i termini della concessione della cittadinanza per matrimonio che, in base all'art. 7, passa da due a quattro anni: si tratta, in pratica, di una palese violazione dell'art. 22 della Costituzione⁶⁰⁹ laddove viene incredibilmente allungato il termine a quattro anni per il procedimento di riconoscimento della cittadinanza.

La ratio di tale legiferazione, a mio modesto parere, è che il migrante viene visto come *nemico* quando, invece, è certamente *vittima* dello sviluppo di un sistema economico politico che, in nome dell'accumulazione spropositata di ricchezze in mano di pochi, ha generato devastanti disuguaglianze che hanno favorito quasi insanabili contrapposizioni che sfociano, molto spesso, in odio di parte.

⁶⁰⁸ Desta preoccupazione la constatazione che comunque i provvedimenti legislativi emanati anche in ispregio alle Convenzioni internazionali, nonché al diritto comunitario, trovino consensi tra la popolazione tanto che – secondo un sondaggio dell'SWG, consultabile sul sito <https://www.money.it/evoluzione-sondaggi-politici-partiti-Italia#1> - i consensi della Lega sono infatti passati dal 4% del 2014 all'attuale 32%. «Notevole anche il balzo dal 4 marzo 2018, visto che alle urne la Lega ha ottenuto il 17,35%. In sostanza Salvini avrebbe aumentato del 15% il proprio bottino di voti negli ultimi mesi attestandosi come prima forza politica del paese».

⁶⁰⁹ «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome».

Il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, covertito in legge 1 dicembre 2019, n. 132⁶¹⁰ avendo oggettivamente eliminato l'istituto della protezione umanitaria non considerandola più speciale fattispecie di protezione, ha legalizzato – ma si può mai parlare di legalità, atteso che legalità è sinonimo di legittimità, ovvero presenza di motivi ragionevolmente validi? – l'irregolarità di migliaia di immigrati che alla data di entrata in vigore del decreto avevano la residenza nel Paese. Con tale nuova norma si è voluto sostanzialmente circoscrivere alcune forme esclusive di tutela al fine di evitare ogni e qualsiasi discrezionalità che, se da un lato equivale a dare certezza alla norma, dall'altro elimina ogni e qualsiasi iter *logico-giuridico* che il giudice deve seguire per addivenire alla decisione finale, comprimendo così la sua autonomia nella scelta e nella valutazione degli elementi probatori sui quali dovrebbe formare il suo giudizio⁶¹¹.

Riappacificazione, dunque, significa trovare il giusto equilibrio tra aspettative di chi si rivolge all'Europa della prima ora, ovvero all'Ue quale spazio garante dei diritti fondamentali, e tra questa nuova Europa, pervasa e governata da movimenti che ne vogliono modificare l'essenza attraverso una nuova forma di autodifesa dei confini che comporterà isolamento e perdita di attrattiva. Equilibrio che, in ultima istanza, deve trovare un necessario punto d'incontro tra esigenze di non deludere le spinte provenienti dall'elettorato e la rieducazione di quest'ultimo senza alcun timore di perdita di consensi.

E' questa, a mio sommo giudizio, la via da seguire affinché i problemi dell'immigrazione vengano affrontati attraverso una strutturazione reale e non solamente assistenzialistica che lascia il tempo che trova; bisogna pensare – e questo i politici in prima persona dovrebbero comprenderlo per impegnarsi in tal senso – non ad un respingimento tout court ma ad una integrazione strutturata e permanente che si

⁶¹⁰ La legge di conversione del decreto sicurezza (n. 113/2018) predisposto dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 dicembre 2018 ed è entrata in vigore il giorno successivo. Per una analisi critica del provvedimento, si consulti Algotino, A. (2018). *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*.

⁶¹¹ Sul libero convincimento del giudice si veda: Canzio, G. (2003). *Prova scientifica, ragionamento probatorio e libero convincimento del giudice nel processo penale*. In Dir. pen. proc (Vol. 1193). Si veda anche Taruffo, M. (1973). *Prove atipiche e convincimento del giudice*. In Riv. dir. proc (Vol. 393).

realizza attraverso l'investimento nell'immigrato quale risorsa di un migliore avvenire di tutti.

E' questa la vera riappacificazione che auspico perché dipende esclusivamente dalla volontà di tutti e di ciascuno assumersi, ognuno per il proprio ruolo, la responsabilità di affrontare il problema dell'integrazione e dell'accoglienza definitivamente ed una volta per tutte per farla divenire finalmente «normalità»⁶¹².

5.7 Conclusioni

Partendo dalla considerazione che ogni essere umano è sintesi di unicità ed esclusività non può non concordarsi che ogni e ciascuno individuo rappresenti di conseguenza un *unicum* che ha l'oggettiva esigenza di essere considerato per quella sua unicità che lo distingue e lo differenzia degli altri all'interno della stessa categoria «essere umano» e, per questo, essere oggetto di interesse e tutela delle istituzioni. Unicità che si esplica nella stessa essenza della persona, ovvero di entità dinamica e non statica, tesa sempre per natura alla ricerca di uno spazio tridimensionale (territorio, persone, relazioni) che sia fucina e luogo di esternazione e correlazione di sentimenti dinamici e percepiti fin dal primo pullulare di vita.

Purtroppo, ancora nel terzo millennio c'è ancora chi, a livello concettuale, definisce «persona» non l'essere umano in quanto tale, ma colui il quale sia in possesso di particolari facoltà quali l'autocoscienza e la razionalità con la conseguenza, con siffatta visione insensata, inanimata di sentimenti e asettica, che non tutti gli esseri umani dovrebbero essere destinatari e detentori di diritti.

⁶¹² Si legge sul dizionario Treccani a proposito di *normalità*: «Carattere, condizione di ciò che è o si ritiene normale, cioè regolare e consueto, non eccezionale o casuale o patologico, con riferimento sia al modo di vivere, di agire, o allo stato di salute fisica o psichica, di un individuo, sia a manifestazioni e avvenimenti del mondo fisico, sia a situazioni (politiche, sociali, ecc.)».

Secondo questa, a mio giudizio, irrazionale impostazione di pensiero colui il quale non sarebbe in grado di manifestare il proprio pensiero in senso funzionalista, si vedrebbe legittimamente negato ogni qualsivoglia diritto con la conseguenza ancor più grave che tali diritti non verrebbero neppure riconosciuti ai feti, ai neonati ed ai diversamente abili con deficit neuro psichiatrici: si tratterebbe, dunque, di una esclusione *tout court* di esseri umani – solo perché in possesso di attività vitali e quindi assimilati a tutti gli altri esseri viventi, animali e piante incluse - in netta contrapposizione con la produzione legislativa della stragrande maggioranza degli Stati moderni che fortunatamente riconoscono a questi soggetti capacità giuridica, ovvero la capacità di essere destinatari di diritti soggettivi. Il negare la tutela giuridica ad un essere non in possesso di determinate caratteristiche che ritornino utili alla comunità rappresenta una inaccettabile discriminazione di tipo razziale che stride fortemente con il c.d. diritto naturale, inteso essenzialmente quale complesso di norme non scritte ma fondamentali accettate ed accettabili da tutti anche perché il loro essere al di fuori dello *ius divinum*, le rende valide per tutti, credenti e non credenti⁶¹³.

E' interessante constatare oggi l'anacronistica negazione di diritti fondamentali quando quest'ultimi risultano codificati addirittura duemila anni a.c. grazie alla lungimiranza del re di Babilonia, Hammurabi che fece scolpire su una stele un corpus di leggi che disciplinavano le problematiche della quotidianità e che – avendo «pubblicato» le norme sulla stele affinché tutti ne potessero prendere conoscenza – può senz'altro essere considerato quale precursore dell'elaborazione indiretta del principio *ignorantia iuris non excusat*⁶¹⁴.

Certamente tale codificazione, oltre ad aver esplicitato il concetto giuridico della conoscibilità della legge come elemento di sussistenza di colpa, assume una rilevante «novità» perché la prescrizione normativa non viene intesa quale strumento di misura

⁶¹³ Si tratta dell'affermazione della nuova etica della «qualità della vita» in contrapposizione alla «sacralità della vita» sostenuta da Singer, P., & Rini, S. (2000). *Ripensare la vita*. Op. cit. Si veda pure Singer, P. (2000). *Morte cerebrale ed etica della sacralità della vita*. Bioetica, 1, 2000.

⁶¹⁴ Per un approfondimento sul codice si veda: Torre, L., & Hammurabi. (2004). *Il codice di Hammurabi*. Torre.

della violazione e della conseguente sanzione applicabile, bensì quale strumento educativo tendente alla conoscenza delle stesse norme affinché venissero rispettate.

A ben vedere il re Hammurabi, con il suo corpus legis, ha intuito – ben duemila anni a.c. – che l’educazione alla legalità consente una pacifica convivenza che favorisce l’acquisizione della consapevolezza che tutti i soggetti hanno pari dignità e, perciò, pari diritti per il solo fatto che sono esseri umani presenti in un determinato territorio. Si potrebbe, pertanto, affermare che in Babilonia ci fosse intrinsecamente una nozione di diritti scollegata e a prescindere dalla cittadinanza: le prescrizioni, infatti, erano dirette a tutti coloro che si trovavano sul territorio, senza rilevare lo status di cittadino o straniero. Si potrebbe, ancora, ipotizzare una indiretta anticipazione della visione lungimirante che viene attribuita al filosofo Ippia di Elide che affermava l’uguaglianza e l’invulnerabilità della persona, riconoscendo la preminenza del diritto naturale rispetto a quello degli uomini, ovvero al diritto c.d. positivo⁶¹⁵.

I diritti dell’uomo, in maniera alquanto sistematica, devono datarsi attorno al VI secolo a.c. quando Ciro il Grande emanò il famoso Editto che fece scolpire in un cilindro – guarda caso anche il corpus legis di Hammurabi era scolpito in una stele a forma cilindrica, come a voler rimarcare una connessione tra la norma e la sua assolutezza derivante dalla natura e, quindi da Dio – e che rappresenta, seppure in forma primordiale, una forma di libertà e tolleranza religiosa, avendo permesso il ritorno dei popoli deportati nelle terre d’origine⁶¹⁶.

I diritti riconosciuti a tutti nell’antichità, in un certo senso, vengono successivamente attenuati nell’antica Roma dove viene graduata una tutela legale legata alla codificata nozione di civis che poneva quest’ultimo in una posizione di superiorità rispetto agli stranieri. In pratica, il soggetto del diritto romano non è l’uomo, l’individuo in quanto

⁶¹⁵ Si veda ns. nota n. 35.

⁶¹⁶ Nel VI secolo a.c. – ovvero 2.600 anni fa – Ciro il Grande affermava di non permettere ad alcuno di spargere terrore nel Paese da lui governato e di volere fermamente la pace prevedendo la restituzione di quanto arbitrariamente sottratto alla popolazione dalle precedenti dominazioni. A distanza di tanti secoli, non sembra essersi consolidata la convinzione che ogni individuo, in quanto tale ed in quanto unicità nella diversità, ha libertà piena ed autonomia nel rispetto ed entro i limiti della libertà degli altri. Sembra ci sia ai nostri giorni un andare a ritroso nella storia dell’uomo se si assiste ad una contrazione e compressione di diritti che risultavano già ampiamente riconosciuti nell’antichità; basti pensare a quanto accaduto recentemente (gennaio 2019) quando si ritiene legittimo rifiutare l’approdo nelle coste europee di 49 migranti raccolti a bordo di scialuppe di salvataggio di una O.N.G. tedesca che li aveva soccorsi in mezzo al Mar Mediterraneo e che dopo diciannove giorni finalmente trovano un Paese (Malta) disponibile ad accoglierli.

tale, bensì il civis, il cittadino che, proprio per il suo status, diventa soggetto di un diritto graduato e applicabile a tutti i cittadini.

Non si trattava certamente di universalizzazione di diritti ma, altrettanto certamente, la garanzia di riconoscimento di diritti su basi paritarie, anche se all'interno della categoria del civis, potrebbe considerarsi quale primordiale forma di ampliamento del godimento di diritti, o meglio, la circoscrizione di tali diritti in un'ampia platea che era rappresentata dalla categoria di chi abitava l'impero.

Il tema dei diritti umani viene anche affrontato da Ashoka⁶¹⁷ che attorno al 200 a.c., dopo la conversione agli insegnamenti del Buddha, divulgò nel suo regno la tolleranza verso le altre religioni e improntò il sistema giudiziario ai principi di equità ed imparzialità, abolendo le pene crudeli, quali la tortura e la morte.

Come è possibile notare i diritti che oggi vengono catalogati fondamentali, anche se in misura mitigata, sono stati riconosciuti fin dall'antichità ma esclusivamente per concessione e per magnificenza del sovrano: non c'era ancora la percezione di principi etici che sono insiti nella natura umana. I diritti, legati principalmente al concetto di appartenenza erano circoscritti ad una serie di categorie essenziali quali l'aria e l'acqua; bisogna attendere il 212 d.c. quando l'imperatore Caracalla emanò la *Constitutio Antoniana* con la quale concedeva – si badi, non riconosceva bensì concedeva per magnanimità – a tutti gli abitanti all'interno dei confini dell'Impero lo *status* di cittadino che, ovviamente, non assumeva connotazione di diritti su base paritaria attribuibili a tutti, appunto perché in possesso dello status di cittadino, ma graduava tali diritti in riferimento alla scala gerarchica di appartenenza all'interno dell'Impero cosicché questa primordiale concessione potrebbe configurarsi quale strumento necessario per garantire al Sovrano il controllo politico di tutti.

Per avere contezza comunque dell'eticità dei diritti fondamentali che vanno riconosciuti perché insiti nella stessa essenza umana e non per concessione dall'alto,

⁶¹⁷ Aśoka Maurya il Grande (dal sanscrito "senza sofferenza", devanagari अशोक), spesso traslitterato in Ashoka (Pataliputra, 304 a.C. – Pataliputra, 232 a.C.) fu sovrano dell'impero Maurya. (<https://it.wikipedia.org/wiki/Ashoka>). Anche queste riforme note come «Pilastrini di Ashoka», rappresentate da un insieme di trentuno iscrizioni, sono scolpite su colonne, proprio a voler evidenziare un simbolismo rinvenibile anche in Hammurabi ed in Ciro il Grande, legato alla certezza del perpetuarsi delle norme che, proprio perché incise in una circonferenza, si susseguono senza soluzione di continuità essendo che la fine coincide con l'inizio.

bisogna attendere l'avvento del Medioevo ed in particolare modo l'intuizione di San Tommaso d'Acquino che finalmente codifica una definizione originale dei diritti umani che individua nel suo *Summa Theologiae* «come insieme di primi principi etici, generalissimi». E' proprio in *primi principi* che si coglie l'originalità del pensiero tommasiano perché rappresenta la consapevolezza che detti diritti sono nati insieme a l'uomo e, quindi, ne rappresentano la stessa essenza; diritti che comunque – sempre secondo il pensiero di San Tommaso D'Acquino – devono protendere verso tutti e per il benessere collettivo⁶¹⁸. Detto in altri termini, tutti i diritti soggettivi, per quanto in sé legittimi, debbono essere correlati e finalizzati al bene sociale: solamente così sarebbe possibile ipotizzare una società più equa e più coesa in grado di garantire a tutti il godimento dei diritti fondamentali senza intaccare i diritti degli altri.

Detto pensiero, ripreso e rielaborato alla fine del 1800 da Marx, rappresenta lo spartiacque tra individualismo e collettivismo nel senso che si incomincia a delineare non una tutela individualistica del singolo ma una tutela sociale ovvero collettiva. Ed è proprio in questo periodo – fine 1800, inizi 1900 – che si assiste alla nascita di aggregazioni per la difesa ed il miglioramento delle condizioni di vita dei gruppi sociali più svantaggiati sollecitata dalla nascente dottrina marxista che teorizzava la costruzione di una società senza classi e differenze sociali e dall'avvento della nuova società industrializzata che acuisce la differenziazione delle classi sociali.

Il merito di queste contraddizioni, marxismo – capitalismo, è stato senz'altro indirettamente l'incentivare le lotte per l'affermazione delle esigenze elementari per il miglioramento della vita che, in definitiva, rappresentano i cardini delle basi dei diritti fondamentali e umani. E soprattutto bisogna riconoscere al movimento operaio ed alle sue lotte, a volte cruente ed altre volte represses con la violenza, il merito dell'affermazione dei diritti c.d. positivi e cioè, di quei diritti economici, sociali e culturali, poi sanciti a livello internazionale dall'Onu. Bisogna, inoltre, riconoscere il ruolo che la concertazione ed il dibattito assumono per il superamento dei conflitti dei

⁶¹⁸ Sulla identità e diversità dell'essere in San Tommaso D'Acquino si consulti: Ventimiglia, G. (1997). *Differenza e contraddizione: il problema dell'essere in Tommaso d'Aquino: esse, diversum, contradictio* (Vol. 17). Vita e pensiero; Di Maio, A. (1998). *Il concetto di comunicazione: saggio di lessicografia filosofica e teologica sul tema di comunicare in Tommaso d'Aquino* (Vol. 15). Gregorian Biblical BookShop. Per una panoramica sintetica sulla vita e le opere, si veda ns. nota n. 52.

valori che, pur partendo da posizioni diverse ed opposte, possono essere indirizzati verso il benessere sociale e la concordia che, certamente, rappresenteranno i presupposti per un futuro in cui non ci sarà più bisogno di affermare i diritti umani in quanto insiti nelle menti e nella quotidianità.

Purtroppo, la lenta progressione verso una affermazione tout court dei diritti umani viene frenata dagli eventi bellici – la Prima guerra mondiale – che diventano inconsapevolmente motivo di instaurazione di regimi autoritari che demoliscono sicuramente quanto faticosamente sancito dalla Dichiarazione dei diritti fondamentali del XVIII secolo in tema di diritti fondamentali che erano diventati, per unanime consenso, il fondamento principale dello Stato di diritto.

E' subito dopo il secondo dopoguerra, dopo i terribili orrori che si sono perpetrati in nome di una pseudo filosofia che riteneva legittima l'eliminazione fisica sia degli avversari politici che di persone appartenenti a categorie ritenute nocive per il mondo, quali, ebrei, omosessuali, zingari e anche persone diversamente abili, che si comprende finalmente che per non incorrere mai più negli orrori della guerra e affinché non vengano mai più perpetrati crimini come l'olocausto, bisogna assumere una nuova concezione del diritto; nuova concezione tendente ad una progressiva trasformazione sia del concetto stesso del diritto che delle istituzioni internazionali deputate – almeno teoricamente – all'applicazione delle nascenti codificazioni nei vari Paesi.

E' solamente a partire dagli inizi degli anni cinquanta del XX secolo che si incomincia ad avere la consapevolezza che l'imposizione insensata e fuorviante di accettare – come se la realtà sociale possa essere imprigionata a tenuta stagna – l'appartenenza ad una *affiliazione unica*⁶¹⁹ che inevitabilmente causa, come l'esperienza del nazi-fascismo insegna, violenze e assurde ed incoprensibili privazioni di elementari diritti.

Proprio per la certezza che l'individualismo deve necessariamente espandersi in pluralismo che racchiude non soltanto la nostra storia personale ma anche quella

⁶¹⁹ Sen, A., & BARI, E. L. (2006). *Identità e violenza*. p. 22. Non può non riconoscersi, infatti, la grande importanza che assume la diversità culturale in una società oramai globalizzata che necessariamente ha bisogno di interagire con tutti nel rispetto della diversità che così non diventa motivo di divisione ma, al contrario, di confronto per una visione culturale avanzata che coglie le opportunità offerte dal globo.

degli altri, che nel 1945, i delegati di cinquanta Paesi decidono di riunirsi a San Francisco, pieni di ottimismo e di speranza, con lo scopo di costituire una Organizzazione internazionale al fine di promuovere la pace e scongiurare future guerre. Dagli incontri tra i rappresentanti dei Paesi che hanno dato vita alle Nazioni Unite, la concezione che tutti gli uomini, nascendo liberi ed uguali, hanno pari dignità trova codificazione nella “Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo”, approvata il 10 dicembre 1948, a Parigi.

La «novità» della Dichiarazione è la chiara ed esplicita enunciazione del principio della dignità umana, strettamente connessa alla necessaria promozione dell’insegnamento e dell’educazione che non può essere slegata dalla affermazione dell’universalità dei diritti della persona e dei popoli *erga omnes* da garantirsi, perciò, non solamente o esclusivamente nel mondo occidentale, atteso che la dignità umana normativamente assume una connotazione più ampia e definita con valenza universale⁶²⁰, anche se – nota sicuramente negativa - trattandosi di dichiarazioni di principi e pertanto assimilabili alle raccomandazioni, non sono vincolanti per gli Stati. Non può, pertanto, essere considerato un patto tra le parti e, quindi, dotato di reciprocità che renderebbe giustificabile un consenso universale che presupporrebbe il *consensus omnium gentium*⁶²¹.

Non può comunque negarsi alla Dichiarazione il merito di aver posto l’accento sulla inviolabilità dei diritti fondamentali, ovvero di quei diritti la cui violazione influisce negativamente nella vita degli esseri umani in quanto naturali, universali ed indivisibili. Allo stesso tempo, proprio per la negatività che comporterebbe, la titolarità di tali diritti spetta indistintamente a tutti gli esseri umani, a prescindere dal loro status soggettivo – cittadino o straniero – e non può essere, come qualcuno obietta, correlato al contestuale possesso di altre specificità, quali la cittadinanza o la capacità di agire.

⁶²⁰ Nella pratica, il concetto di dignità è assai evanescente e non circoscritto, prestandosi pertanto ad interpretazioni per lo più soggettive, avendone ampia discrezionalità l’interprete. Un interessante excursus sull’applicazione del concetto di dignità utilizzato dalla giurisprudenza è rinvenibile in Monaco, G. (2011). *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*. *Politica del diritto*, 2011(Marzo), 45-77.

⁶²¹ Per una riflessione sul valore giuridico delle dichiarazioni internazionali, si consulti Viola, F. (1998). *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*. *Ragion pratica*, 11, 41-57.

La titolarità dei diritti fondamentali, a mio giudizio non può e, soprattutto, non deve essere riconosciuta in esclusiva a categorie o classi di soggetti ma, proprio per definizione, a tutti in quanto esseri, a prescindere da ogni altra motivazione ontologica: il soggetto, prima di essere cittadino e prima ancora della capacità, sia giuridica che d'agire, è essenzialmente uomo e, quindi, entità con diritti immanenti ed innati⁶²². La persona umana rappresenta, infatti, non il mezzo ma il fine dell'ordine sociale che si realizza solamente se non diventa «l'oggetto di 'diritti' concessi dallo Stato, alla mercè dell'interesse pubblico così come esso lo determina»⁶²³.

Occorre, pertanto, prendere effettivamente coscienza che la tutela erga omnes dei diritti fondamentali è legata inscindibilmente al genus umano che così può senz'altro essere considerato, a ragion veduta, cittadino non di un determinato territorio ma del mondo intero se non si vuole assistere ad una compressione dei diritti innati. Legare determinati diritti ad un determinato e ristretto territorio, significa negare il diritto naturale e giuridico dell'autodeterminazione in qualsiasi parte del pianeta Terra, senza alcuna preclusione e senza compressione di diritti, nonostante che nell'era della globalizzazione i confini siano diventati essenzialmente virtuali⁶²⁴.

Dal punto di vista prettamente teorico, dunque, la globalizzazione del pensiero dovrebbe favorire una visione globale, ovvero universale, dei diritti che necessitano di essere salvaguardati e soprattutto attribuibili ed attribuiti a tutto il genere umano ma, qualche dubbio legittimo mi sia consentito esprimere in riferimento a quanto verificatosi nel panorama internazionale negli ultimi decenni in cui si è assistito ad una forma di neocolonialismo delle potenze occidentali attuato in nome dell'affermazione dei diritti umani in quei territori (Afganistan, Iraq, Libia) che assumevano venivano calpestati. Nella realtà, come ormai è conclamata verità, si è

⁶²² Non a caso, la cittadinanza tende ad essere di fatto affievolita da un nuovo status che estrinseca il concetto dell'appartenenza nella più semplice residenza, ovvero nel soggiorno legale. Interessante risulta il contributo sulla natura e le specificità dello status di residenza di Gargiulo, E. (2011). *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*. Società Mutamento Politica, 2(3), 241-261.

⁶²³ Giovanni Paolo II (1988). *Discorso al Corpo Diplomatico per lo scambio degli auguri per il nuovo anno (9 gennaio 1988)*, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Città del Vaticano, vol. XI/1, n. 10, p. 64.

⁶²⁴ «Il sogno di uno spazio totalmente fluido e attraversabile è forse l'ultima utopia del Ventesimo secolo... i confini, in effetti, sono tutt'intorno a noi. Sono confini convenzionali e geografici, astratti e reali, assunti come ovvi e contestati. Uno sguardo d'insieme a questa combinazione di flussi (di persone, merci, idee...) e di restrizioni su un dato territorio rivela la complessità di identità individuali e collettive che sono, al tempo stesso, costruite e fratturate dall'esperienza dell'attraversamento dei confini». Cfr. <www.multiplicity.it>.

trattato più semplicemente non dell'affermazione del diritto umanitario, bensì del tentativo – per altro riuscito – neoimperialista di globalizzazione dell'economia di mercato, dipinto di azione umanitaria.

In pratica, gli Stati dovrebbero abbandonare le propensioni imperialistiche per la conquista di nuovi mercati; dovrebbero rispolverare e riscoprire le loro prerogative che sono essenzialmente la ricerca e la salvaguardia della pace interna ed esterna; dovrebbero riappropriarsi della gestione dei servizi essenziali, *regalati* da più di quarant'anni alle grandi multinazionali, ufficialmente nell'intento del risparmio e, nella realtà, per negare indirettamente – sull'onda di un crescente consenso popolare animato da demagogie – i principi costituzionali di inviolabilità dei diritti che, essendo essenziali, non potrebbero affievolirsi neanche attraverso il procedimento aggravato di revisione costituzionale.

Invece, purtroppo, nonostante la conclamata inapplicabilità dei diritti fondamentali nell'Ue, si assiste ugualmente ad un proliferarsi incessante di richiesta di riconoscimento di nuovi diritti, spesso spropositati, che non tengono conto di quanto teorizzato da Kelsen che ad un diritto di un soggetto deve corrispondere un dovere un altro. Evidentemente c'è il rischio reale di una impensabile unificazione dei termini di diritti umani e fondamentali che si differenziano e si qualificano proprio perché quest'ultimi, essendo considerati dall'Autorità degni della massima tutela, vengono garantiti attraverso l'emanazione di norme imperative; i diritti umani, invece, patrimonio del genere umano, non avrebbero – almeno teoricamente – bisogno neppure di essere codificati in quanto ricompresi nei diritti fondamentali e, soprattutto perché indipendenti dall'ordinamento, assoluti e, dunque, universali.

L'universalità, infatti, è insita nello stesso concetto di diritti fondamentali in quanto diritti di tutti, nessuno escluso e non potrebbero certamente essere propri di un popolo o di una determinata categoria di individui, atteso che in tema di *individuo* possa determinarsi una catalogazione, ovvero una diversificazione all'interno dello stesso concetto essenzialmente perché conglobano e inglobano *valori* costituenti la dignità

umana e, pertanto, non suscettibili di un riconoscimento parziale ad alcuni ed a discapito di altri.

Si rende necessario, pertanto, superare – soprattutto concettualmente – l’antica coniazione della cittadinanza strettamente legata allo status e che porrebbe il godimento di uno stesso diritto su basi diversificare e diversamente graduate, a seconda la qualifica giuridica del soggetto⁶²⁵.

Certamente, tutte le dichiarazioni internazionali tendono giustamente a qualificare *universali* tutti i diritti che fanno capo all’essere umano, scollando tali diritti dall’appartenenza e, di conseguenza, a prescindere dalla nazionalità o dalla cittadinanza. E’ come se, indirettamente, venga riconosciuta una sorta di sovracittadinanza, ovvero di cittadinanza sovranazionale che garantisce la tutela ed il godimento tout court dei diritti universalmente riconosciuti fondamentali.

Lo stesso ragionamento, mi sembra, possa essere condotto in ambito regionale europeo in cui la cittadinanza europea individua uno status che identifica il complesso dei diritti associati allo stesso senza tenere conto della singola nazionalità ed in quanto identificato nella più ampia comunità politica europea. Ed allora, viene da domandarsi perché questa impostazione teorica non può essere «esportata» nella più ampia accezione di un più vasto territorio, ovvero nel globo intero? Se il requisito per essere titolare di determinati diritti connessi alla cittadinanza europea è quello di essere cittadino di uno Stato membro, perché lo stesso requisito non può operare anche in ambito della cittadinanza globale?

La reale ed effettiva tutela dei diritti di tutti e, quindi, anche dei non cittadini non passa, dunque, esclusivamente attraverso la normazione legislativa che diventa secondaria e successiva ad un cambiamento mentale epocale che riscopra l’alterità e soprattutto il rispetto dell’altro. Non può non evidenziarsi, inoltre, che i diritti fondamentali, pur assumendo connotazione erga omnes, - a modesto parere di chi scrive – rappresentano implicitamente una *individualità* proprio per la diversità

⁶²⁵ Per un approfondimento si veda De Simone, A. (2008). *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*.

implicita nell'essenza umana: ogni individuo, infatti, non potrà mai essere uguale ad altro individuo.

La dignità della persona e, dunque, dell'individuo potrà essere tutelata solamente se i diritti fondamentali che, per definizione, non hanno bisogno di codificazione vengono applicati individualmente e secondo le caratteristiche di ciascuno non costituendo quest'ultimo assunto alcuna contraddizione, come in prima analisi potrebbe apparire. Non può sfuggire, infatti, che non esiste alcuna contrapposizione logico giuridica tra i concetti di individualità ed universalità: l'universale non è altro che la totalità delle individualità.

In altri termini, è proprio l'individualità, ovverosia la totalità delle individualità, che costituisce l'universalità e, dunque, la garanzia della tutela di tutti pur nella diversità di ciascuno.

Ma, purtroppo, soprattutto in tema di migrazioni i Paesi europei – e specialmente i Paesi maggiormente interessati da tali flussi -, avvertendo l'esigenza di disciplinare il fenomeno, legiferano molto spesso norme che comprimono i diritti fondamentali e che, grazie alle continue pronunce delle Corti europee – Corte di giustizia e Corte dei diritti dell'uomo - vengono restituiti. La legislazione europea – come abbiamo avuto modo di trattare nel IV Capitolo – in tema di migrazioni ha sviluppato e continua a sviluppare norme pensate in funzione della sicurezza della regione e senza tenere conto dei diritti umani degli stessi migranti che – anacronisticamente e in violazione di risoluzioni del Consiglio d'Europa – i legislatori nazionali continuano ad etichettare con l'epiteto *illegali*.

Si continua, infatti, ad usare l'aggettivo *illegale* per identificare e per distinguerlo da chi entra, attraverso canali c.d. leciti, ignorando che la Commissione europea negli atti giuridici utilizza la locuzione “cittadino di un paese terzo presente o soggiornante irregolarmente”. Anche quest'ultima definizione potrebbe – secondo il pensiero di tantissimi studiosi di migrazioni - ulteriormente essere migliorata con l'indicazione più realistica e veritiera “*soggiornante non in possesso di regolari documenti*” che

identificherebbe puntualmente colui il quale si trovi in territorio straniero senza documenti ed a prescindere dalla modalità del suo ingresso⁶²⁶.

Quanti volessero entrare in un Paese non sono neppure garantiti da norme internazionali, considerando che – secondo consolidati principi⁶²⁷ – il singolo Stato ricevente ha la prerogativa oggettiva di decidere chi, come e quando ammettere o espellere lo straniero migrante e – certamente ancora più ripugnante – detenerlo all'interno di strutture fatiscenti in ispregio alle più elementari norme umanitarie e in netta violazione con i principi sanciti dalla Convenzione di Ginevra.

Eppure, nonostante vistose violazioni di diritti umani, continua a registrarsi ancora un forte attaccamento alla sovranità intesa quale diritto di controllare e disciplinare l'accesso nei propri territori e che non viene minimamente attenuata neppure dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che si limita – come nel caso dell'art. 14⁶²⁸ – a semplici affermazioni di principio, cosicchè il migrante senza regolari documenti amministrativi, diventa soggetto privo di tutela giuridica, perché sottostante alla discrezionalità di un potere sovrano. Diventa, quasi invisibile e senza identità, soggetto a rischio di condotte arbitrarie e lesive della propria dignità umana, proprio ad opera dei pubblici poteri, che teoricamente dovrebbero essere – in forza delle norme internazionali - deputati teoricamente a salvaguardare.

Non soccorre neanche quanto sancito dall'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, atteso che al suo interno contiene contraddizioni: il § 1 dell'art. 5, da un lato, sancisce il principio che nessun individuo può essere privato della libertà personale e, di contro in palese contrasto di quanto prima affermato, la lettera f) dello stesso paragrafo, prevede la facoltà dei singoli Stati di porre dei limiti alla libertà dei

⁶²⁶ Il termine “clandestino” sinónimo di “illegale” non trova alcuna corrispondenza nella normativa. Negli Stati Uniti e nel mondo anglosassone si parla, più correttamente, di persona senza documenti. Chiamare clandestino chi non è in possesso di regolari documenti equivale ad incentivare la falsa percezione dell'equazione clandestino uguale criminale. Sulla demonizzazione dell'immigrato si veda Forti, O. (2009). *Irregolare uguale delinquente?*. Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia, 21(2).

⁶²⁷ Sulla regolamentazione degli ingressi e delle espulsioni si rimanda alla lettura di Croce, R. (2011) *"L'espulsione amministrativa dello straniero"*, in Angelici, F., Benvenuti, M., Schillaci, A. *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma 2-3 febbraio 2011*, Jovene editore, Napoli e di Savio, G. (2017). *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in Morozzo Della Rocca, P. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna.

⁶²⁸ Il primo comma dell'art. 14 della Dichiarazione, recita: «Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni» che non individuando espressamente né divieti né prescrizioni, lascia indubbiamente adito a ritenere che tale affermazione voglia implicitamente riconoscere al singolo Stato il diritto di espellere il migrante e lo straniero.

non cittadini, come per altro la Corte ha avuto modo di evidenziare nella nota pronuncia *Saadi c. Regno Unito*⁶²⁹.

Si assiste, dunque, - come ha rilevato in varie occasioni la Corte di Strasburgo – a provvedimenti di espulsione che mascherano di fatto l’extradizione per superare il diniego di espulsione sentenziato dal giudice di merito.

Nelle pronunce della Corte, la direttiva 2008/115/CE rappresenta certamente, il quadro normativo entro il quale devono rilevarsi le fattispecie del rimpatrio dei cittadini extracomunitari il cui soggiorno risulti irregolare, sempre però nel rispetto dei diritti fondamentali posti, appunto, quali principi generali del diritto comunitario ed internazionale anche se, alcune criticità riscontrabili nella stessa Direttiva⁶³⁰, consentono stranamente di estendere il periodo di detenzione amministrativa per i migranti irregolari fino a sei mesi (comma 5) prorogabili per ulteriori dodici mesi (comma 6), in palese contrasto con l’art. 3 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo.

La criticità maggiore che ritengo sia riscontrabile nella citata direttiva è che proprio l’irregolarità – a prescindere se originaria o derivata per eventi successivi, quali la scadenza del permesso di soggiorno – legittimi l’autorità all’attivazione della procedura del rimpatrio. Si tratta – sempre a mio modesto parere - di una sostanziale contrazione del principio inviolabile della libertà personale e del diritto supremo dell’autodeterminazione in nome di una sovranità che si erge al disopra di qualsiasi ripensamento in tema di diritti inviolabili di tutti, collegandolo – proprio per dare una parvenza di legittimità – al supposto pericolo di fuga che viene identificato dal catalogo indicato all’art. 13, c.4 bis T.U. e che riconduce il rischio di fuga al “pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione”⁶³¹.

⁶²⁹ Si rimanda alla ns. nota n. 326..

⁶³⁰ Ci riferiamo espressamente all’art. 15 della direttiva 2008/115/CE.

⁶³¹ Il comma 4 bis recita: «Si configura il rischio di fuga di cui al comma 4, lettera b), qualora ricorra almeno una delle seguenti circostanze da cui il prefetto accerti, caso per caso, il pericolo che lo straniero possa sottrarsi alla volontaria esecuzione del provvedimento di espulsione: a) mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità; b) mancanza di idonea documentazione atta a dimostrare la disponibilità di un alloggio ove possa essere agevolmente rintracciato;

Fortunatamente la Corte di giustizia europea, a partire dalla nota Sentenza El Dridi, non ha esitato a definire la detenzione del cittadino extracomunitario perchè non in possesso di regolari documenti amministrativi, come l'attentato più grave che può subire la sacralità della libertà individuale; la stessa Corte, in altra occasione⁶³², non esita a dichiarare l'illegittimità del trattenimento e, dunque, della privazione della libertà personale anche quando – scaduto il termine massimo del trattenimento di diciotto mesi – il cittadino extracomunitario non sia in possesso di validi documenti. La Corte, di fatto, in questo specifico caso rileva che la libertà personale è sempre e comunque un diritto inviolabile intoccabile da garantirsi sempre, a prescindere da ogni altra e qualsiasi considerazione.

Non mancano comunque pronunce della Corte – a parere di chi scrive – non totalmente condivisibili e che hanno retrocesso e, pertanto, violato il diritto assoluto ed inviolabile alla difesa, come nel caso della Sentenza CG G. e R. c. *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* con la quale viene ribadito che il diritto di accesso ad atti del procedimento, pur essendo diritti fondamentali costituenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, non possono configurarsi quali prerogative assolute e perciò – sempre secondo il ragionamento della Corte – possono essere soggette a restrizioni purchè quest'ultime rispondano alla esigenze ed agli obiettivi generali perseguiti dalla norma.

Tale pronuncia non appare condivisibile perché un diritto è, e rimane diritto anche quando determinate fattispecie non sono previste dalla norma e vengano affidate alla discrezionalità del giudice che – a mio giudizio – deve decidere tenendo sempre presente che il diritto deve avere la preminenza su tutto, anche sul rischio che tale affermazione possa essere strumentalizzata al fine dell'allungamento dei tempi di allontanamento, E' questa, infatti, l'essenza della vera democrazia che deve garantire

c) avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità; d) non avere ottemperato ad uno dei provvedimenti emessi dalla competente autorità, in applicazione dei commi 5 e 13, nonché dell'articolo 14; e) avere violato anche una delle misure di cui al comma 5.2.»

⁶³² Procedimento C-357/09 PPU. Si veda ns. Nota n. 378. Per un esame ragionato della giurisprudenza della Corte di cassazione dopo la sentenza El Dridi, si veda: Natale, A. (2011). *La direttiva rimpatri, il testo unico immigrazione ed il diritto penale dopo la sentenza El Dridi*. Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2(2), 17-36.

a tutti l'esercizio del diritto che non può in nessun caso essere compresso o limitato neppure per arginarne il presunto abuso.

In ultima analisi, nonostante gli aiuti giurisprudenziali della Corte, non si è ancora definitivamente consolidato il diritto della libera circolazione svincolato dalla nozione di cittadinanza dell'Unione e questo perché non si è voluto comprendere che all'interno ed al centro dell'entità politico economica (l'Ue) deve esserci necessariamente l'uomo con la sua elevazione che deve rappresentare il fine attraverso il quale diventi volutamente, consciamente e assolutamente garante della tutela dei diritti fondamentali di tutti, nessuno escluso. Solo così si potrà affermare, senza alcun timore di essere smentiti dai fatti, che veramente l'Europa è diventata uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» che anima la politica comunitaria tendente a promuovere l'Uomo e la conseguente tutela della sua dignità.

5.7 Conclusiones

Partiendo de la consideración de que cada ser humano es una síntesis de singularidad y exclusividad, uno no puede dejar de estar de acuerdo en que cada individuo representa en consecuencia un *unicum* que tiene la exigencia objetiva de ser considerado por esa singularidad que lo distingue y lo diferencia de los demás dentro de la categoría común de «ser humano» y, por lo tanto, ser objeto de interés y protección por parte de las instituciones. Unicidad que se expresa en la misma esencia de la persona, es decir, de carácter dinámico y no estático, siempre dirigida por naturaleza a la búsqueda de un espacio tridimensional (territorio, personas, relaciones) que sea una fragua y un lugar de externalización y correlación de sentimientos dinámicos percibidos desde el primer momento de la vida.

Desafortunadamente, todavía en el tercer milenio hay quienes, a nivel conceptual, definen «persona» no al ser humano en cuanto a tal, sino solamente a aquel que está en posesión de facultades particulares como la autoconciencia y la racionalidad con la consecuencia, con una visión tan insensata y aséptica, de que no todos los seres humanos deban ser destinatarios y titulares de derechos.

De acuerdo con esta, en mi opinión, forma de pensamiento irracional, a una persona que no fuese capaz de expresar su propio pensamiento en sentido funcionalista, le sería legítimamente negado cualquier derecho con la consecuencia aún más grave de que estos derechos ni siquiera serían reconocidos a los fetos, a los recién nacidos y a los discapacitados con déficits neuropsiquiátricos: por lo tanto, se trataría de una exclusión *tout court* de seres humanos –solo porque realizan actividades vitales y, por lo tanto, se asimilan a todos los demás seres vivos, incluidos animales y plantas–, en claro contraste con la producción legislativa de la gran mayoría de los estados modernos que afortunadamente reconocen a estos sujetos capacidad jurídica, o la capacidad de ser destinatarios de derechos subjetivos.

La negación de protección legal a una persona que no posee ciertas características que son útiles para la comunidad representa una discriminación racial inaceptable que choca fuertemente con el denominado Derecho natural, entendido esencialmente

como un conjunto de normas no escritas pero fundamentales aceptadas y aceptables por todos, también porque su propia esencia, independientemente del *ius divinum*, las hace válidas para todos, creyentes y no creyentes⁶³³.

Es interesante observar hoy día la negación anacrónica de los derechos fundamentales cuando estos últimos se codificaron incluso dos mil años a.C. gracias a la amplitud de miras del rey de Babilonia, Hammurabi, que hizo esculpir en una estela un conjunto de leyes que rigiesen los problemas de la vida cotidiana y que –habiendo "publicado" las reglas sobre la estela para que todos pudiesen conocerlas–, ciertamente puede considerarse como precursor indirecto en la acuñación del principio *ignorantia iuris non excusat*⁶³⁴.

Ciertamente, esta codificación, además de haber explicado el concepto jurídico del conocimiento de la ley como elemento de existencia de la culpabilidad, incluye una «novedad» relevante porque la prescripción normativa no pretende ser un medio para medir el incumplimiento y la consiguiente sanción aplicable, sino más bien un instrumento educativo tendente a fomentar el conocimiento de las propias normas para que fuesen respetadas.

En retrospectiva, el rey Hammurabi, con su corpus legis, intuyó: – dos mil años a.C. – que la educación en la legalidad permite una convivencia pacífica que favorece la adquisición de la conciencia de que todos los sujetos tienen la misma dignidad y, por lo tanto, son iguales en derechos por el mero hecho de que son seres humanos presentes en un territorio determinado.

Por lo tanto, podría afirmarse que en Babilonia existía intrínsecamente una noción de los derechos desconectada e independiente de la ciudadanía: las normas, de hecho, estaban dirigidas a todos los que se encontraban en el territorio, sin distinguir la condición de ciudadano o extranjero. Todavía podríamos hipotetizar una anticipación

⁶³³ Si tratta dell'affermazione della nuova etica della «qualità della vita» in contrapposizione alla «sacralità della vita» sostenuta da Singer, P., & Rini, S. (2000). *Ripensare la vita*. Op. cit. Si veda pure Singer, P. (2000). *Morte cerebrale ed etica della sacralità della vita*. Bioetica, 1, 2000.

Se trata de la afirmación de la nueva ética de la «calidad de la vida» en contraposición con la «sacralidad de la vida» sostenida por Singer, P., & Rini, S. (2000). *Ripensare la vita*. Op. cit. Véase también Singer, P. (2000). *Morte cerebrale ed etica della sacralità della vita*. Bioetica, 1, 2000.

⁶³⁴ Para mayor profundidad sobre el Código puede verse: Torre, L., & Hammurabi. (2004). *Il codice di Hammurabi*. Torre.

indirecta de la idea visionaria atribuida al filósofo Hippias de Elide, quien afirmó la igualdad y la inviolabilidad de la persona, reconociendo la preeminencia de la ley natural sobre la de los hombres, el denominado derecho positivo⁶³⁵.

Los derechos humanos, de una manera más sistemática, deben remontarse al siglo VI a. C. cuando Ciro el Grande dictó el famoso Edicto que había tallado en un cilindro – casualmente, incluso el *corpus legis* de Hammurabi fue tallado en una estela de forma cilíndrica, como para enfatizar la conexión entre la norma y su carácter absoluto derivado de la naturaleza, por lo tanto de Dios – y que representa, aunque sea de forma primigenia, una forma de libertad y tolerancia religiosa, habiendo permitido el regreso de los pueblos deportados a sus territorios de origen⁶³⁶.

Los derechos reconocidos para todos en la antigüedad, en cierto sentido, se atenúan posteriormente en la antigua Roma, donde se gradúa la protección legal vinculándola a la noción codificada de *civis* que coloca a este último en una posición de superioridad sobre los extranjeros. En la práctica, el sujeto del Derecho romano no es el hombre, el individuo como tal, sino el *civis*, el ciudadano que, precisamente por su condición, se convierte en sujeto de un derecho graduado y aplicable a todos los ciudadanos.

Ciertamente no fue un caso de universalización de los derechos, pero, igualmente cierto, la garantía del reconocimiento de los derechos en pie de igualdad, incluso dentro de la categoría de *civis*, podría considerarse como una forma primordial de extensión del disfrute de los derechos, o mejor, la circunscripción de estos derechos a una amplia audiencia representada por la categoría de quienes vivían en el imperio.

⁶³⁵ Véase la nota n. 52.

⁶³⁶ En el siglo VI a.C. - hace 2.600 años - Ciro el Grande afirmó que no permitiría que nadie extendiera el terror en el país que gobernó y que deseaba firmemente la paz al ordenar la restitución de lo que arbitrariamente había sido sustraído a la población por las dominaciones anteriores. A pesar de tantos siglos, la convicción de que cada individuo, como tal y en cuanto a singularidad dentro de la diversidad, tiene plena libertad y autonomía en el respeto y dentro de los límites de la libertad de los demás no parece consolidarse. En nuestros días parece haber un retroceso en la historia humana si somos testigos de una contracción y compresión de derechos que ya eran ampliamente reconocidos en la antigüedad; tan solo piénsese en lo que sucedió recientemente (enero de 2019) cuando se consideró legítimo rechazar el desembarco en las costas europeas de 49 migrantes que se encontraban a bordo de botes salvavidas de un O.N.G. alemana que los había rescatado en medio del mar Mediterráneo y que después de diecinueve días finalmente encontró un país (Malta) dispuesto a acogerlos.

También aborda la cuestión de los derechos humanos Ashoka⁶³⁷, quien, alrededor del año 200 a. C., después de convertirse a las enseñanzas de Buda, extendió la tolerancia hacia otras religiones en su reino e incorporó en el sistema judicial los principios de justicia e imparcialidad, aboliendo los castigos crueles, como la tortura y la muerte.

Como puede verse los derechos que hoy se clasifican como fundamentales, incluso si han sido mitigados, han sido reconocidos desde la antigüedad, pero exclusivamente por concesión y magnificencia del soberano: aún no existía la percepción de principios éticos inherentes a la naturaleza humana. Los derechos, vinculados principalmente al concepto de pertenencia, se limitaban a una serie de categorías esenciales como el aire y el agua; es necesario esperar hasta el año 212 d.C. en que el emperador Caracalla emitió la *Constitutio Antoniana* con la que otorgaba – eso sí, no reconocía, sino que concedía por magnanimidad –, a todos los habitantes dentro de los confines del Imperio el *estatus* de ciudadano que, obviamente, no asumió la connotación de ser un conjunto de derechos en igualdad de condiciones atribuible a todos, precisamente por tener el estatus de ciudadanos, sino que graduaba estos derechos en relación a la escala jerárquica establecida dentro del Imperio para que esta concesión primordial pudiera configurarse como un instrumento necesario para garantizar al emperador el control político de todos.

Sin embargo, para ser conscientes de la ética de los derechos fundamentales que deben reconocerse porque son inherentes a la misma esencia humana y no por concesión desde arriba, es necesario esperar el advenimiento de la Edad Media y, en particular, la intuición de Santo Tomás de Aquino que finalmente codifica un definición original de derechos humanos que identifica en su *Summa Theologiae* «como un conjunto de primeros principios éticos, muy generales».

⁶³⁷ Aśoka Maurya el Grande (del sánscrito "sin sufrimiento", devanagari अशोक), a menudo transcrito como Ashoka (Pataliputra, 304 a. C. - Pataliputra, 232 a. C.) fue soberano del imperio Maurya. (<https://it.wikipedia.org/wiki/Ashoka>). Estas reformas conocidas como los "Pilares de Ashoka", representadas por un conjunto de treinta y una inscripciones, están talladas en columnas, para resaltar un simbolismo que también se puede encontrar en Hammurabi y Ciro el Grande, vinculado a la certeza de la perpetuación de las normas que, precisamente porque están grabadas en una circunferencia, se siguen sin interrupción ya que el final coincide con el principio.

Es precisamente en los *primi principi* donde se capta la originalidad del pensamiento tomasiano porque representa la conciencia de que estos derechos nacen junto con el hombre y, por lo tanto, representan su misma esencia; derechos que, sin embargo, – siguiendo con el pensamiento de Santo Tomás de Aquino –, deben extenderse a todos y para el bienestar colectivo⁶³⁸. En otras palabras, todos los derechos subjetivos, por legítimos que sean en sí mismos, deben estar correlacionados y dirigidos al bien común: solo de esta manera sería posible hipotetizar una sociedad más equitativa y cohesionada capaz de garantizar a todos el disfrute de los derechos fundamentales sin menoscabar los derechos de los demás.

Dicho pensamiento, retomado y reelaborado por Marx a fines del siglo XIX, representa la línea divisoria entre el individualismo y el colectivismo en el sentido de que se comienza a esbozar no una protección individualista de la persona sino una protección social o colectiva. Y es precisamente en este período, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando asistimos a la aparición de asociaciones para la defensa y la mejora de las condiciones de vida de los grupos sociales más desfavorecidos, impulsada por la naciente doctrina marxista que teorizaba la construcción de una sociedad sin clases ni diferencias sociales, y por el advenimiento de la nueva sociedad industrializada que agudizó las diferencias entre las distintas clases sociales.

El mérito de estas contradicciones marxismo-capitalismo, fue sin duda el incentivo que indirectamente supusieron para las luchas porque se cubriesen las necesidades elementales para la mejora de la vida que, en última instancia, representan las piedras angulares de las bases de los derechos fundamentales y humanos. Y, sobre todo, debemos reconocer al movimiento obrero y sus luchas, a veces sangrientas y otras reprimidas con violencia, el mérito del reconocimiento de los denominados derechos positivos, esto es, de esos derechos económicos, sociales y culturales, sancionados

⁶³⁸ Sobre la identidad y diversidad del ser en Santo Tomás de Aquino, vid.: Ventimiglia, G. (1997). *Differenza e contraddizione: il problema dell'essere in Tommaso d'Aquino: esse, diversum, contradictio* (Vol. 17). Vita e pensiero Di Maio, A. (1998). *Il concetto di comunicazione: saggio di lessicografia filosofica e teologica sul tema di 'comunicare' in Tommaso d'Aquino* (Vol. 15). Gregorian Biblical BookShop. Para una breve descripción de su vida y sus obras, vid. *supra* la nota n. 69.

posteriormente a nivel internacional por la ONU. También es necesario reconocer el papel que la concertación y el debate asumen para superar los conflictos de valores que, aún partiendo de posiciones diferentes y opuestas, pueden redirigirse hacia el bienestar social y la concordia que, ciertamente, representarán los requisitos previos para un futuro en el que no habrá necesidad de afirmar los derechos humanos puesto que estarán insertos en las mentes y en la cotidianeidad.

Desafortunadamente, la lenta progresión hacia una afirmación sin paliativos de los derechos humanos se vio frenada por los eventos bélicos – la Primera Guerra Mundial –, que sin saberlo se convierten en la razón para el establecimiento de regímenes autoritarios, que ciertamente demolieron lo que había sido establecido con gran esfuerzo por la Declaración de derechos fundamentales del siglo XVIII en materia de derechos fundamentales, los cuales se habían convertido, por consenso unánime, en el fundamento principal del Estado de Derecho.

Será inmediatamente después del segundo período de posguerra, después de los terribles horrores perpetrados en nombre de una pseudo filosofía que consideró legítima la eliminación física de los opositores políticos y las personas pertenecientes a categorías consideradas perjudiciales para el mundo, como los judíos, los homosexuales, los gitanos y también las personas con discapacidad, cuando finalmente se entiende que para nunca incurrir en los horrores de la guerra y que nunca más se cometiesen crímenes como el holocausto, se debía adoptar una nueva concepción del derecho; nueva concepción tendente a una transformación progresiva tanto del concepto de derecho en sí mismo como de las instituciones internacionales creadas, al menos teóricamente, para la aplicación de las codificaciones recién surgidas en los distintos países.

Es solo a partir de principios de los años cincuenta del siglo XX que se comienza a tener conciencia de la imposición insensata y engañosa de aceptar, como si la realidad social pudiera ser aprisionada de manera hermética, la pertenencia a una

“afiliación única”⁶³⁹, que inevitablemente causa, como lo enseña la experiencia del nacionalsocialismo y el fascismo, violencia y privaciones absurdas e incomprensibles de derechos elementales.

Precisamente debido a la certeza de que el individualismo debe necesariamente expandirse hacia un pluralismo que abarca no solo nuestra historia personal sino también la de otros, que en 1945, los delegados de cincuenta países decidieron reunirse en San Francisco, llenos de optimismo y esperanza, con el objetivo de establecer una organización internacional para promover la paz y prevenir futuras guerras. A partir de las reuniones entre los representantes de los países que dieron origen a las Naciones Unidas, la concepción de que todos los hombres, nacidos libres e iguales, tienen igual dignidad, es codificada en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", aprobada el 10 de diciembre de 1948, en París.

La «novedad» de la Declaración es la enunciación clara y explícita del principio de dignidad humana, estrechamente conectada con la necesaria promoción de la enseñanza y la educación que no puede desconectarse de la afirmación de la universalidad de los derechos de la persona y de los pueblos *erga omnes* y que debe garantizarse, por lo tanto, no solo o exclusivamente en el mundo occidental, dado que la dignidad humana asume normativamente una connotación más amplia y definida con valor universal⁶⁴⁰, incluso si, –y esta claramente es una nota negativa –, se trata de declaraciones de principios y, por lo tanto, asimilables a las recomendaciones, no vinculantes para los estados. Por lo tanto, no puede considerarse un pacto entre las partes y, por lo tanto, dotado de reciprocidad que justificaría un consenso universal que presupondría el *consensus omnium gentium*⁶⁴¹.

⁶³⁹ Sen, A., & Bari, E. L. (2006). *Identità e violenza*. p. 22. No puede no reconocerse, la enorme importancia que asume la diversidad cultural en una sociedad globalizada que necesariamente está constreñida a interactuar con todos respetando la diversidad que de este modo no se convierte en un motivo de división sino, por el contrario, de comparación para una visión cultural avanzada que aprovecha las oportunidades a nivel global.

⁶⁴⁰ En la práctica, el concepto de dignidad es muy evanescente y no es unívoco, por lo tanto, se presta a interpretaciones que son en su mayoría subjetivas, con amplia discreción del intérprete. Se puede encontrar un interesante recorrido sobre la aplicación del concepto de dignidad utilizado por la jurisprudencia en Mónaco, G. (2011). *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*. *Politica del diritto*, 2011(Marzo), 45-77.

⁶⁴¹ Para una reflexión sobre el valor jurídico de las declaraciones internacionales, cfr. Viola, F. (1998). *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*. *Ragion pratica*, 11, 41-57.

En cualquier caso, no se puede negar a la Declaración el mérito de haber enfatizado la inviolabilidad de los derechos fundamentales, o de aquellos derechos cuya vulneración afecta negativamente a la vida de los seres humanos en tanto en cuanto son naturales, universales e indivisibles. Al mismo tiempo, debido a la negatividad que conllevaría, la titularidad de estos derechos pertenece indiscriminadamente a todos los seres humanos, independientemente de su estatus subjetivo – ciudadano o extranjero –, y no puede, como algunos objetan, hacerse depender de la posesión simultánea de otras especificidades, como la ciudadanía o la capacidad de obrar.

La titularidad de los derechos fundamentales, en mi opinión, no puede y, sobre todo, no debe reconocerse exclusivamente a categorías o clases de sujetos sino, por definición, a todos en cuanto a seres, independientemente de cualquier otra motivación ontológica: el sujeto, antes de ser ciudadano e incluso antes de la capacidad, tanto jurídica como de obrar, es esencialmente un ser humano, por lo tanto, una entidad con derechos inmanentes e innatos⁶⁴². La persona humana representa, de hecho, no el medio sino el fin del orden social que se realiza solo si no se convierte en «el objeto de “derechos” otorgados por el Estado, a merced del interés público tal como este lo determine⁶⁴³.

Por lo tanto, es necesario tomar conciencia de que la protección *erga omnes* de los derechos fundamentales está inescindiblemente ligada al género humano que, por lo tanto, puede considerarse ciudadano no de un territorio específico sino de todo el mundo si uno no quiere asistir a una compresión de los derechos innatos. Vincular ciertos derechos a un territorio específico y restringido, significa negar el derecho natural y jurídico de autodeterminación en cualquier parte del planeta Tierra, sin

⁶⁴² Non a caso, la cittadinanza tende ad essere di fatto affievolita da un nuovo status che estrinseca il concetto dell'appartenenza nella più semplice residenza, ovvero nel soggiorno legale. Interessante risulta il contributo sulla natura e le specificità dello status di residenza di Gargiulo, E. (2011). *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*. Società Mutamento Politica, 2(3), 241-261.

No es casual que la ciudadanía tienda a debilitarse de facto y sustituirse por un nuevo estatus que expresa un concepto de pertenencia más simple como la residencia, es decir, en la residencia legal. Resulta en este sentido interesante la contribución sobre la naturaleza y especificidad del estado de residencia de Gargiulo, E. (2011). *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*. Società Mutamento Politica, 2(3), 241-261.

⁶⁴³ Giovanni Paolo II (1988). *Discorso al Corpo Diplomatico per lo scambio degli auguri per il nuovo anno (9 gennaio 1988)*, en *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Ciudad del Vaticano, vol. XI/1, n. 10, p. 64.

ninguna exclusión o compresión de derechos, a pesar de que en la era de la globalización las fronteras se han vuelto en gran parte virtuales⁶⁴⁴.

Desde un punto de vista puramente teórico, por lo tanto, la globalización del pensamiento debería favorecer una visión global o universal de los derechos que deben ser salvaguardados y, sobre todo, atribuibles y atribuidos a toda la raza humana, pero permítaseme expresar algunas dudas legítimas en relación a lo ocurrido en la escena internacional en las últimas décadas en las que hemos asistido a una forma de neocolonialismo de las potencias occidentales implementado en nombre de la afirmación de los derechos humanos en ciertos territorios (Afganistán, Irak, Libia) donde se asumió que eran pisoteados. En realidad, como posteriormente se ha verificado, no se trataba de la afirmación del derecho humanitario, sino más bien del intento, en cualquier caso, de una globalización neoimperialista exitosa de la economía de mercado, disfrazada de acción humanitaria.

En la práctica, los estados deberían abandonar las propensiones imperialistas para conquistar nuevos mercados; deberían desempolvar y redescubrir sus prerrogativas, que son esencialmente la búsqueda y la salvaguarda de la paz interna y externa; deberían reclamar la gestión de los servicios esenciales, entregados durante más de cuarenta años a las grandes multinacionales, oficialmente con la intención de ahorrar y, en realidad, con la de negar indirectamente – en la línea de un creciente consenso popular animado por los demagogos–, los principios constitucionales de inviolabilidad de los derechos que, siendo esenciales, no deberían poder debilitarse ni siquiera a través del procedimiento agravado de revisión constitucional.

En cambio, desgraciadamente, a pesar de la inaplicación manifiesta de los derechos fundamentales en la UE, también asistimos a una proliferación incesante de solicitudes de reconocimiento de nuevos derechos, a menudo desproporcionados, que no tienen en cuenta lo que teorizó Kelsen de que a un derecho de un sujeto debe

⁶⁴⁴ «El sueño de un espacio totalmente fluido y transitable es quizás la última utopía del siglo XX... las fronteras, de hecho, están todas a nuestro alrededor. Son límites convencionales y geográficos, abstractos y reales, asumidos como obvios y controvertidos. Una visión general de esta combinación de flujos (de personas, bienes, ideas ...) y restricciones en un territorio dado revela la complejidad de las identidades individuales y colectivas que, al mismo tiempo, se construyen y fracturan por la experiencia de cruzar de las fronteras». Cfr. www.multiplicity.it.

corresponder un deber de otro. Evidentemente, existe el riesgo real de una unificación impensable de los términos de los derechos humanos y fundamentales que se diferencian y califican precisamente porque estos últimos, al ser considerados dignos de la máxima protección por las autoridades, están garantizados mediante la emanación de normas imperativas; los derechos humanos, por otro lado, patrimonio de la humanidad, no necesitarían, al menos teóricamente, ni siquiera ser codificados en cuanto están comprendidos en los derechos fundamentales y, sobre todo porque son independientes del ordenamiento jurídico, absolutos y, por lo tanto, universales.

La universalidad, de hecho, es inherente al mismo concepto de derechos fundamentales en cuanto a derechos de todos, sin excepción, y ciertamente no podrían ser propios de un pueblo o una categoría concreta de individuos, dado que en términos de *individuo* no se puede determinar una catalogación, o una diversificación dentro del mismo concepto esencialmente porque incorpora y engloba *valores* que son constitutivos de la dignidad humana y, por lo tanto, no son susceptibles de reconocimiento parcial para algunos en detrimento de otros.

Por tanto, resulta necesario superar, sobre todo conceptualmente, la antigua concepción de la ciudadanía estrechamente vinculada al estatus, que conllevaría el disfrute del mismo derecho sobre una base diversificada y escalonada, dependiendo de la calificación jurídica del sujeto⁶⁴⁵.

Ciertamente, todas las declaraciones internacionales tienden a calificar como “universales” todos los derechos que pertenecen al ser humano, separando estos derechos de la pertenencia y, en consecuencia, independientemente de la nacionalidad o ciudadanía. Es como si, indirectamente, se reconociese una especie de supraciudadanía, es decir, de ciudadanía supranacional que garantiza la protección y el disfrute de todos los derechos fundamentales universalmente reconocidos.

Considero que el mismo razonamiento puede llevarse a cabo en un contexto regional europeo en el que la ciudadanía europea establece un estatus que identifica el complejo de derechos asociados a él sin tener en cuenta la nacionalidad individual y

⁶⁴⁵ Para mayor profundidad vid. De Simone, A. (2008). *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*.

que se identifica en la más amplia comunidad política europea. En consecuencia, cabe preguntarse ¿por qué este enfoque teórico no puede ser «exportado» ampliándolo a un territorio mayor, o bien a todo el mundo? Si el requisito para ser titular de determinados derechos ligados a la ciudadanía europea es ser nacional de un Estado miembro, ¿por qué el mismo requisito no puede funcionar también en el ámbito de la ciudadanía global?

La protección real y efectiva de los derechos de todos y, por lo tanto, también de los extranjeros no pasa, por lo tanto, exclusivamente por la regulación legislativa que se convierte en secundaria y posterior a un cambio mental de época que redescubra la alteridad y, sobre todo, el respeto por el otro. Además, no puede dejar de subrayarse que los derechos fundamentales, incluso asumiendo sus connotaciones erga omnes, – en la modesta opinión de quien escribe– representan implícitamente una *individualidad* precisamente por la diversidad implícita en la esencia humana: de hecho, cada individuo nunca puede ser igual a otro.

La dignidad de la persona y, por lo tanto, del individuo solo puede protegerse si los derechos fundamentales que, por definición, no necesitan codificación se aplican individualmente y de acuerdo con las características de cada uno, no constituyendo esto último una contradicción, como podría parecer tras un primer análisis. No puede pasarse por alto que no existe una contraposición lógico-jurídica entre los conceptos de individualidad y universalidad: lo universal no es más que la totalidad de las individualidades.

En otras palabras, es precisamente la individualidad, más correctamente la totalidad de las individualidades, lo que constituye la universalidad y, por lo tanto, la garantía de la protección de todos pese a la diversidad de cada uno.

Sin embargo, desafortunadamente, especialmente en términos de migración, los países europeos, y especialmente los países más afectados por estos flujos, sintiendo la necesidad de regular el fenómeno, muy a menudo elaboran normas que limitan los derechos fundamentales y que, gracias a los continuos pronunciamientos de los tribunales europeos – Tribunal de Justicia y Tribunal de Derechos Humanos – son

restituidos. La legislación europea, como tuvimos la oportunidad de tratar en el Capítulo IV, sobre el tema de la migración, ha desarrollado y continúa desarrollando normas diseñadas para la seguridad de la región y sin tener en cuenta los derechos humanos de los propios migrantes que – anacrónicamente y en violación de las resoluciones del Consejo de Europa – los legisladores nacionales continúan etiquetando con el epíteto de *ilegales*.

Se continúa usando el adjetivo “ilegal” para identificarlas y distinguir las de aquellas personas que ingresan, a través de los canales denominados lícitos, ignorando que la Comisión Europea en sus actos jurídicos utiliza la frase “ciudadano de un tercer país que está presente o permanece irregularmente”. Incluso esta última definición podría, según el pensamiento de muchos estudiosos de las migraciones, mejorarse aún más con la indicación más realista y veraz de “residente que no posee documentos regulares” que identificaría correctamente a quien se encuentre en territorio extranjero sin documentos e independientemente de su modo de entrada⁶⁴⁶.

Aquellos que deseen ingresar a un país ni siquiera están protegidos por los tratados internacionales, considerando que – de acuerdo con principios consolidados⁶⁴⁷ – solamente el estado receptor tiene la prerrogativa objetiva de decidir quién, cómo y cuándo admitir o expulsar al extranjero migrante y – ciertamente, aún más repugnante – retenerlo dentro de estructuras desmoronadas en desafío a las normas humanitarias más elementales y en clara violación de los principios establecidos por la Convención de Ginebra.

Sin embargo, a pesar de las violaciones manifiestas de los derechos humanos, todavía existe un fuerte apego a la soberanía entendida como el derecho a controlar y regular el acceso a sus propios territorios por los países y que no ha sido ni tan siquiera

⁶⁴⁶ El término “clandestino”, sinónimo de “ilegal”, no encuentra ninguna correspondencia en la legislación. En los Estados Unidos y en el mundo anglosajón se habla, más correctamente, de persona sin documentación. Llamar clandestino a quien no posee documentación regular equivale a alentar la falsa percepción de la ecuación que equipara clandestino a criminal. Sobre la demonización del inmigrante véase Forti, O. (2009). *Irregolare uguale delinquente?*. Semestrare di Studi e Ricerche di Geografia, 21(2).

⁶⁴⁷ Sobre la regulación de las entradas y de las expulsiones remitimos a la lectura de Croce, R. (2011) "*L'espulsione amministrativa dello straniero*", en Angelici, F., Benvenuti, M., Schillaci, A. *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*. *Atti del Convegno di Roma 2-3 febbraio 2011*, Jovene editore, Napoli e di Savio, G. (2017). *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, en Morozzo Della Rocca, P. (dir.), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna.

atenuada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, que se limita – como en el caso del art. 14⁶⁴⁸ – a simples afirmaciones de principios, por lo que el migrante sin documentación administrativa regular, se convierte en un sujeto privado de tutela jurídica, en cuanto está sometido a la discrecionalidad de un poder soberano. Se convierte, casi invisible y sin identidad, en un sujeto sometido al riesgo de sufrir conductas arbitrarias y lesivas de su misma dignidad humana, precisamente a través de la actuación de los poderes públicos, que teóricamente deberían ser – según el derecho internacional – los encargados de salvaguardarla.

Tampoco sirve de apoyo lo establecido en el art. 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, dado que contiene contradicciones: apartado 1 del art. 5, por un lado, establece el principio de que ningún individuo puede ser privado de libertad personal y, más adelante, en una violación clara de lo dicho anteriormente, la letra f) del mismo párrafo, prevé la facultad de los estados de establecer límites a la libertad de los no ciudadanos, como el TEDH también ha tenido ocasión de destacar en su sentencia *Saadi c. Regno Unito*⁶⁴⁹.

Por lo tanto, como ha señalado el Tribunal de Estrasburgo en varias ocasiones, nos encontramos ante órdenes de expulsión que de facto ocultan una extradición para superar la denegación de expulsión dictada por el tribunal correspondiente.

En las sentencias del Tribunal, la Directiva 2008/115/CE ciertamente representa el marco regulatorio dentro del cual deben resolverse los casos de retorno de ciudadanos no pertenecientes a la UE cuya estancia se considere irregular, pero siempre con respeto al conjunto de derechos fundamentales establecidos, de hecho, como principios generales del derecho internacional y de la UE, pese a lo cual, como puede criticarse de la propia Directiva⁶⁵⁰, extrañamente permite extender el período de detención administrativa para migrantes irregulares hasta seis meses (art. 15.5)

⁶⁴⁸ El apartado 1 del art. 14 de la Declaración, reza: «En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país», que al no identificar expresamente ni prohibiciones ni limitaciones, indudablemente deja la posibilidad de creer que esta afirmación reconoce implícitamente a los estados el derecho de expulsar al migrante y al extranjero.

⁶⁴⁹ Remitimos a la nota 344.

⁶⁵⁰ Nos referimos expresamente al art. 15 de la Directiva 2008/115/CE.

prorrogable por otros doce meses (art. 15.6), en clara contradicción con el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La cuestión más criticable que consideramos puede encontrarse en la directiva mencionada anteriormente es que es precisamente la irregularidad – independientemente de si es desde el origen o derivada de eventos posteriores, como la expiración del permiso de residencia –, lo que legitima a las autoridades para activar el procedimiento de expulsión. Se trata, siempre en mi humilde opinión, de una limitación sustancial del principio inviolable de la libertad personal y del derecho supremo de autodeterminación en nombre de una soberanía que se sitúa por encima de cualquier planteamiento en términos de los derechos inviolables de todos, conectándolo – solo para dar una apariencia de legitimidad –, al supuesto peligro de fuga identificado por el catálogo indicado en el art. 13.4 bis T.U. y que reconduce el el riesgo de fuga al “peligro de que el extranjero pueda sustraerse a la ejecución voluntaria de la resolución de expulsión”⁶⁵¹.

Afortunadamente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en la conocida sentencia *El Dridi*, no ha tenido reparos en definir la detención del ciudadano extracomunitario por no poseer documentación administrativa regular, como el ataque más grave que puede sufrir la sagrada la libertad individual; el mismo Tribunal, en otra ocasión⁶⁵², no duda en declarar la ilegitimidad de la detención y, por lo tanto, de la privación de la libertad personal incluso cuando – después de la expiración del plazo máximo de detención de dieciocho meses –, el ciudadano

⁶⁵¹ El apartado 4 bis establece: «Se considera que existe el riesgo de fuga que establece el apartado 4, letra b), cuando concurra al menos una de las siguientes circunstancias, por las cuales el prefecto compruebe, caso por caso, que existe el peligro de que el extranjero pueda escapar de la ejecución voluntaria de la resolución de expulsión: a) no posesión de un pasaporte u otro documento equivalente que es; b) falta de documentación adecuada para demostrar la disponibilidad de un alojamiento en el que pueda ser localizado fácilmente; c) haber declarado o atestiguado falsamente sus datos personales; d) no haber cumplido con una resolución emitida por las autoridades competente, de conformidad con apartados 5 y 13, y el artículo 14; e) también haber vulnerado una de las medidas mencionadas en el apartado 5.2».

⁶⁵² Procedimiento C-357/09 PPU. Véase la nota n. 378. Para un análisis razonado de la jurisprudencia de la Corte di cassazione tras la Sentencia *El Dridi*, vid.: Natale, A. (2011). *La direttiva rimpatri, il testo unico immigrazione ed il diritto penale dopo la sentenza El Dridi*. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2(2), 17-36.

extracomunitario no esté en posesión de documentación válida. La Corte, en este caso concreto, destaca que la libertad personal es siempre y en todo caso un derecho inviolable que siempre debe garantizarse, independientemente de cualquier otra consideración.

Sin embargo, el TJUE no carece de sentencias que, en nuestra opinión, no se pueden compartir totalmente aceptables y que suponen un derecho y, por lo tanto, una vulneración del derecho absoluto e inviolable a la defensa, como en el caso de la Sentencia en el Asunto C-635/17 E., *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, de 13 de marzo de 2019, en la que se confirma que el derecho de acceso a los documentos procesales, pese a ser derechos fundamentales que forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión, no pueden considerarse prerrogativas absolutas y, por lo tanto, siempre de acuerdo con el razonamiento del Tribunal, puede estar sujeto a restricciones siempre que estas últimas cumplan con los requisitos y objetivos generales perseguidos por la ley.

Esta decisión no puede compartirse porque un derecho es, y sigue siendo un derecho, incluso cuando ciertos supuestos concretos no están previstos por la ley y se confían a la discrecionalidad del juez que, en mi opinión, debe decidir teniendo siempre presente que el derecho debe prevalecer en todo caso, también sobre el riesgo de que esta afirmación pueda ser instrumentalizada con el propósito de extender el período de expulsión. Es, de hecho, la esencia de la verdadera democracia la que debe garantizar a todos el ejercicio del derecho que en ningún caso puede ser restringido o limitado incluso para evitar el presunto abuso del mismo.

Podemos decir, para finalizar el análisis, que a pesar de la ayuda de la jurisprudencia del TJUE, el derecho a la libre circulación desvinculado del concepto de ciudadanía de la Unión aún no se ha consolidado definitivamente, y esto se debe a que no hemos querido entender que dentro y en el centro de la entidad político-económica (la UE)

debe estar necesariamente el ser humano, que debe elevarse hasta representar el fin a través del cual la UE intencional, consciente y absolutamente garantice la protección de los derechos fundamentales de todos, sin excepción. Solo así será posible afirmar, sin temor a que los hechos lo desmientan, que Europa se ha convertido realmente en un «espacio de libertad, seguridad y justicia» que anima la política comunitaria dirigida a promover al Ser Humano y la consiguiente tutela de su dignidad.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, D., Agamben, G., Algostino, A., Angelini, F., Benvenuti, M., Schillaci, A., ... & Bartole, S. (2012). *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.

Acosta Arcarazo, D. (2012). *Misure e condizioni di integrazione per i cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea: un'analisi comparata e una valutazione della loro attuazione e dei limiti alla luce del diritto dell'Unione europea*. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2(2).

Agazzi, E. (1983) *L'essere umano come persona* in Agazzi E. (a cura di), *Bioetica e persona*, FrancoAngeli, Milano.

Algostino, A. (2018). *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*.

Aliverti, A. (2016). *Breve riflessione antropologica*. A. Rotondo (a cura di), *Minori Stranieri non accompagnati. Esperienze di cura a Terrenuove*, Edizioni Di Terrenuove, Milano.

Allena, M. (2012). Art. 6 CEDU. *Procedimento e processo amministrativo*. *Editoriale scientifica*

Alston, P. (2005) "Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter's Supervisory System", in G. De Búrca, B. De Witte (a cura di), *Social Rights in Europe*, Oxford-NewYork, Oxford University Press.

Andolina, E. (2011, December). *Nuovi scenari nella tutela penale dei diritti fondamentali in Europa*. In *Revista de Processo*, São Paulo (Vol. 36, No. 202).

Ansuátegui Roig, F.J. (2014) *Rivendicando i diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma, 2014.

Arangio-Ruiz, G. (1972). *Diritto internazionale e personalità giuridica*. Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna

Axia, V. (2006). *Emergenza e psicologia: mente umana, pericolo e sopravvivenza*. Il Mulino.

- Bacci, M. L. (2005). *L'incidenza economica dell'immigrazione*. Torino: Giappichelli.
- Baldassare, A. (1966). *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predici*, Milano.
- Banham, R. (1982). *Scene in America Deserta*, trad. it. *Deserti americani*, Torino 2006
- Bargiacchi, P. (2011). *Orientamenti della dottrina statunitense di diritto internazionale* (Vol. 29). Giuffrè Editore.
- BelleSi, D. C. L. (2010). *Verso una prospettiva di lungo periodo per il sistema della formazione professionale. Il ruolo della rete formativa*. Rapporto finale, 2010 niColi D.
- Benvenisti, E. (1999) *Margin of appreciation, consensus, and universal standards*, in *Journal of International Law and Politics*
- Bernays, E.L. (1928) *Propaganda*, Horace Liveright, New York.
- Bernardi, A. (2004). *L'eupeizzazione del diritto e della scienza penale*. G. Giappichelli.
- Bernardini (2003). *Iraq: illecita occupazione, resistenza popolare, autodeterminazione irakena* in *Rivista Coop. Giur. Intern.* n. 14)
- Bertolini, P. (1988) *L'esistere pedagogico. Ragioni e limiti di una pedagogia come scienza fenomenologicamente fondata*. Firenze: La Nuova Italia.
- Bertolino, C. (2018) *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli Stati*. *Rivista AIC*, (1)
- Besozzi, E., Colombo, M., & Santagati, M. (2009). *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, Milan: Franco Angeli.
- Biondi, F. (2006). *L'unità familiare nella giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti europee*.
- Bobbio, N. (1979) *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio, N. (1985) *Presente e avvenire dei diritti dell'uomo e la critica di Marx*, Padova.
- Bobbio, N. (1996). *Sui diritti sociali. Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi.
- Boeri, T. (2017). *Populismo e stato sociale*. Gius. Laterza & Figli Spa.

Bonansega, B. M. (1991). *L'uomo e Dio nel pensiero di Duns Scoto* (Vol. 286). Editoriale Jaca Book.

Bonaventura, G. (2015) *Il case study dei diritti dei migranti*. <http://www.altrodiritto.unifi.it/rivista/2015/bonaventura/cap3.htm>.

Borraccetti, M. (2010). *Il rimpatrio di cittadini irregolari: armonizzazione (blanda) con attenzione (scarsa) ai diritti delle persone*. Diritto, immigrazione e cittadinanza.

Buccoliero, E., Cremaschi, E. (2011) A cura di “*Quale tutore per i minori?*”. Difensore civico della regione Emilia Romagna

Camilletti, E. (2003) *Orientamenti emersi dal Vertice di Salonicco in materia di immigrazione in Diritto & Diritti*. <http://www.diritto.it/articoli/europa/camilletti5.html>

Campanile, L.V. (2015) *Convention européenne des droits de l'homme et violations structurelles. L'évolution des systèmes de protection des droits de l'homme*, École doctorale de Droit et Science politique, Thèse en cotutelle internationale, Palermo.

Campesi, G. *Le libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Politica del diritto*, XLIII.

Canaj, E., & Bana, S. (2014). *Il diritto al ricongiungimento familiare e la sua tutela multilivello*. Edizioni Nuova Cultura

Cantaro, A – Magnani, C. (2003) *L'ambiguo Preambolo: atto formalmente internazionalistico, dichiarazione sostanzialmente costituzionale*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione europea: percorsi ed ipotesi* (a cura di A. Lucarelli e A. Padroni Griffi. Presentazione di R. Buttiglione e Prefazione di G. Napolitano. Torino.

Canzio, G. (2003). *Prova scientifica, ragionamento probatorio e libero convincimento del giudice nel processo penale*. In *Dir. pen. proc* (Vol. 1193)

Capograssi, G. (1957). *La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e il suo significato*. Opere di Giuseppe Capograssi, 5, 37-50

Caretti, P., & Barbieri, G. T. (2017). *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*. G. Giappichelli Editore.

Cascone, C. (2017) *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (Disposizioni di misure in materia di protezione di minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*. Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 2/2017.

- Catarbia, M. (2007) *I diritti in azione*, a cura di, Bologna: Il Mulino
- Cavalli-Sforza, L. L. (1996). *Geni, popoli e lingue* (Vol. 367). Piccola biblioteca Adelphi
- Cirulli, A., & Gargiulo, E. (2014). *Costruire il «popolo». Il contributo teorico di Ernesto Laclau e le prospettive dei populismi contemporanei*. Teoria politica, 4
- Cocconcelli, L. (2014) *Africa: Magia nera, sortilegi, streghe e guaritori*. Edizioni Esordienti E-book.
- Cocchiara, M. A. (2009). *Donne e cittadinanza politica: una prospettiva storica. Breve storia del diritto di voto alle donne in Italia*.
- Comanducci, P. (1987). *Diritti vecchi e nuovi: un tentativo di analisi. Materiali per una storia della cultura giuridica*, 17(1), 95-126.
- Commissione Teologica Internazionale. (2004), *Comunione e servizio. La persona umana creata a immagine di Dio*, 23 luglio 2004, La Civiltà Cattolica, IV.
- Conforti, B., & Iovane, M. (1997). *Diritto internazionale*. Editoriale scientifica.
- Cornelisse, G. (2011). *Case C-357/09 PPU, proceedings concerning Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*. Common Market L. Rev., 48, 925.
- Corvaja, F. (2009) *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*. Diritto, immigrazione e cittadinanza. Fascicolo 3
- Cossiri, A. (2015). *Cambio di stagione? Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri* in www.forumcostituzionale.it
- Cotta, S. (1982) *Il fondamento dei diritti umani*, in AA.VV., *I diritti umani. Dottrina e prassi*, Roma.
- Cracco Ruggini, L. (1986). *Gli antichi e il diverso*. Bori Pier Cesare (a cura di), *L'intolleranza: uguali e diversi nella storia*, Bologna
- Cristiano, C. (2014). *La “detenzione amministrativa” degli stranieri irregolari nell’ordinamento italiano e dell’Unione europea ed il diritto fondamentale di ogni persona alla libertà ed alla tutela giurisdizionale*. NUOVE AUTONOMIE
- Croce, R. (2011) *"L'espulsione amministrativa dello straniero"*, in Angelici, F., Benvenuti, M., Schillaci, A. *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*. Atti del Convegno di Roma 2-3 febbraio 2011, Jovene editore, Napoli

Cuniberti, M. (2006) *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*. *Le Regioni*, 34(2-3)

D'Agata, A. – Teitgen, P.E., (2007), *L'Europa dei diritti*.

Dahrendorf, R., & Sampaolo, M. (1997). *Perché l'Europa?: riflessioni di un europeista scettico*. Laterza

Daig, H.W. 1965, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Diritto Internazionale*.

D'Alconzo, G., & Inverno, A. (2017) *Le nuove norme sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati: contenuto e riflessioni sull'attuazione*. *Minorigiustizia*.

Dal Ferro, A. (1988) *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anno II, n. 1

De Angelis, F. (2000) *Il Corpus Juris recante disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea: origini e prospettive*, Milano in G. Grasso (a cura di).

Del Guercio, A. (2017) *I minori non accompagnati nel diritto europeo tra obblighi di protezione e diritti negati*. *Minorigiustizia*.

D'Elia, Gabrieli e Tozzi (2009). *Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia*, in *ISAE*, Rapporto trimestrale, Politiche pubbliche e redistribuzione.

Delmas – Marty, M. (1997) a cura di, “*Corpus Juris*” *portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers del'Union européenne*. Economica. Paris.

Delmas – Marty, M. e Vervaele, J.A.E. (2000) a cura di, *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*. Intersentia, Antwerpen-Groningen-Oxford.

De Pasquale, P. (2011). *L'espulsione degli immigrati irregolari nell'Unione europea: a valle di El Dridi*. *Il Diritto dell'Unione Europea*.

De Ruggiero, G., & Garin, E. (1962). *Storia del liberalismo europeo* (Vol. 389). Feltrinelli.

De Simone, A. (2008). *Paradigmi e fatti normativi. Tra etica, diritto e politica*.

Di Bello, A. (2007). *Il Mare Liberum di Ugo Grozio: una grande impresa editoriale*.

- Di Filippo, M. (2008). *La libera circolazione dei cittadini comunitari e l'ordinamento italiano:(poche) luci e (molte) ombre nell'attuazione della direttiva 2004/38/CE*. Rivista di diritto internazionale, 91
- Di Maio, A. (1998). *Il concetto di comunicazione: saggio di lessicografia filosofica e teologica sul tema di 'comunicare' in Tommaso d'Aquino* (Vol. 15). Gregorian Biblical BookShop.
- Draetta, U. (2005) *Le lezioni da trarre dai primi "no" al referendum sulla Costituzione europea*.
- Durkheim, É. & Ratzel, F. (1987). *Politische Geographie (Géographie politique)*.
- Eder, K. *La dimensione narrativa della cittadinanza: un buon plot per immaginare l'identità collettiva degli europei?*.
- Engelhardt, H.T. (1999). *Manuale di Bioetica*, trad. it. Il Saggiatore, Milano.
- Erminio, D. (2012). *La cittadinanza in Europa*, Action Research For Co-Development.
- Falzea, A. (1997). *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*. Vol. 2: Dogmatica giuridica, Giuffrè.
- Ferrajoli, L. (1995). *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Milano.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*.
- Ferrajoli, L. (2013) *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*. Il Mulino.
- Ferrara, A. (1993). a cura di, *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma.
- Ferroni, G. (2007). *Letteratura italiana contemporanea*. [1]. 1900-1945. Mondadori Univ.
- Finnis, J. (1992). *Legge naturale e diritti naturali*, traduzione italiana di F. Di Blasi, Giappichelli: Torino.
- Forti, O. (2009). *Irregolare uguale delinquente?*. Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia, 21(2).
- Freund, J. (2008). *La crisi dello Stato tra decisione e norma*. Guida Editori.

Gabriele, S. (2012). *Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità*. Ronchetti, L. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 301.

Frowein, J. (1984) *European Integration through Fundamental Rights*, in Michigan Journal of Law Reform.

Fumagalli, L. (2014). *Art. 2 TUE*.

Gargiulo, E. (2011). *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*. Società Mutamento Politica, 2(3)

Gianluz, M. (2012) *Art.5 Diritto alla libertà e alla sicurezza*, in Bartole, S., De Sena, P., Zagrebelsky, V. a cura di, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, it.

Gigante, M. (1961) *Sul pensiero politico di Diogene di Sinope*. Gaetano Macchiaroli Editore.

Giordano, C. (2009) *Un momento particolare di un percorso migratorio particolare. Attese, aspirazioni ed immaginario pre-migratori di minori stranieri non accompagnati d'origine albanese migranti verso l'Italia*. Université Toulouse II Le Mirail.

Giovannetti, M. (2008) *Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*. Minori giustizia, 3(3)

Giovanni Paolo II (1988). *Discorso al Corpo Diplomatico per lo scambio degli auguri per il nuovo anno (9 gennaio 1988)*, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, Citta del Vaticano, vol. XI/1, n. 10

Giuffrè, F. (2007). *I doveri di solidarietà sociale*, in Balduzzi, R. – Cavino, M. – Grosso, E. – Luther, J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino

Grasseli, P. (2009) *Argomenti per un approccio alla ricerca del bene comune*. www.fmb.unimore.it

Grasso, G. (1997). *Il Corpus juris e le prospettive di formazione di un Diritto penale dell'Unione Europea*. Prefazione a AA. W., *Verso uno spazio giudiziario europeo*. Milano.

- Grasso, G. (1999). *Il Corpus juris: profili generali e prospettive di recepimento nel sistema delle fonti e delle competenze comunitarie*. A cura di Picotti, L. Possibilità e limiti di un diritto dell'Unione Europea. Milano.
- Grasso, G., & Sicurella, R. (2003). *Il Corpus juris 2000: Un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*. Giuffrè.
- Grasso, G., & Sicurella, R. (Eds.). (2007). *Lezioni di diritto penale europeo*. Giuffrè Editore.
- Grotius, H. (1700). *De jure belli ac pacis, libri tres*. (Vol. 2). G. Van der Water.
- Gualtieri, R. (2005). *Da Londra a Berlino. Le relazioni economiche internazionali dell'Italia, l'autarchia e il Patto d'acciaio (1933-1940)*. Studi storici, 46(3)
- Guardini, R. (1987). *Persona e libertà*. Saggi di fondazione della teoria pedagogica.
- Guastini, R. (1994). *Diritti*. Analisi e diritto, 163-174.
- Guidetti, M. (Ed.). (2004). *Storia del Mediterraneo nell'antichità: 9.-1. secolo a C.* Editoriale Jaca Book
- Habermas, J. (1998). *L'inclusione dell'altro*. Studi di teoria politica (Vol. 245). Feltrinelli Editore.
- Iammarone, L. (1999). *Giovanni Duns Scoto Metafisico e Teologo le Tematiche Fondamentali Della Sua Filosofia e Teologia*, Miscellanea Francescana.
- International Commission Of Jurist, *L'immigrazione e la normativa internazionale dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n. 6*, Ginevra, traduzione in italiano 2012.
- Kant, I. (1795-1796). *Zum ewigen Frieden*, tr.it. con il titolo *Progetto per una pace perpetua*, Milano Rizzoli, 1968.
- Kant, I. (1795). *Ein philosophischer Entwurf, Königsberg*, trad. it. Montanari M. e Tundo Ferente, L. (2016) *Per la pace perpetua*, Milano: Rizzoli
- Kelsen, H. (2004). *Lineamenti di teoria generale dello Stato*. Giappichelli.
- Kohn H. (1958). *Reflections on Colonialism in Robert Stauz-Hupe e Harry W. Hazad* (a cura di) *The idea of Colonialism*.
- Kriele, M. (2001). *L'universalità dei diritti umani* in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*.

Kunz, E.F. (1973), *The Refugee in Flight: Kinetic Models and Forms of Displacement*, in “International Migration Review”

Lang, A., & Nascimbene, B. (2007). *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*. Diritto, immigrazione e cittadinanza

Lattes, G. B. (2017). *Per lo studio della politica. Appunti di una lettura acronotopica*. Società Mutamento Politica, 8(15)

Leonardi, L. (2009). *Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa?.* Stato e mercato

Lerner, D., & Lasswell, H. D. (1965). *The policy sciences* (Vol. 7). Stanford University Press

Liguori A. (2009). *La teoria dei diritti fondamentali di Luigi Ferrajoli, Considerazioni epistemologiche e politiche*, Jura Gentium (Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale).

Lyotard, J.F. (2008). *Le differen* (vol. 46), U of Minnesota Press.

Lollo, A. (2013). *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

Long, J. O. Ë. L. L. E. (2018) *Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*. Materiali per l'informazione e la formazione

Longo, E. (2012). *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali: profili teorici e prassi costituzionali*. CEDAM.

Luciani, M. (2000). *Diritti sociali e integrazione europea*. Politica del diritto, 31(3)

Mangas, M (1992). *El tratado de Unión europea: analisis de su estructura general*, in GJ, D-17.

Mangiameli, S. (2012). *The Union's Homogeneity and Its Common Values in the Treaty on European Union*. In *The European Union after Lisbon*.

Marchesi, C. (1904). *L'Etica nicomachea nella tradizione latina medievale:(Documenti ed appunti)*. A. Trimarchi.

Marcoux, L. (1983) *Le concept de trois fondamentaux dans le droit de la Communauté économique européenne*, in *Revue internationale de droit comparé*

- McCarthy, T. (1978). *The critical theory of Jurgen Habermas*.
- Marchetti, P. (2003). *I giuristi e i confini. L'elaborazione giuridica della nozione di confine tra medioevo ed età moderna*, Cromohs
- Marino, G. C. (1983). *L'autarchia della cultura: Intellettuali e fascismo negli anni trenta*. Editori riuniti.
- Marshall T. H., & Maranini P. (1978) *Cittadinanza e classe sociale*. Unione Tipografico-Editrice Torinese
- Martinelli, A. (2013). *Mal di nazione: contro la deriva populista*. EGEA spa.
- Martinetti, P. (1998), *Amore*, Il Nuovo Melangolo, Genova.
- Marx, K., Engels, F. (1971). *Marxismo e anarchismo*, Roma, Editori Riuniti.
- Marx, K., & Engels, F. (1998). *Manifesto del partito comunista* (Vol. 45). Meltemi Editore srl.
- Mazza, C. (2013). *La prigione degli stranieri*. I Centri di Identificazione e di Espulsione, Roma.
- Melossi, D., Monia G., (2002) *I nuovi sciuscià*, Donzelli Editore, Roma.
- Mignatieff, M. (2001). *Una ragionevole apologia dei diritti umani*. Milano: Feltrinelli.
- Monaco, G. (2011). *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*. Politica del diritto
- Monar, J. (1998). *Giustizia e affari interni nel Trattato di Amsterdam: sviluppi e carenze di una "comunitarizzazione" incompleta*. Rivista bimestrale, (1).
- Monia, G. (2008) *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Mulino, Bologna.
- Moro, A.C. (2000) *Diritti del minore e nozione di interesse*, in «Cittadini in crescita», anno 1, n. 2-3.
- Moyersoen, J. (2017) *Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età*. Minorigiustizia.
- Musci, A. (2011). *Tutte le mafie del mondo*. Stampa alternativa/Nuovi equilibri

- Nascimbene, B., & Abruzzo, F. (Eds.). (2002). *La convenzione europea dei diritti dell'uomo: profili ed effetti nell'ordinamento italiano* (Vol. 5). Giuffrè.
- Natale, A. (2012). *La direttiva 2008/115/Ce e il decreto legge di attuazione n. 89/2011: prime riflessioni a caldo*. Diritto penale contemporaneo.
- Natale, A., & Renoldi, C. (2011). *La tutela dei diritti e i paradossi del diritto. La direttiva rimpatri, l'Italia e la libertà dei migranti*. Questione giustizia.
- Natale, A. (2011). *La direttiva rimpatri, il testo unico immigrazione ed il diritto penale dopo la sentenza El Dridi*. Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2(2)
- Nicolaus M., Mandel E., Neususs C. Vernon R., Hymer S., Poulantzas N., Gambino F. (1985) *Imperialismo e classe operaia multinazionale*, Milano: Feltrinelli Editore.
- Nyers, P. (2013). *Rethinking refugees: Beyond state of emergency*. Routledge.
- Oliveri, F. (2013) *La Carta sociale europea come "strumento vivente". Riflessioni sulla prassi interpretativa del Comitato europeo dei diritti sociali*, Jura Gentium, X.
- Ondelli, S. (2016) *Esempi recenti della retorica populista in Italia: da Forza Italia al Movimento 5 Stelle*
- Palazzani, L. (1996). *Il concetto di persona tra bioetica e diritto*, Giappichelli, Torino.
- Paleologo, F. V. (2011). *Dall'accoglienza alla detenzione amministrativa: gli effetti di uno stato di emergenza permanente*. Parolechiave.
- Palladino, R. (2012). *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo: tra integrazione del mercato e tutela dei diritti fondamentali*. Cacucci.
- Panebianco, M., & Martino, G. (1997). *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*. A. Giuffrè.
- Panebianco M. (2007) *L'Unione europea post costituzionale: verso il reform treaty. Diritto comunitario e degli scambi internazionali*
- Pantaleoni, M. (1889) *Principii di economia pura* (Vol. 8).
- Panunzio, S. (Ed.). (2005). *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*. Jovene.
- Paola, T. (1997) *La Pelle Giusta*

- Parisi, N. & Rinoldi, D. (1996). *Il terzo pilastro del Trattato di Maastricht*.
- Pedrazzi, M. (2014). *art. 6 Tue*. F. Pocar, C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova
- Pessina, A. (1999). *Bioetica. L'uomo sperimentale*, Mondadori, Milano.
- Pino, G. (2013). *Crisi dell'età dei diritti?*. *Etica & Politica*, 15(1), 87-119.
- Pistorio, A. C. G. (2005). *L'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001-2004)*. *Giurisprudenza italiana*, (2).
- Pizzorni, R. M. (2000). *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino* (Vol. 16). Edizioni Studio Domenicano.
- Podini, D., Nuccitelli, A., Vitale, N., Barbetta, L., Moscarelli, S., & Fiorentino, F. (2002). *Studio preliminare di 15 loci STR su di un campione di soggetti somali inserito in un programma internazionale di ricongiungimento familiare*. In *Atti del XIX Congresso Nazionale Ge. FI—Genetisti Forensi Italiani*
- Poggi, A. (2017). *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*. *Rivista N. 1*.
- Pollinico, O. (2012) *Unione Europea e Cedu: Analisi comparata della genesi e dei primi sviluppi della rispettiva azione, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali*.
- Possenti, V. (2001) *Religione e vita civile*, Armando, Roma
- Pugiotto, A. (2009). *Purché se ne vadano. La tutela giurisdizionale assente o carente nei meccanismi di allontanamento dello straniero* in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Quaranta, G. (2008). *I diritti umani. Concetti fondamentali ed evoluzione storica*, Padova.
- Raffestin, C., & Colao, M. A. P. (1983). *Per una geografia del potere*. Ed. Unicopli
- Rai, M. (2003). *Iraq Dieci ragioni contro la guerra*, Torino: Einaudi
- Rassam, H. (1897). *Asshur and the Land of Nimrod*. Curts & Jennings.

Renoldi, C. (2012). *Profili di diritto intertemporale dei reati collegati all'espulsione, tra la scadenza del termine di attuazione della "direttiva rimpatri" e l'entrata in vigore della legge 129/2011*. Diritto, immigrazione e cittadinanza.

Rescigno, G.U. (2008). *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in www.costituzionalismo.it

Reyneri, E. (1998). *Immigrazione ed economia sommersa*. Stato e mercato, 18(2)

Rimoli, F. (2005). *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*. Studi in onore di Gianni Ferrara.

Robles Morchón, G. (2001) *La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*. Ars interpretandi.

Rolin, H. (1965) *Has the European Court of Human Rights a future?*, in Human Rights Law Journal

Romanelli, P. (1959). *Storia delle province romane dell'Africa*. l'Erma di Bretschneider

Romano, A. (2012). *Rimpatrio e libertà personale dei migranti tra normativa italiana e direttiva 2008/115/CE: note al caso El Dridi*, in Giurisprudenza Costituzionale, 2/2012.

Rossi, L. S. (2000). *Le convenzioni fra gli stati membri dell'Unione europea*. A. Giuffrè.

Ruggeri, A. (2015). *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionale* in Consulta online.

Said, E. W. (1999). *Orientalismo* (Vol. 279). Feltrinelli Editore.

Samek Lodovici, G. (2004). *L'esistenza di Dio*, collana "I Quaderni del Timone". Novara: Edizioni Art.

Sanna, C. (2006). *La direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*. Rivista di diritto internazionale privato e processuale

Santoro, E. (2013) *Democrazia, migrazioni e società multiculturali* in S. Mezzadra, S., Ricciardi, M., *Movimenti indisciplinati. Migrazioni, migranti e discipline scientifiche*, Ombre Corte: Verona

Sapir, J. (2016) *Soberania, democrazia, laicismo*. Michalon, Paris

Sartre, J.P. (2004). *L'esistenzialismo è un umanesimo*, Mursia, Milano.

Sassen, S. (1998). *Fuori controllo. Mercati finanziari contro stati nazionali: come cambia la geografia del potere*. orig. *Losing control*.

Savio, G. (2011). *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*. Diritto, immigrazione e cittadinanza.

Savio, G. (2017). *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in Morozzo Della Rocca, P. (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna.

Schillaci, A. (2012). *La cooperazione nelle relazioni tra Corte di Giustizia dell'Unione Europea e Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*. Rivista AIC, (4)

Seifert, J., & Buttiglione, R. (1989). *Essere e persona: verso una fondazione fenomenologica di una metafisica classica e personalistica* (Vol. 6). Vita e pensiero.

Sen, A. K. (2002). *Globalizzazione e libertà* (Vol. 3). Milano: Mondadori

Sen, A., & BARI, E. L. (2006). *Identità e violenza*

Sicurella, R. (1998) a cura di Grasso, G. *Il Corpus juris: elementi per una procedura penale europea*, in *Prospettive di un diritto penale europeo*. Milano.

Silvestri, G. (2014). *Dal potere ai principi: libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*. Gius. Laterza & Figli Spa

Sinagra, A. (1999) *Problemi e prospettive del doppio grado di giudizio nel Protocollo n. 11 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, (vol I: Diritto internazionale), Giuffré Editore: Milano

Singer, P. (1983). *Ripensare la vita. La vecchia morale non serve più*, trad. it. Il Saggiatore, Milano.

Singer, P., & Rini, S. (2000). *Ripensare la vita*.

Singer, P. (2000). *Morte cerebrale ed etica della sacralità della vita*. Bioetica, 1

Spadaro, A. (2005). *Dai diritti individuali ai doveri globali: la giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*. Rubbettino Editore.

Strada, G. (2002) *Buskashì, Viaggio dentro la guerra*, Feltrinelli.

- Strayer, J. R. (2005). *On the medieval origins of the modern state*. Princeton University Press
- Supino, C. (1925). *I Principi di economia pura*. Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica
- Tarchi, M. (2015) *Italia populista: dal qualunquismo a Beppe Grillo*. Il mulino.
- Taruffo, M. (1973). *Prove atipiche e convincimento del giudice*. In Riv. dir. proc (Vol. 393).
- Taylor, C. (1991). *The malaise of modernity* (CBC Massey lectures series, 1991). Concord, ON: Anansi.
- Tesauro, G. (1992) *I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia in Rivista Internazionale diritti dell'uomo*.
- Tizzano, A. (1996). *Brevi note sul "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2.
- Tomai, G. (2017). *Tutela del minore, Regolamento di Dublino III e diritto all'unità familiare*. Minorigiustizia.
- Tomaselli, A. (2018) *Sicurezza ed Immigrazione nell'UE: Profili di Diritto Europeo e Riflessioni Critiche*. Cross-Border Journal for International Studies, 2(1).
- Tooley, M. (1983). *Abortion and Infanticide*, Clarendon Press, Oxford.
- Torre, L., & Hammurabi. (2004). *Il codice di Hammurabi*. Torre.
- Triggiani, E. (2008) *L'unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari: Levante editori.
- Turco, A. (2018). *Geografia politica della Guinea post-Ebola*. Documenti geografici, (2)
- Valvo, A. L. (2008). *L'Unione Europea dal Trattato "costituzionale" al Trattato di Lisbona*. Aracne, Roma 2008.
- Van Den Bruwaene, M. (1953). *Modestus van Straaten, Panaetii Rhodii Fragmenta*. L'Antiquité Classique.
- Ventimiglia, G. (1997). *Differenza e contraddizione: il problema dell'essere in Tommaso d'Aquino: esse, diversum, contradictio* (Vol. 17)

Versani, S. (2018). *Tra righe e sporgenze: si può vivere di emergenze?* in *Riflessioni social... con le mani in rete*. Tecnodid Editrice

Viganò, F., & Masera, L. (2010). *Inottemperanza dello straniero all'ordine di allontanamento e "direttiva rimpatri" UE: scenari prossimi venturi per il giudice penale italiano*. Cassazione penale, 50(5).

Viola, F. (2006). *L'universalità dei diritti umani: un'analisi concettuale*. In *Universalismo ed etica pubblica* (pp. 1000-1033). Vita e Pensiero.

Viola, F. (1998). *Dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ai Patti internazionali. Riflessioni sulla pratica giuridica dei diritti*. Ragion pratica, 11

Von Stein, L. (1876). *Gegenwart und Zukunft der Rechts-und Staatswissenschaft Deutschlands*. JG Cotta.

Weber, M. (1960). *Rechtssoziologie*, Neuwied, Luchterhand, traduzione di Grosclaude.

Weiler, J.H.H. (1983) *Protection of fundamental human rights within the legal order of the european Communities in International enforcement of human rights*. Berlino.

Zanghì, C. (2002). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Presidenza del Consiglio dei Ministri Servizi informazioni e proprietà letteraria.

Ziller, J. (2007). *Il nuovo Trattato europeo*.

Zoli, G. (2012) *L'immigrato copy editor*, Internazionale n. 968

LEGGI ITALIANE ED EUROPEE SULL'IMMIGRAZIONE

Decreto ministeriale 4 ottobre 2019 (G.U. 7 ottobre 2019 n. 235)

Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Legge 8 agosto 2019, n. 77 (GU Serie Generale n.186 del 09-08-2019)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Decreto 5 agosto 2019 Ministero dell'Interno (GU n.210 del 7-9-2019)

Individuazione delle zone di frontiera o di transito ai fini dell'attuazione della procedura accelerata di esame della richiesta di protezione internazionale.

Decreto n. 12951 del 25 luglio 2019 Ministero dell'Interno

Risorse finanziarie destinati all'accoglienza di Minori Stranieri Non Accompagnati nell'ambito della rete SIPROIMI

Decreto n. 92 del 19 luglio 2019 Ministero dell'Interno e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Lotta al lavoro irregolare

Direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio del 18 giugno 2019 (G.U. dell'Unione europea L 163/1)

Che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE e abroga la decisione 96/409/PESC

Decreto Legge 14 giugno 2019, n. 53 (GU n.138 del 14-6-2019)

Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica

Regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 (G.U. dell'Unione europea L 135/85 del 22-5-2019)

Che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816

Legge 3 maggio 2019, n. 37 (GU, n. 109 del 11-05-2019)

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2019 (GU Serie Generale n.84 del 09-04-2019)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2019

Decreto 22 febbraio 2019 Ministero dell'Interno (GU Serie Generale n.74 del 28-03-2019)

Aggiornamento del costo medio del rimpatrio, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto 22 dicembre 2018, n. 151, per l'anno 2019

Decreto Legge 28 gennaio 2019, n. 4 (GU Serie Generale n.23 del 28-01-2019)

Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

Decreto n. 151 del 22 dicembre 2018 Ministero dell'Interno (GU Serie Generale n.39 del 15-02-2019)

Regolamento di attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impegnano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Legge 1 dicembre 2018, n. 132 (GU Serie Generale n.281 del 03-12-2018)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno....

Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113 (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018)

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

Direttiva del 23 luglio 2018 Ministero dell'Interno

Servizi di accoglienza per i richiedenti asilo. Direttiva

Decreto del 10 aprile 2018 Ministero della Salute (GU n.154 del 5-7-2018)

Disposizioni per i medici extracomunitari

Decreto del 22 maggio 2018 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Approvazione del limite di ingresso degli atleti non appartenenti all'unione Europea - Stagione agonistica 2018/2019

Decreto del 22 maggio 2018 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Approvazione del limite di ingresso degli atleti non appartenenti all'unione Europea - Stagione agonistica 2018/2019

Decreto Legislativo 11 maggio 2018, n. 71 (GU n.141 del 20-6-2018)

Attuazione direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11-5-2016, 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

Decreto del 3 maggio 2018 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (GU n.112 del 16-5-2018)

Definizione dell'elenco dei Paesi particolarmente poveri, caratterizzati anche dalla presenza di un basso indicatore di sviluppo umano, per l'anno accademico 2018/2019

Decreto del 9 febbraio 2018 Ministero dell'Interno

Finanziamento di 10 nuove progetti Sprar

Decreto del 28 dicembre 2017 Ministero dell'Interno

Individuate le risorse finanziarie a progetti di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati

Decreto Legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 (G.U. n.12 del 16-01-2018)

Disposizioni integrative e correttive d.lgs. 18-8-2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 dicembre 2017 (GU n.12 del 16-1-2018)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2018

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2017 (GU Serie Generale n.24 del 30-01-2018)

Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza

Regolamento (UE) 2017/1954 del 25 ottobre 2017 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'UE n. L 286/9 dell'1-11-2017)

Che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi

Decreto 20 settembre 2017 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU n.6 del 9-1-2018)

Definizione dei criteri e delle modalita' per il rilascio della Carta della famiglia

Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (GU n.240 del 13-10-2017)

Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà

Decisione di Esecuzione (UE) 2017/1528 del 31 agosto 2017 della Commissione (G.U dell'Unione europea n. L 231/6 del 7.9.2017)

Che sostituisce l'allegato della decisione di esecuzione 2013/115/UE riguardante il manuale SIRENE e altre disposizioni di attuazione per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Decreto n. 4656 del 28 luglio 2017 Presidenza del Consiglio dei Ministri

concernente approvazione del limite di ingresso degli atleti non appartenenti all'Unione Europea - Stagione agonistica 2017/2018

Decreto del 24 luglio 2017 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU Serie Generale n.211 del 09-09-2017)

Determinazione del contingente triennale 2017/2019 per l'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionali e tirocini formativi

Decreto interministeriale del 21 luglio 2017 Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero dell'Interno

Visto ingresso e soggiorno investitori

Legge 14 luglio 2017, n. 110 (GU Serie Generale n.166 del 18-07-2017)

Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano

Decreto Interministeriale n.1202/385 bis del 30 giugno 2017 Ministero Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Italia Startup Visa. Semplificazione della procedura di rilascio visto ingresso per lavoro autonomo

Decreto prot. 1455 del 9 giugno 2017 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

Definizione elenco paesi a basso sviluppo umano per l'anno accademico 2017/2018

Decreto 8 giugno 2017 Presidenza del Consiglio dei Ministri (GU n.213 del 12-9-2017)

Fondo di sostegno alla natalità

Decreto del 5 maggio 2017 Ministero dell'Economia e delle Finanze (GU n.131 del 8-6-2017)

Modifica del decreto 6 ottobre 2011 relativo agli importi del contributo per il rilascio del permesso di soggiorno

Legge 13 aprile 2017, n. 46 (GU Serie Generale n.90 del 18-4-2017)

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, nonche' per il contrasto dell'immigrazione illegale

Legge 7 aprile 2017, n. 47 (GU Serie Generale n.93 del 21-4-2017)

Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Decreto 3 aprile 2017 Ministero della Salute (GU Serie Generale n.95 del 24-4-2017)

Linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonche' per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria

Decreto del 7 marzo 2017 Presidenza del Consiglio dei Ministri

concernente la ripartizione tra le Federazioni Sportive nazionali del numero di atleti stranieri non appartenenti all'Unione Europea - Stagione agonistica 2016/2017

Decreto Legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (GU, n. 78 del 03-04-2017)

Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106

Decreto direttoriale del 27 febbraio 2017 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Linee Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (art. 32, comma 1 bis del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286)

Linee guida del 24 febbraio 2017 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età

Decreto Legge 17 febbraio 2017, n. 13 (GU Serie Generale n.40 del 17-2-2017)

Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonche' per il contrasto dell'immigrazione illegale.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 febbraio 2017 (GU Serie Generale n.60 del 13-3-2017)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello stato per l'anno 2017

Decreto 10 febbraio 2017 Ministero dell'Interno (GU, n. 93 del 21/04/2017)

Determinazione delle modalita' e termini per garantire ai cittadini stranieri informazioni relative a sanzioni ed a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Decisione (UE) 2017/233 del 7 febbraio 2017 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 36/3 dell'11.2.2017)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica delle Isole Marshall in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione (UE) 2017/232 del 7 febbraio 2017 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 36/1 dell'11.2.2017)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Kiribati in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione di Esecuzione (UE) 2017/246 del 7 febbraio 2017 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 36/59 dell'11.2.2017)

Recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen

Decisione (UE) 2017/235 del 7 febbraio 2017 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 36/7 dell'11.2.2017)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e le Isole Salomone in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione (UE) 2017/234 del 7 febbraio 2017 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 36/5 dell'11.2.2017)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e gli Stati federati di Micronesia

Decisione (UE) 2017/225 del 7 febbraio 2017 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 35/1 del 10.2.2017)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione dell'accordo tra l'Unione europea e Tuvalu in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 5 (GU n.22 del 27-1-2017)

Adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento dello stato civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, nonché modificazioni ed integrazioni normative per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettere a) e c), della legge 20 maggio 2016, n. 76

Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 6 (GU n.22 del 27-1-2017)

Modificazioni ed integrazioni normative in materia penale per il necessario coordinamento con la disciplina delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera c), della legge 20 maggio 2016, n. 76

Decreto Legislativo 19 gennaio 2017, n. 7 (GU Serie Generale n.22 del 27-1-2017)

Modifiche e riordino delle norme di diritto internazionale privato per la regolamentazione delle unioni civili, ai sensi dell'articolo 1, comma 28, lettera b), della legge 20 maggio 2016, n. 76

Decreto Legge 30 dicembre 2016, n. 244 (GU n.304 del 30-12-2016)

Proroga e definizione di termini

Decreto Legislativo 29 dicembre 2016, n. 253 (GU n.7 del 10-1-2017)

Attuazione della direttiva 2014/66/UE sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei dirigenti, lavoratori specializzati, lavoratori in formazione di Paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari

Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (GU Serie Generale n.297 del 21-12-2016 - Suppl. Ordinario n. 57)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019

Decisione di esecuzione (UE) 2016/1989 dell'11 novembre 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 306/13 del 15-11-2016)

Raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 2016, n. 234 (GU n.298 del 22-12-2016)

Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24

Decreto Legislativo 29 ottobre 2016, n. 203 (GU n.262 del 9-11-2016)

Attuazione della direttiva 2014/36/UE sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali

Legge 29 ottobre 2016 n. 199 (GU Serie Generale n.257 del 3-11-2016)

Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo

Regolamento (UE) 2016/1953 del 26 ottobre 2016 del Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 311/13 del 17-11-2016)

Istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, e recante abrogazione della raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994

Decisione (UE) 2016/1754 del 29 settembre 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 268/82 del 1.10.2016)

Che modifica la decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Regolamento (UE) 2016/... del 23 settembre 2016 Parlamento Europeo e del Consiglio

Istituzione di un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, e recante abrogazione della raccomandazione del Consiglio del 30 novembre 1994

Decisione (UE) 2016/1744 del 20 settembre 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea L 264/27 del 30.9.2016)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Perù in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione (UE) 2016/1743 del 20 settembre 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea L 264/25 del 30.9.2016)

Decisione (UE) 2016/1742 del 20 settembre 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea L 264/23 del 30.9.2016)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno di Tonga in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione (UE) 2016/1741 del 20 settembre 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea L 264/21 del 30.9.2016)

Relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Palau in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Comunicato del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione (G.U. n. 219 del 19-9-2016)

Entrata in vigore dell'Accordo sul reciproco riconoscimento dei titoli attestanti studi universitari o di livello universitario rilasciati in Italia e a Cipro, con Allegati, fatto a Roma il 9 gennaio 2009

Regolamento (UE) 2016/1625 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 (G. U. dell'Unione europea n. L 251/77 del 16-9-2016)

Che modifica il regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima

Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 (G. U. dell'Unione europea n. L 251/1 del 16-9-2016)

Relativo alla guardia di frontiera e costiera europea

Decreto 1 settembre 2016 Ministero dell'Interno (GU Serie Generale n.210 del 8-9-2016)

Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati

Decreto 10 agosto 2016 Ministero dell'Interno (GU Serie Generale n.200 del 27-8-2016)

Modalita' di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario - linee guida

Decisione di Esecuzione (UE) 2016/1345 del Consiglio del 4 agosto 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 231/15 del 6.8.2016)

Sugli standard minimi di qualità dei dati per le registrazioni di impronte digitali nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2016 n. 144 (GU Serie Generale n.175 del 28-7-2016)

Regolamento recante disposizioni transitorie necessarie per la tenuta dei registri nell'archivio dello stato civile, ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge 20 maggio 2016, n. 76

Decisione di Esecuzione (UE) 2016/1209 della Commissione del 12 luglio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 203/35 del 28.7.2016)

Che sostituisce l'allegato della decisione di esecuzione 2013/115/UE riguardante il manuale SIRENE e altre disposizioni di attuazione per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Legge n. 122 del 7 luglio 2016 (GU Serie Generale n.158 del 8-7-2016)

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 6 luglio 2016

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 5 luglio 2016

Rifugiati: inclusione sociale e integrazione nel mercato del lavoro

Decisione (UE) 2016/1363 del 24 giugno 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 216/1 del 11.8.2016)

Relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica delle Isole Marshall in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione (UE) 2016/1342 del Consiglio del 24 giugno 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 231/1 del 6.8.2016)

Relativa alla firma, a nome dell'Unione e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e Tuvalu in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decreto 23 giugno 2016 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Concessione del contributo una tantum per il sostegno di bambini nati nel corso dell'anno 2014 appartenenti a famiglie residenti a basso reddito. (16A06064)

Legge 22 giugno 2016, n. 112 (GU Serie Generale n.146 del 24-6-2016)

Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare

Legge 16 giugno 2016, n. 115 (GU Serie Generale n.149 del 28-6-2016)

Modifiche all'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli articoli 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale

Decisione (UE) 2016/946 del 9 giugno 2016 del consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 157/23 del 15.6.2016)

Che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio della Svezia conformemente all'art. 9 decisione (UE) 2015/1523 e all'art. 9 della (UE) 2015/1601 che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia

Decreto del 3 giugno 2016 Ministero dell'Interno

Bando servizio civile nazionale

Decisione (UE) 2016/834 del 20 maggio 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n.L 140/15 del 27.5.2016)

Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Capo Verde relativo alla facilitazione del rilascio dei visti per soggiorni di breve durata a cittadini della Repubblica del Capo Verde e dell'Unione europea con riguardo all'adozione del regolamento interno del comitato misto

Legge 20 maggio 2016, n. 76 (GU Serie Generale n.118 del 21-5-2016)

Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze

Decisione di Esecuzione (UE) 2016/894 del 12 maggio 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 151/8 del 8.6.2016)

Recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 maggio 2016

Sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime da una prospettiva di genere (2015/2118(INI))

Direttiva (UE) 2016/801 dell'11 maggio 2016 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'U.E. n. L 132/21 del 21-05-2016)

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

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 maggio 2016

Ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni e collocamento alla pari

Legge n. 77 del 4 maggio 2016 (GU Serie Generale n.119 del 23-5-2016)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro sul reciproco riconoscimento dei titoli attestanti studi universitari o di livello universitario rilasciati in Italia e a Cipro

Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2016

Salvaguardia dell'interesse superiore del minore in tutta l'UE sulla base delle petizioni presentate al Parlamento europeo

Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2016

Collaboratrici domestiche e le prestatrici di assistenza nell'UE

Decreto di adozione avviso del 15 aprile 2016 Ministero dell'Interno

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – OS2 Integrazione/Migrazione legale - ON2 Integrazione – Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016

Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE in materia di immigrazione

Legge 4 aprile 2016 n. 54 (GU n.97 del 27-4-2016 - Suppl. Ord. n. 13)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul reciproco riconoscimento dei titoli attestanti studi universitari o di livello universitario rilasciati nella Repubblica italiana e nella Repubblica popolare cinese, con Allegati, firmato a Pechino il 4 luglio 2005

Avviso Pubblico del 4 aprile 2016 Italia Lavoro e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Per la promozione della mobilità internazionale del lavoro attraverso tirocini formativi di cittadini stranieri che fanno ingresso in Italia ex D.Lgs 286/1998. art 27, co.1 lett. F) e D.P.R. 394/1999, art. 40, co.9 lett. A) e co. 10

Legge 21 marzo 2016, n. 45 (GU Serie Generale n.76 del 1-4-2016)

Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'immigrazione

Regolamento (UE) 2016/363 del 14 marzo 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n.L 68/1 del 15.3.2016)

Recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete Al-Qaeda

Decreto del 10 marzo 2016 Ministero dell'Economia e delle Finanze (GU n.97 del 27-4-2016)

Determinazione del prezzo del nuovo permesso di soggiorno elettronico PSE 380

Decisione (UE) 2016/437 del 10 marzo 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L78/2 del 24.3.2016)

Relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Perù in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Decisione di Esecuzione (UE) 2016/408 del Consiglio del 10 marzo 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 74/36 del 19.3.2016)

Relativa alla sospensione temporanea della ricollocazione del 30 % dei richiedenti assegnati all'Austria a norma della decisione (UE) 2015/1601 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Regolamento (UE) n. 2016/399 del del 9 marzo 2016 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 77/1 del 23.3.2016)

Che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone - codice frontiere Schengen

Decisione (UE) 2016/281 del Consiglio, del 26 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/34 del 27.2.2016)

Che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) ai valichi di frontiera esterna

Direttiva del 16 febbraio 2016 Ministero dell'Interno

Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Lire U.N.R.R.A. per l'anno 2016

Decisione (UE) 2016/431 del 12 febbraio 2016 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L76/17 del 23.3.2016)

Relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica popolare cinese in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti diplomatici

Decisione (UE) 2016/275 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/17 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Trinidad e Tobago
Decisione (UE) 2016/274 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/15 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e lo Stato indipendente di Samoa
Decisione (UE) 2016/273 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/13 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica democratica di Timor Leste

Decisione (UE) 2016/272 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/11 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu

Decisione (UE) 2016/271 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/9 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Saint Vincent e Grenadine

Decisione (UE) 2016/270 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/7 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Grenada

Decisione (UE) 2016/269 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/5 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e il Commonwealth di Dominica

Decisione (UE) 2016/268 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/3 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea, dell'accordo di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e Santa Lucia

Decisione (UE) 2016/267 del Consiglio, del 12 febbraio 2016 (G.U. dell'Unione europea n. L 52/1 del 27.2.2016)

Relativa alla conclusione a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e gli Emirati arabi uniti in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016

Sulla situazione dei diritti umani in Crimea, in particolare dei tatars di Crimea

Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016

Sullo sterminio sistematico delle minoranze religiose

Posizione del Parlamento Europeo del 2 febbraio 2016

In vista dell'adozione del regolamento (UE) 2016/... del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone - codice frontiere Schengen

Documento Legislativo consolidato Cod 2005/0006 del 2 febbraio 2016 Parlamento Europeo

Definita in prima lettura il 2 febbraio 2016 in vista dell'adozione del regolamento (UE) 2016/... del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Legge 20 gennaio 2016, n. 12 (GU Serie Generale n.25 del 1-2-2016)

Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle societa' sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva

Decreto Presidenziale 18 gennaio 2016 (G.U.R.S. n. 9 del 26.2.2016)

Approvazione degli standard strutturali e organizzativi per le strutture di accoglienza di secondo livello dei minori stranieri non accompagnati

Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (GU Serie Generale n.302 del 30-12-2015 - Suppl. Ordinario n. 70)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilita' 2016)

Avviso del 24 dicembre 2015 Ministero dell'Interno

Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014 - 2020 - Realizzazione di interventi di RVA comprensivi di misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine

Decreto del 21 dicembre 2015 Ministero dell'Interno

SPRAR. Presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di richiedenti e di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, biennio 2016 - 2017

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2015

Relativo a un documento di viaggio europeo per il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 (GU n.3 del 5-1-2016)

Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 2015 (GU Serie Generale n.26 del 2-2-2016)

Flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari anno 2016

Legge 7 dicembre 2015, n. 214 (GU Serie Generale n.4 del 7-1-2016)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sul riconoscimento reciproco dei titoli di studio

rilasciati nella Repubblica italiana e nella Federazione russa, fatto a Roma il 3 dicembre 2009

Decisione (UE) 2016/253 del 25 novembre 2015 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 47/6 del 24.2.2016)

Concernente la mobilitazione dello strumento di flessibilità a favore di misure di bilancio immediate per affrontare la crisi dei rifugiati

Decreto n. 68 del 18 novembre 2015 Ministero dell'Interno

Fondo Unrra 2015, online la graduatoria dei progetti ammessi al finanziamento

Decisione di Esecuzione (UE) 2015/1956 del Consiglio del 26 ottobre 2015 (G.U. dell'Unione europea n. L 284/146 del 30.10.2015)

Che fissa la data di decorrenza degli effetti della decisione 2008/633/GAI relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati

Decisione (UE) 2399 del 26 ottobre 2015 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 333/1 del 19.12.2015)

Relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Colombia in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata

Legge 19 ottobre 2015, n.173 (GU Serie Generale n.252 del 29-10-2015)

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n.184, sul diritto alla continuita' affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare

Legge 29 settembre 2015, n. 162 (GU n.237 del 12-10-2015)

Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961

Legge 29 settembre 2015 n. 166 (GU Serie Generale n.245 del 21-10-2015)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Cile sull'autorizzazione all'esercizio di attivita' lavorative dei familiari a carico del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo delle missioni diplomatiche

Decreto 25 settembre 2015, n. 176 (GU Serie Generale n.256 del 3-11-2015)

Regolamento recante disposizioni concernenti l'aggiornamento e l'integrazione dei dati sensibili e giudiziari trattati e delle relative operazioni effettuate dal Ministero dell'interno

Decisione n. 1601 del 22 settembre 2015 della Commissione Europea (G.U. dell'Unione europea n. L 248/80 del 24.9.2015)

Che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Decisione n. 1523 del 14 settembre 2015 della Commissione Europea (G.U. dell'Unione europea n. L 239/146 del 15.9.2015)

Che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 151 (GU Serie Generale n.221 del 23-9-2015 - Suppl. Ord.n. 53)

Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183

Decreto 14 settembre 2015 Ministero dell'Economia e delle Finanze (GU n.220 del 22-9-2015)

Determinazione dell'importo delle spese a carico dei soggetti richiedenti il nuovo documento di viaggio elettronico per apolidi, rifugiati e stranieri

Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (GU n.214 del 15-9-2015)

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

Decreto del 7 agosto 2015 Ministero dell'Interno

Avviso pubblico sulle modalità di presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali che prestano o intendono prestare, nel biennio 2016-2017, servizi di accoglienza in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria

Delibera n. 79 del 6 agosto 2015 Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (GU n.268 del 17-11-2015)

Fondo sanitario nazionale 2013 - Ripartizione tra le regioni della quota accantonata per l'assistenza sanitaria agli stranieri irregolari presenti sul territorio nazionale

Decreto del 6 agosto 2015 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (GU n.190 del 18-8-2015)

Trattamento dei dati relativi ai documenti di viaggio elettronici per rifugiati, apolidi e stranieri memorizzati nella banca dati passaporti elettronici

Decreto del 6 agosto 2015 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (GU n.190 del 18-8-2015)

Specifiche tecniche e di sicurezza relative al processo di emissione dei documenti di viaggio elettronici per rifugiati, apolidi e stranieri

Direttiva del 4 agosto 2015 Ministero dell'Interno

In materia di implementazione delle attività di controllo sui soggetti affidatari dei servizi di accoglienza dei cittadini extracomunitari

Decisione C 5343/2015 del 3 agosto 2015 della Commissione Europea

Che approva il programma nazionale dell'Italia per il sostegno nell'ambito del Fondo asilo, migrazione e integrazione per il periodo dal 2014 al 2020

Legge 29 luglio 2015, n. 115 (GU Serie Generale n.178 del 3-8-2015)

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014

Decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2015, n. 126 (GU Serie Generale n.188 del 14-8-2015)

Regolamento recante adeguamento del regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, alla disciplina istitutiva dell'anagrafe nazionale della popolazione residente

Ordinanza n. 259 dell'8 giugno 2015 Protezione Civile (G.U. n. 139 del 18 giugno 2015)

Modifiche all'ordinanza n. 249 del 7 maggio recante disposizioni per regolare la chiusura dello stato di emergenza umanitaria e il rientro nella gestione ordinaria da parte dei Soggetti attuatori degli interventi legati all'afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale

Decisione di Esecuzione (UE) 2015/854 del 1° giugno 2015 della Commissione (G.U. dell'Unione europea n. L 135/20 del 2.6.2015)

Che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) nella diciannovesima regione

Decreto n. 6049 del 27 maggio 2015 Ministero dell'Interno

Minori stranieri non accompagnati - Assistenza Emergenziale

Decreto del 7 maggio 2015 Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (GU n.111 del 15-5-2015)

Caratteristiche di sicurezza ed elementi biometrici dei documenti di viaggio di apolidi, rifugiati e stranieri

Decreto 27 aprile 2015 Ministero dell'Interno (GU n.118 del 23-5-2015)

Modalità di presentazione delle domande di contributo, da parte degli enti locali, per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) di minori stranieri non accompagnati

Direttiva (UE) 2015/637 del 20 aprile 2015 Del Consiglio

Sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE

Legge 17 aprile 2015, n. 43 (GU n. 91 del 20-4-2015)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7

Decreto n. 223 del 16 aprile 2015 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca. Costituzione delle graduatorie di istituto per il personale docente ed educativo per il triennio 2014-2017

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 aprile 2015

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2015

Decreto n. 3368 dell' 1 aprile 2015 Ministero dell'Interno

Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati

Comunicato Presidenza del Consiglio dei Ministri (GU n.70 del 25-3-2015)

Rivalutazione, per l'anno 2015, della misura e dei requisiti economici dell'assegno per il nucleo familiare numeroso e dell'assegno di maternità

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2015

Sulla relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2013 e sulla politica dell'Unione europea in materia

Decreto n. 2522 del 12 marzo 2015 Ministero dell'Interno

Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati

Risoluzione del Parlamento europeo dell' 11 marzo 2015

Lotta contro l'abuso sessuale di minori online

Legge 11 marzo 2015, n. 35 (GU n.74 del 30-3-2015)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Turchia sulla previdenza sociale, fatto a Roma l'8 maggio 2012.

Decreto 11 marzo 2015, n. 36 (GU n.75 del 31-3-2015)

Regolamento recante la struttura e la composizione dell'ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della liberta' personale

Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2015

Progressi in materia di uguaglianza tra donne e uomini nell'Unione europea nel 2013

Decreto Legge 18 febbraio 2015, n. 7 (GU n.41 del 19-2-2015)

Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale - proroga missioni internazionali delle Forze armate e di polizia - cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali

Decreto del Presidente della Repubblica 30 gennaio 2015, n. 26 (GU n.62 del 16-3-2015)

Regolamento recante attuazione dell'articolo 5, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, in materia di riconoscimento dei figli naturali

Parere 2015/C 012/11 del Comitato economico e sociale europeo (G.U. dell'U.E. n. C 12/69 del 15.1.2015)

Protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato - Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013

Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n 21 (GU n.53 del 5-3-2015)

Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (GU Serie Generale n.300 del 29-12-2014 - Suppl. Ord. n. 99)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilita' 2015).

Decreto n. 15081 del 23 dicembre 2014 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i Rimpatri per il periodo 2008-2013 - Solidarietà e gestione dei flussi migratori

Decreto n. 11934 del 23 dicembre 2014 Ministero dell'Interno

Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati

Parere 2/13 della Corte (Seduta Plenaria) 18 dicembre 2014

Progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2014

Situazione nel Mediterraneo e necessità di un approccio globale dell'UE alle migrazioni

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2014 (G.U. n. 300 del 29 dicembre 2014)

D.C.P.M. 11 dicembre 2014 Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno

Decreto n. 12700 del 20 ottobre 2014 Ministero dell'Interno

Regolamento recante criteri per l'organizzazione dei centri di identificazione ed espulsione

Decreto 25 giugno 2014 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU n.254 del 31-10-2014)

Determinazione del contingente triennale 2014/2016 per l'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionali e tirocini formativi

Legge 30 ottobre 2014, n. 161 (GU Serie Generale n.261 del 10-11-2014 Suppl. Ord. n. 83)

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis.

Testo Coordinato del Decreto-Legge 22 agosto 2014, n. 119 (GU Serie Generale n.245 del 21-10-2014)

Riconoscimento della protezione internazionale - modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

Legge 17 ottobre 2014, n. 146 (GU Serie Generale n.245 del 21-10-2014)

Conversione in legge con mod. del d.l.22-8-2014 n.119 recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive di riconoscimento della protezione internazionale nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'Interno

Bando del 15 ottobre 2014 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Bando speciale per la selezione di n. 1304 volontari da impiegare in progetti di servizio civile in Italia autofinanziati

Decreto Presidenza del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2014

Decreto del 7 ottobre 2014 concernente il limite di ingresso degli atleti extracomunitari - Stagione agonistica 2014/2015

Legge 11 agosto 2014, n. 125 (GU n.199 del 28-8-2014)

Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo

Decreto Ministeriale n. 717 del 5 settembre 2014 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Riapertura e aggiornamento graduatoria personale ATA aperto anche agli stranieri

Decreto n. 718 del 5 settembre 2014 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura

Decreto-Legge 22 agosto 2014, n. 119 (GU n.194 del 22-8-2014)

Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno

Decreto dell'1 agosto 2014 Ministero dell'Interno

Servizi di accoglienza in favore dei minori stranieri non accompagnati

Decreto Ministeriale 1 agosto 2014 n. 594

Definizione dei Paesi in via di sviluppo ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 13, comma 5 del DPCM 9 aprile 2001

Decreto n. 4460 del 10 luglio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013

Decreto n. 7975 del 3 luglio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i rifugiati 2008-2013

Decreto n. 7873 del 2 luglio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo europeo per i rimpatri

Decreto n. 7868 del 2 luglio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo europeo per i rimpatri

Decreto n. 3828 del 5 giugno 2014 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 – 2013

Decreto n. 3827 del 5 giugno 2014 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 - 2013

Avviso del 28 maggio 2014 Ministero dell'Interno

Avviso per il conferimento di due incarichi per la valutazione dei risultati e degli impatti delle azioni co-finanziate dal Fondo Europeo per i Rifugiati e dal Fondo Europeo per i Rimpatri 2008-2013

Direttiva 2014/66/UE del 15 maggio 2014 Parlamento Europeo e del Consiglio

Sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari

Regolamento (UE) n. 509/2014 del 15 maggio 2014 Parlamento Europeo e del Consiglio

Che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo

Decreto n. 5187 del 29 aprile 2014 Ministero dell'Interno

Integrazione e approvazione delle graduatorie delle proposte progettuali ammissibili, di cui al decreto prot.n.1910 del 20.02.2014, presentate a valere sulle Azioni 1 e 4 del Programma Annuale 2013 del Fondo Europeo per i Rifugiati, allegate al presente decreto

Decreto n. 5188 del 29 aprile 2014 Ministero dell'Interno

Avvisi pubblici per la selezione di progetti finanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati nell'ambito dell'Azione 2 Programma Annuale 2013

Legge 28 aprile 2014, n. 67 (GU n.100 del 2-5-2014)

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 - Reato di ingresso e soggiorno irregolare

Regolamento n. 516 del 16 aprile 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione Europea n. L 150/168 del 20.5.2014)

Che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio

Direttiva 2014/54/UE del 16 aprile 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 128/8 del 30.04.2014)

Relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori

Decisione n. 2014/242/EU del 14 aprile 2014 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L. 128/47 del 30-4-2014)

Concernente la conclusione dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaijan

Decisione n. 2014/239/UE del 14 aprile 2014 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L.128/15 del 30-4-2014)

Sulla conclusione dell'accordo di riammissione delle persone che soggiornano illegalmente tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaijan

Regolamento UE n. 390/2014 del 14 aprile 2014 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 115/3 del 17.4.2014)

Che istituisce il programma «L'Europa per i cittadini» per il periodo 2014-2020

Decreto n. 2567 del 9 aprile 2014 Ministero dell'Interno

Fondo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 - 2013

Regolamento (UE) n. 375/2014 del 3 aprile 2014 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 122/1 del 24-4.2014)

Che istituisce il Corpo volontario europeo di aiuto umanitario («iniziativa Volontari dell'Unione per l'aiuto umanitario»)

Regolamento UE n. 259/2014 del 3 aprile 2014 Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 105/9 dell'8-4-2014)

Che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo

Comunicazione 2014/C 77/04 del 15 marzo 2014 (G.U. dell'Unione europea n. C 77/4 del 15-3-2014)

Aggiornamento elenco dei permessi di soggiorno di cui all'art. 2, par. 15, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2014

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro stagionale ed altre categorie nel territorio dello Stato per l'anno 2014

Decreto n. 1543 del 5 marzo 2014 Ministero dell'interno

Avviso pubblico per la presentazione di progetti a carattere territoriale finanziati a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi - Azione 2/2013 - Orientamento al lavoro e sostegno all'occupabilità

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 24 (GU, n. 60 del 13.03.2014)

Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 38 (GU n.67 del 21-3-2014)

Attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, nonché della direttiva 2012/52/UE, comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro stato membro

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 32 (GU n.64 del 18-3-2014)

Attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 39 (GU n.68 del 22-3-2014)

Attuazione della direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI

Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 40 (GU n.68 del 22-3-2014)

Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro

Decreto n. 1517 del 4 marzo 2014 Ministero dell'interno

Fondo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 - 2013

Decreto n. 1422 del 3 marzo 2014 Ministero dell'interno

Fondo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 - 2013

Decreto n. 1361 del 27 febbraio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 - 2013

Decreto n. 1363 del 27 febbraio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007 - 2013

Risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014

Sfruttamento sessuale e prostituzione, e sulle loro conseguenze per la parità di genere (2013/2103(INI))

Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (G.U. dell'Unione europea n. L 94/375 del 28 marzo 2014)

Sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali

Comunicazione n. 2014/C 53/06 del 25 febbraio 2014 (G.U. dell'Unione europea n. C 53/27 del 25-2-2014)

Notifica della Slovenia alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 37 del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Legge 21 febbraio 2014, n. 9 (GU n.43 del 21-2-2014)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n.145

Legge 21 febbraio 2014, n. 10 (G.U. n.43 del 21-2-2014)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria

Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 (GU Serie Generale n.55 del 7-3-2014)

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 rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 121 del 14 febbraio 2014 (G.U. n. 196 del 25.8.2014)

Riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Decreto Legislativo 13 febbraio 2014, n. 11 (GU n.45 del 24-2-2014)

Attuazione della direttiva 2013/1/UE recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalita' di esercizio del diritto di eleggibilita' alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini

Decreto Legislativo 13 febbraio 2014, n. 12 (GU n. 45 del 24-2-2014)

Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale

Decreto n. 1468 del 12 febbraio 2014 Ministero dell'Interno

Fondo europeo per i rifugiati 2008 - 2013

Decisione 2014/122/UE dell'11 febbraio 2014 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L69/2 dell'8-3-2014)

Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, riguardante la partecipazione della Repubblica di Croazia quale parte contraente in seguito alla sua adesione all'Unione europea

Decreto Ministeriale 5 febbraio 2014 n. 85 (G.U. del 7 marzo 2014 n. 55)

Modalità e contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e laurea magistrale a ciclo unico ad accesso programmato a livello nazionale a.a. 2014-15

Decreto del 3 febbraio 2014 Ministero dell'Economia e delle Finanze (GU n.82 del 8-4-2014)

Estensione ai cittadini comunitari e stranieri, residenti, dei benefici della Carta Acquisti ai sensi dell'articolo 1, comma 216, della legge 27 dicembre 2013, n. 147

Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014 (G.U. dell'Unione europea n. L 39/1 dell'8-2-2014)

Che modifica il regolamento (CE) n.1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri

Decreto del 30 gennaio 2014 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca Università, firmato decreto 'visiting' per attrarre docenti e ricercatori stranieri - Agevolati scambi di personale fra università e accordi con atenei esteri

Decisione del Consiglio n. 2014/51/UE del 28 gennaio 2014 (G.U. dell'Unione europea n. L 32/32 dell'1-2-2014)

Che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici del 2011 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 189)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 gennaio 2014, n. 33 (GU n.64 del 18-3-2014)

Regolamento recante modifiche al D.P.C.M 3 marzo 2011, n. 90, concernente l'individuazione dei termini superiori ai novanta giorni per la conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero degli affari esteri, a norma dell'art. 2, co. 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241

Decreto del 15 gennaio 2014 Ministero dell'Interno

Azione 1 - Formazione linguistica ed educazione civica - piani regionali per la formazione civica e linguistica dei cittadini di Paesi terzi

Decreto Legge 30 dicembre 2013, n. 150 (G.U.n.304 del 30-12-2013)

Proroga di termini previsti da disposizioni legislative (convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2014, n. 15)

Decreto Legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (G.U. n.5 del 8-1-2014)

Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219

Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (GU Serie Generale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilita' 2014)

Decreto Ministeriale del 23 dicembre 2013 Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero dell'Economia e delle Finanze ((G.U. del 3 gennaio 2014, n.2)

Retribuzioni convenzionali da prendere a riferimento per il calcolo dei contributi dovuti, per l'anno 2014, a favore dei lavoratori italiani e cittadini degli altri Stati membri dell'UE e ai lavoratori extracomunitari, titolari di un regolare titolo di soggiorno e di un contratto di lavoro in Italia

Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 146 (GU Serie Generale n.300 del 23-12-2013)

Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria - espulsione a titolo di misura alternativa alla detenzione

Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145 (GU Serie Generale n.300 del 23-12-2013)

Agevolazione nella trattazione delle domande di visto di ingresso e di permesso di soggiorno in Italia per start-up innovative, ricerca e studio

Decreto del 19 dicembre 2013 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Minori stranieri non accompagnati

Decreto 19 dicembre 2013 Ministero dell'Interno (GU n.302 del 27-12-2013)

Individuazione dei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti ovvero con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti coinvolti da eventi di afflusso di stranieri per l'anno 2013

Regolamento (UE) n. 1372/2013 del 19 dicembre 2013 della Commissione (G.U. dell'Unione europea n. L 346/27 del 20.12.2013)

Che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004

Regolamento (UE) n. 1381 del 17 dicembre 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 354/62 del 28-12-2013)

Che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020

Regolamento (UE) n. 1289/2013 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n.L347/74 del 20.12.2013)

Che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo

Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2013 (GU Serie Generale n.297 del 19-12-2013)

D.P.C.M. 25 novembre 2013. Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2013

Decisione 2013/695/UE del Consiglio del 25 novembre 2013 (G.U. dell'Unione europea N. L 320/7 del 30-11-2013)

Concernente la firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra l'Unione europea e la Repubblica dell'Azerbaijan

Direttiva n. 2013/55/UE del 20 novembre 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 354/132 del 28-12-2013)

Recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)

Decisione n. 2013/629/UE del 22 ottobre 2013 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 289/12 del 31-10-2013)

Concernente la conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia relativo alla riammissione delle persone il cui soggiorno è irregolare

Decisione n. 2013/628/UE del 22 ottobre 2013 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 289/1 del 31-10-2013)

Concernente la conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Armenia di facilitazione del rilascio dei visti

Regolamento (UE) n. 1051/2013 del 22 ottobre 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U.dell'Unione europea n. L 295/1 del 6-11-2013)

Che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali

Regolamento (UE) N. 1052/2013 del 22 ottobre 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 295/11 del 6-11-2013)

Che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)

Legge 15 ottobre 2013, n. 119 (GU n.242 del 15-10-2013)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonche' in tema di protezione civile e di commissariamento delle province

Decreto legge 15 ottobre 2013, n. 120 (GU n.242 del 15-10-2013 - Suppl. Ord. n. 70)

Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonche' in materia di immigrazione

Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 9 ottobre 2013

Sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI)

Regolamento n. 1053/2013 del 7 ottobre 2013 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 295/27 del 6-11-2013)

Che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen

Decreto del 3 ottobre 2013 Ministero dell'Interno

Fondo europeo per i rifugiati 2008 2013

Decreto del 20 settembre 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi per il periodo 2007-2013 - programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori

Decreto del 17 settembre 2013 Ministero dell'Interno

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell' asilo - attivazione dei servizi di accoglienza

Decreto del 13 settembre 2013 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Determinazione del limite massimo annuale di ingresso degli sportivi extracomunitari - Stagione 2013-2014

Decreto Legge 12 settembre 2013, n. 104 (GU n.214 del 12-9-2013)

Misure urgenti in materia di istruzione, universita' e ricerca

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 23 agosto 2013, n. 109 (GU Serie Generale n.230 del 1-10-2013)

Regolamento recante disposizioni per la prima attuazione dell'art 62 del d.lgs 7 marzo 2005, n. 82, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 che istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione residente (ANPR)

Decisione (2013/441/UE) del 20 agosto 2013 di Esecuzione della Commissione (G.U. dell'Unione europea L 223/15 del 21-08-2013)

Che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in un'ottava regione

Decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (G.U. n. 191 del 16-8-2013)

Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province - Tutela per gli stranieri vittime di violenza domestica

Legge 9 agosto 2013, n. 99 - Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76,(GU n.196 del 22-8-2013)

Recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti

Legge 6 agosto 2013, n. 97 (GU n.194 del 20-8-2013)

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013

Legge 6 agosto 2013, n. 96 (GU n.194 del 20-8-2013)

Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013

Decreto n. 5019 del 5 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi 2007-2013

Decreto n. 5018 del 5 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi 2007-2013

Avviso n. 2 del 2 agosto 2013 Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali

Finanziamento dei progetti di formazione linguistica e/o professionale a favore di cittadini stranieri residenti nei paesi di origine dei flussi migratori, finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro

Avviso Az. 3 del 2 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i rimpatri 2008-2013

Avviso Az. 1 del 2 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i rimpatri 2008-2013

Decreto n. 6495 del 2 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i rimpatri 2008-2013

Decreto n. 6494 del 2 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i rimpatri 2008-2013

Decreto n. 4897 dell' 1 agosto 2013 Ministero dell'Interno

Fondo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013

Decreto Direttoriale del 31 luglio 2013 Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali

Finanziamento dei progetti di formazione linguistica e/o professionale a favore di cittadini stranieri residenti nei paese di origine dei flussi migratori, finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro

Decreto del 30 luglio 2013 Ministero dell'Interno (GU Serie Generale n.207 del 4-9-2013)

Il bando per richiedere i contributi del sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati

Decreto 23 luglio 2013 Ministero dell'Interno (GU n.260 del 6-11-2013)

Regole di sicurezza relative al permesso di soggiorno

Direttiva del 23 luglio 2013 Ministero dell'Interno

Direttiva del Ministro 23 luglio 2013 recante gli obiettivi e programmi dell'anno 2013 per la gestione della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A.

Regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 180/31 del 29.6.2013)

Che stabilisce 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

Decreto 16 luglio 2013 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU n.199 del 26-8-2013)

Determinazione del contingente annuale 2013, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi.

Regolamento (CE) n. 767/2008 del 9 luglio 2008 Parlamento Europeo e del Consiglio

Concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)

Decreto del 2 luglio 2013 Ministero dell'Interno

Autorità responsabile del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013

Decreto Legge 28 giugno 2013, n. 76 (G.U. n. 150 del 28.6.2013)

Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti

Legge 27 giugno 2013, n. 77 (GU Serie Generale n.152 del 1-7-2013)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011

Regolamento (UE) 610/2013 del 26 giugno 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n- L 182/1 del 29.6.2013)

Codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 180/96 del 29.6.2013)

Recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 180/60 del 29.6.2013)

Recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)

Regolamento (UE) n. 604 del 26 giugno 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 180/31 del 29.6.2013)

Che stabilisce 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 (rifusione)

Regolamento (UE) n. 603 del 26 giugno 2013 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 180/1 del 29.6.2013)

Che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.....

Decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 (Suppl. ord. n. 50/L alla G.U. serie generale n. 144 del 21.6.2013) Legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (GU n.194 del 20-8-2013 - Suppl. Ordinario n. 63)

Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia

Avviso pubblico del 13 giugno 2013 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Avviso pubblico per il finanziamento di interventi finalizzati all'inserimento lavorativo di immigrati extracomunitari

Decreto Ministeriale 12 giugno 2013 n. 449

Modalità e contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato a livello nazionale a.a. 2013/2014.

Decreto del 27 maggio 2013 Ministero dell'interno

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi 2007-2013

Regolamento (UE) n. 517/2013 del 13 maggio 2013 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 158/1 del 10.6.2013)

Adesione della Repubblica di Croazia - libera circolazione delle merci e delle persone - giustizia, libertà e sicurezza

Decreto del 7 maggio 2013 Ministero dell'Interno

Autorità Responsabile del Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi 2007-2013

Decreto del 10 aprile 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i Rifugiati - Solidarietà e gestione dei flussi migratori

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 marzo 2013, n. 58 (GU Serie Generale n.122 del 27-5-2013)

Regolamento di attuazione dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, riguardante i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza del Ministero dell'interno di durata superiore a novanta giorni

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013

Integrazione dei migranti, effetti sul mercato del lavoro e dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale

Ordinanza n. 58 del 14 marzo 2013 del Capo Dipartimento della Protezione Civile (G.U. n. 70 del 23 marzo 2013)

Disposizioni per favorire il superamento delle criticità legate all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari

Decreto del 13 marzo 2013 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Aggiornato l'elenco delle associazioni legittimate ad agire in giudizio nelle cause civili contro forme di discriminazioni etnico-razziali, sulla base di quanto previsto dall'art. 5 c. 1 e c. 3 del d.lgs n. 215/2003 di recepimento della direttiva n. 2000/43/CE

Decreto n.1511 del 4 marzo 2013 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013 - Solidarietà e gestione dei flussi migratori

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2013 (GU n.60 del 12-3-2013)

Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio - 5 aprile 2011

Decreto del 22 febbraio 2013, n. 56 Ministero della Salute (GU n.119 del 23-5-2013)

Regolamento recante disposizioni sul funzionamento e l'organizzazione dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013 (GU n.71 del 25-3-2013)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2013

Decreto del 15 febbraio 2013 Presidente del Consiglio dei Ministri

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2013

Parere del Comitato delle regioni (UE) n. 2013/C 62/05 del 31 gennaio 2013 (G.U. dell'Unione europea n. C 62/22 del 2.3.2013)

La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)

Decreto Interministeriale del 10 gennaio 2013 (GU n.102 del 3-5-2013)

Nuova social card - Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti

Legge 31 dicembre 2012, n. 245

Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione - Entrata in vigore: 01.02.2013

Ordinanza n. 33 del 28 dicembre 2012 Capo Dipartimento della Protezione Civile (G.U. n. 7 del 9-1-2013)

Ordinanza di protezione civile finalizzata a regolare la chiusura dello stato di emergenza umanitaria ed il rientro nella gestione ordinaria, da parte del Ministero

dell'interno e delle altre amministrazioni competenti, degli interventi concernenti l'afflusso di cittadini stranieri

Direttiva del 27 dicembre 2012 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca

Strumenti d'intervento per gli alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica

Direttiva 2012/52/UE del 20 dicembre 2012 della Commissione (G.U. dell'Unione europea n. L 356/68 del 22.12.2012)

Comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro

Accordo del 20 dicembre 2012 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle regioni e province autonome

Accordo n. 255 del 20 dicembre 2012 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Accordo ai sensi dell'art. 4 d. lgs. 28-8-1997 n. 281 tra il Governo le regioni le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante: Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome

Legge 10 dicembre 2012, n. 219 (GU n. 293 del 17-12-2012)

Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali

Decreto n. 8646 del 28 novembre 2012 Ministero dell'Interno

Avviso pubblico per la presentazione di progetti finanziati a valere sul Fondo Europeo per i Rifugiati

Decisione n. 1093/2012/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 (G.U. dell'Unione europea n. L 325/1 del 23.11.2012)

Relativa all'anno europeo dei cittadini (2013)

Legge 14 novembre 2012, n. 211

Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Costituzione dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, adottati a Ginevra il 24 novembre 1998

Legge 9 novembre 2012, n. 195 (GU n.270 del 19-11-2012)

Ratifica ed esecuzione del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, fatto a New York il 18 dicembre 2002

Ordinanza n. 24 del 9 novembre 2012 Presidenza del Consiglio dei Ministri Protezione Civile (G.U. n. 271 del 20.11.2012)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa

Protocollo di Cooperazione tra Italia e Romania del 7 novembre 2012

Migliorare la collaborazione istituzionale nel settore del mercato del lavoro - scambio di documentazione professionale, organizzazione di riunioni, sviluppo e diffusione di materiale informativo relativo alle condizioni di lavoro ed ai regolamenti per evitare situazioni di occupazione

Decreto Ministeriale del 31 ottobre 2012 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per l'anno 2012

Decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2012, n. 263 (GU n.47 del 25-2-2013)

Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

Nota Verbale n. 2262 del 26 ottobre 2012 tra La Serbia e l'Italia

Serbia:Conversione patente di guida

Regolamento (UE) n. 1024/2012 del 25 ottobre 2012 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 316/1 del 14.1.2012)

Relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»)

Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 315/57 del 14.11.2012)

Che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 ottobre 2012 (GU n. 273 del 22-11-2012)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato, per l'anno 2012.

Legge 1 ottobre 2012 n. 172 (GU n. 235 del 8-10-2012)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

Documento del 26 settembre 2012 Conferenza Unificata

Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa

Documento n. 4231 del 21 settembre 2012 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa

Accordo internazionale tra l'Unione europea e la Repubblica federativa del Brasile (G.U. dell'Unione europea L 255/4 del 21-9-2012)

tra l'Unione europea e la Repubblica federativa del Brasile in materia di esenzione dal visto per soggiorni di breve durata per i titolari di passaporti ordinari

Accordo di lavoro tra l'Italia e la Repubblica delle Mauritius siglato a Roma il 20 settembre 2012

Facilitare una gestione responsabile ed efficace dell'emigrazione - circolare di lavoratori mauriziani verso l'Italia

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 luglio 2012 (GU n. 220 del 20-9-2012)

Applicazione della legge 15 febbraio 1989, n. 54, recante norme sulla compilazione di documenti rilasciati a cittadini italiani nati in Comuni ceduti dall'Italia ad altri Stati in base al Trattato di pace

Decreto del 12 luglio 2012 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU n. 216 del 15-9-2012)

Determinazione del contingente annuale 2012, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi

Decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 2012, n. 154 (GU n. 211 del 10-9-2012)

Regolamento di attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, in materia di variazioni anagrafiche

Decreto del 29 agosto 2012 Ministero dell'Interno (GU n. 209 del 7-9-2012)

Attuazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/2012, in materia di emersione dal lavoro irregolare

Legge 7 agosto 2012, n. 135 (GU n. 189 del 14-8-2012 - Suppl. Ordinario n.173)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

Decreto del 8 agosto 2012 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Per il finanziamento di progetti di formazione linguistica in favore di cittadini residenti nei Paesi di origine dei flussi migratori, finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro

Accordo quadro del 7 agosto 2012 tra MIUR e Ministero dell'Interno

Accordo Quadro relativo agli adempimenti previsti dal D.P.R. n. 179 del 14 settembre 2011 per l'applicazione dell'accordo di integrazione (test di conoscenza della lingua e della cultura civica e sessioni di formazione civica) dei cittadini stranieri.

Legge 30 luglio 2012, n. 126 (G.U. n.183 del 7-8-2012 Suppl. Ord.n. 168)

Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione

Decreto interministeriale del 3 agosto 2012 Ministero Affari Esteri

Esistenza dello stato di necessità al rimpatrio dalla Siria dei cittadini italiani ivi residenti, con decorrenza immediata e per un periodo di due anni

Parere del Comitato delle regioni (2012/C 225/02) (G.U.dell'Unione europea C 225/7 del 27.7.2012)

Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare

Decreto Legislativo 28 giugno 2012 , n. 108 (GU n. 171 del 24-7-2012)

Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati

Decreto n. 4781 del 13 luglio 2012 Ministero dell'Interno

Autorità Responsabile del "Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi 2007-2013

Decreto Legislativo 16 luglio 2012 , n. 109 (GU n. 172 del 25-7-2012)

Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno e' irregolare

Decreto del 12 luglio 2012 Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali

Ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi

Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 (GU n.156 del 6-7-2012 - Suppl. Ordinario n. 141)

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini

Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2012

Sulla violenza contro le donne lesbiche e sui diritti di lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI) in Africa

Parere del Garante per la Protezione dei Dati Personali del 5 luglio 2012

Schema di decreto interministeriale riguardante la protezione dati

Decreto n. 4572 del 4 luglio 2012 Ministero dell'Interno

Autorità Responsabile del Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi 2007-2013

Legge 28 giugno 2012 , n. 92 (GU n. 153 del 3-7-2012 - Suppl. Ordinario n.136)

Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita

Decreto Legge 20 giugno 2012 , n. 79 (GU n. 142 del 20-6-2012)

Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 giugno 2012

Abolizione delle mutilazioni genitali femminili Jun 2012

Regolamento (UE) n. 465 del 22 maggio 2012 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 149/4 del 8-6-2012)

Che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 (Testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera)

Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012

Piano Nazionale per la famiglia

Decreto del 25 maggio 2012 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (G.U. n. 127 del 1° giugno 2012)

Finanziamento di interventi da realizzare nelle Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) - finalizzati all'inserimento socio-lavorativo di minori stranieri non accompagnati

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 maggio 2012 (GU n. 117 del 21-5-2012)

Proroga dei permessi di soggiorno per motivi umanitari a favore di cittadini nordafricani

Decisione della Commissione Europea del 15 maggio 2012

che approva, per l'Italia, il programma annuale 2012 per il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, e il cofinanziamento a titolo di tale Fondo per l'esercizio 2012

Trattato tra gli Stati membri dell'Unione europea e la Croazia (G.U. n. L 112/10 del 24 aprile 2012)

Relativo all'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione Europea

Direttiva del 7 marzo 2012 Ministero dell'Interno (G.U.- Serie Generale n. 96 del 24-4-2012)

Cittadinanza - Trasferimento ai Prefetti della competenza ad emanare i provvedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio

Schema del decreto legislativo n. 466 del 17 aprile 2012 Camera dei Deputati

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Decisione n. 281/2012/UE del 29 marzo 2012 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L/1 del 30-3-2012)

Che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Legge 4 aprile 2012, n. 35

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo

Legge 4 aprile 2012, n. 35 (Suppl. Ord. n. 69 alla G.U. 6 aprile 2012, n. 82)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n.5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo

Decisione n. 1/2012 (2012/195/UE) del 31 marzo 2012 Comitato Misto (G.U. dell'Unione europea n. L 103/51 del 13.4.2012)

Che sostituisce l'allegato II di tale accordo riguardante il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

Decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2012, n. 54 (GU n. 108 del 10-5-2012)

Nuove norme in materia di disciplina del nome e del cognome - Regolamento recante modifica delle disposizioni in materia di stato civile relativamente alla disciplina del nome e del cognome prevista dal titolo X del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396

Decreto del 13 marzo 2012 della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori non comunitari stagionali per l'anno 2012

Legge n. 17 del 29 febbraio 2012 (G.U. 02.03.2012 Suppl. Ordinario n. 42)

Ratifica ed esecuzione dell'adesione della Croazia alla UE - Trattato relativo all'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione europea

Comunicato - Presidenza del Consiglio dei Ministri (GU n. 39 del 16-2-2012)

Rivalutazione per l'anno 2012 della misura degli assegni e dei requisiti economici, ai sensi dell'articolo 65, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (assegno per il nucleo familiare numeroso) e dell'articolo 74 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n.151(assegno di maternità)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 dicembre 2011 (GU n. 39 del 16-2-2012)

Delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro senza portafoglio per la cooperazione internazionale e l'integrazione prof. Andrea Ricciardi

Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5 (GU n.33 del 9-2-2012 - Suppl. Ordinario n. 27)

Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo

Decreto 9 gennaio 2012 (GU n. 26 del 1-2-2012)

Fissazione del numero massimo di visti di ingresso per l'accesso all'istruzione universitaria e di alta formazione artistica, musicale e coreutica degli studenti stranieri per l'anno accademico 2011/2012

Decreto del 31 gennaio 2012 Ministero dell'Intero

Fondo Europeo per i Rimpatri 2000-2013

Decreto n. 15 del 30 gennaio 2012 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Adozione di una raccomandazione generale ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera e) D.Lgs n. 215/2003 in materia di iscrizione nei registri della popolazione residente

Ordinanza n. 4000 del 23 gennaio 2012 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 23 del 28-1-2012)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a proseguire le attività di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari presso i centri di identificazione ed espulsione nei comuni di Santa Maria Capua Vetere e di Palazzo San Gervasio

Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 (G.U. dell'Unione europea n. L 337/9 del 20.12.2011)

Recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta

Decreto 6 ottobre 2011 (GU n. 304 del 31-12-2011)

Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno

Decreto 27 ottobre 2011 Ministero dell'Interno (GU n. 304 del 31-12-2011)

Linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito di cui all'art. 14-ter, d. lgs. 25-7-1998, n.286, introdotto dall'art.3, co.1, lett. e), del decreto-legge 23-6-2011, n.89, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2011, n. 129

Direttiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 (G.U.dell'Unione europea L 343/1 del 23.12.2011)

Relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro

Decreto del 12 dicembre 2011 Ministero dell'Interno (GU n. 294 del 19-12-2011)
Ripartizione delle risorse del Fondo Europeo per i Rimpatri 2008-2013, per le annualita' 2011 e 2012

Decreto del 12 dicembre 2011 Ministero dell'Interno (GU n. 294 del 19-12-2011)
Adozione degli Avvisi pubblici per la presentazione di progetti a carattere di sistema e/o a valenza territoriale finanziati a valere del Fondo Europeo per i Rimpatri 2008-2013, per le annualita' 2011 e 2012

Decreto del 12 dicembre 2011 Ministero dell'Interno (GU n. 294 del 19-12-2011)
Ripartizione delle risorse del Fondo europeo per i rifugiati 2008-2013, per le annualita' 2011 e 2012

Decreto del 12 dicembre 2011 Ministero dell'Interno (GU n. 294 del 19-12-2011)
Adozione degli avvisi pubblici per la presentazione di progetti a carattere di sistema e/o a valenza territoriale finanziati dal Fondo europeo per i rifugiati 2008-2013, per le annualita' 2011 e 2012

Direttiva n. 2011/92/UE del 13 dicembre 2011 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 335/1 del 17-12-2011)
Relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio

Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2011

Procedura unica di domanda di permesso di soggiorno e di lavoro

Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201 (GU n. 284 del 6-12-2011 - Suppl. Ord. n.251)

Disposizioni urgenti per la crescita, l'equita' e il consolidamento dei conti pubblici. (c.d. Monti)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 2011 (GU n. 279 del 30-11-2011)

Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attivita' di contrasto e di gestione dell'afflusso di extracomunitari

Ordinanza n. 3982 del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 novembre 2011 (GU n. 279 del 30-11-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

Decreto 22 novembre 2011 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Finanziamento di ricerche di approfondimento sui temi dell'immigrazione e dell'integrazione per il popolamento della sezione documentale del portale dell'integrazione

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 settembre 2011, n. 191 (GU n. 272 del 22-11-2011)

Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 2011

Recante la determinazione limite massimo annuale di ingresso degli sportivi stranieri

Commissione Europea - Libro verde 15 novembre 2011

Sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE)

Legge 12 novembre 2011, n. 183 (GU n.265 del 14-11-2011 - Suppl. Ord. n. 234)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilita' 2012)

Legge Provinciale n. 12 del 28 ottobre 2011 Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige (Bollettino Ufficiale della Regione n. 45 del 8-11-2011)

Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri

Regolamento (UE) n. 1077/2011 del 25 ottobre 2011 Parlamento Europeo e del Consiglio (G. U. dell'Unione europea n. L 286/1 del 1.11.2011)

Che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libert , sicurezza e giustizia

Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2011

Sulla situazione in Egitto e Siria, in particolare delle comunit  cristiane

Ordinanza n. 3969 del 13 ottobre 2011 Presidenza del Consiglio dei Ministri (G.U. n. 246 del 21-10-2011)

Disposizioni urgenti di protezione civile

Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'Interno

Recante le linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario assistito

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 (G.U. n. 235 del 8 ottobre 2011)

Proroga dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari ex art. 20

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 (G.U. n. 235 del 8 ottobre 2011)

Proroga dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa

Ordinanza n. 3965 del 21 settembre 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 223 del 24-9-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

Decisione n. 2011/636/UE del 21 settembre 2011 di esecuzione della Commissione del 21 settembre 2011

che stabilisce la data di inizio delle attivit  del sistema d'informazione visti (VIS) in una prima regione (G.U. n. L 249/18 del 27-9-2011)

Decreto del Presidente della Repubblica n. 179 del 14 settembre 2011 (GU n. 263 del 11-11-2011)

Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato - permesso a punti

Decreto del Capo Dipartimento del 14 settembre 2011 approvativo della convenzione con l'Oim - Organizzazione internazionale per le migrazioni

Emergenza umanitaria

Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (GU Serie Generale n.226 del 28-9-2011 - Suppl. Ord. n. 214)

Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136

Ordinanza n. 3962 del 6 settembre 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 213 del 13-9-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

Decreto Legislativo n. 150 del 1 settembre 2011 (GU n. 220 del 21-9-2011) 2° parte - artt. dal 19 al 28

Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69

Decreto Legislativo n. 150 del 1 settembre 2011 (GU n. 220 del 21-9-2011) 1° parte - artt. dal 1 al 18

Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Decreto 3 agosto 2011 Ministero Affari Esteri (GU n. 202 del 31-8-2011)

Fissazione del numero massimo di visti di ingresso per l'accesso all'istruzione universitaria e di alta formazione artistica, musicale e coreutica degli studenti stranieri per l'anno accademico 2010/2011.

Decreto 11 luglio 2011 (GU n. 200 del 29-8-2011)

Determinazione del contingente annuale 2011, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi.

Ordinanza n. 3958 del 10 agosto 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 194 del 22-8-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2011 (GU n. 187 del 12-8-2011)

Estensione della dichiarazione dello stato di emergenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 aprile 2011 ad altri Paesi del Continente africano.

Legge 2 agosto 2011, n. 129 (GU n. 181 del 5-8-2011)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, disposizioni sulla libera circolazione cittadini comunitari e rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari

Decisione della Commissione C (2011) 5501 definitivo del 4 agosto 2011

Che modifica la decisione della Commissione C (2010) 1620 definitivo, del 19 marzo 2010, che istituisce il manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati

Ordinanza n.3956 del 26 luglio 2011 del Presidente del Consiglio dei Ministri
(GU n. 176 del 30-07-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a garantire il trattamento dei dati personali nell'ambito degli interventi finalizzati al superamento dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa

Ordinanza n. 3955 del 26 luglio 2011 del Presidente del Consiglio dei Ministri
(GU n. 176 del 30-07-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa

Decreto del 5 luglio 2011 Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (GU n. 166 del 19-7-2011)

Definizione dei posti disponibili per le immatricolazioni ai corsi di laurea delle professioni sanitarie degli studenti comunitari e non residenti in Italia, per l'anno accademico 2011-2012.

Ordinanza n. 3951 del 12 luglio 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 164 del 16-7-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

Decreto ministeriale dell'11 luglio 2011 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Contingente anno 2011 relativo all'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi (articolo 44 - bis, comma 6 del D.P.R. 394/1999 come modificato dal D.P.R. 334/2004).

Decisione n. 76/2011 del 1 luglio 2011 Comitato Misto SEE (G.U. dell'Unione europea n. L 26/33 del 6.10.2011)

Che modifica l'allegato VI (Sicurezza sociale e il protocollo 37 dell'accordo SEE

Ordinanza n. 3947 del 16 giugno 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (G.U. n. 147 del 27 giugno 2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa.

Ordinanza n. 3948 del 20 giugno 2011 del Presidente del Consiglio dei Ministri
(GU n. 146 del 25.6-2011)

Disposizioni urgenti di protezione civile.

Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89 (G.U. n. 144 del 23-6-2011) 1° parte

Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89 (G.U. n. 144 del 23-6-2011) 2° parte

Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89 (G.U. n. 144 del 23-6-2011) 3° parte

Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Decreto Legge 23 giugno 2011, n. 89 (G.U. n. 144 del 23-6-2011) 4° parte

Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

Convenzione 189/2011 del 16 giugno 2011 (ILO) ratificata il 18 dicembre 2012
Ministero Affari Esteri

Convenzione sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici, 2011

Regolamento n. C 157/5 del 27 maggio 2011 Parlamento europeo e del Consiglio

Aggiornamento dell'elenco dei permessi di soggiorno

Regolamento UE n. 492 del 5 aprile 2011 Parlamento Europeo e del Consiglio
(G.U. dell'Unione Europea n. L.141/1 del 27.5.2011

Relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione

Direttiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011 (G.U. dell'Unione europea L 132/1 del 19.5.2011)

Che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale

Ordinanza n. 2436 del 18 maggio 2011 Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il Direttore generale dell'immigrazione, dott. Natale Forlani, è stato nominato, con decreto del Commissario delegato rep. n. 2436 del 18 maggio 2011, soggetto attuatore con il compito di provvedere all'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati di cui all' articolo 5 dell'OPCM n. 3933/2011, sulla base delle indicazioni operative che saranno emanate dal Commissario delegato.

Protocollo n. 602 del 18 maggio 2011 Dipartimento per l'Università

Norme per l'accesso degli studenti stranieri ai corsi universitari

Decreto Interministeriale n. 850 del 11 maggio 2011 (G.U. n. 280 del 1-12-2011)

Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento

Ordinanza n. 3935 del 21 aprile 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 100 del 2-5-2011)

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa. Centri di identificazione ed espulsione temporanei nei comuni di: Santa Maria Capua Vetere Palazzo San Gervasio - Trapani localita' Kinisia.

Ordinanza n. 3934 del 21 aprile 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (G.U. n. 100 del 2-5-2011

Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di

cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa nonché per il contrasto e la gestione dell'afflusso di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea

Direttiva n. 36/UE del 5 aprile 2011 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione Europea n. L101/1 del 15-4-2011)

Concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI

Ordinanza n. 3933 del 13 aprile 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri

Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 aprile 2011

Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale

Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 n. 20 (GU n. 81 del 8-4-2011)

Misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri affluiti dai Paesi nordafricani.

Risoluzione legislativa del 24 marzo 2011 Parlamento europeo e del Consiglio

Procedura unica di domanda di permesso di soggiorno e di lavoro

Decreto del 17 febbraio 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 65 del 21-3-2011)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio dello Stato, per l'anno 2011.

Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (GU n. 67 del 23-3-2011)

Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale

Decreto del 11 marzo 2011 Ministero dell'Interno

Avviso pubblico per la presentazione di progetti a valenza regionale finanziati a valere sull'azione 1 del Programma annuale 2010 del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini terzi

Direttiva 2011/24/UE del 9 marzo 2011 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 88/45 del 4-4-2011)

Concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera

Decreto del 8 marzo 2011 Ministero dell'Interno

Programma annuale 2010 del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini terzi

Decisione del Consiglio 2011/350/UE del 7 marzo 2011 (G.U. dell'Unione europea n. L 160/19 del 18.6.2011)

Soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone

Decisione n. 2011/152/UE9 della Commissione del 3 marzo 2011 (G.U. dell'Unione europea n. L 62/46 del 9.3.2011)

Che modifica la decisione 2008/22/CE recante modalità di applicazione della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il

Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Ordinanza n. 3925 del 23 febbraio 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri

Disposizioni urgenti di protezione civile

Ordinanza n. 3924 del 18 febbraio 2011 Presidente del Consiglio dei Ministri

(G.U.n. 42 del 21-2-2011)

Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa

Regolamento UE n. 211 del 16 febbraio 2011 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea L 65/1 del 11.3.2011

Riguardante l'iniziativa dei cittadini

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 2011 (GU n. 42 del 21-2-2011)

Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa

Decreto n. 268 del 29 luglio 2010 Ministro della Salute (G.U. Serie Generale n. 35 del 12.2.2011)

Regolamento ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, recante disciplina delle misure compensative per il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti nei Paesi comunitari ed extracomunitari ai fini dell'esercizio delle attività professionali di medico chirurgo, medico specialista, medico veterinario, farmacista, odontoiatra, psicologo, ostetrica, tecnico sanitario di radiologia medica, infermiere.

Risoluzione n. A7-0032/2011 dell'8 febbraio 2011 del Parlamento europeo

Sulla riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE

Decreto del 14 gennaio 2011 Presidente Consiglio dei Ministri

D.P.C.M. 14 gennaio 2011 , concernente la ripartizione degli ingressi degli atleti extracomunitari per la stagione 2010/2011

Decreto del 30 novembre 2010 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 305 del 31.12.2010)

Programmazione quote di ingresso lavoratori extracomunitari per l'anno 2010.

Decreto del 17 dicembre 2010 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 304 del 30.12.2010)

Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto.

Regolamento n.1231 del 24 novembre 2010 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. Unione europea n. L 344/1 del 29-12-2010)

che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità

TFUE Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU dell'Unione europea C 326 del 26.10.2012)

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - Protocolli - Allegati - Dichiarazioni allegare all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 - Tavole di corrispondenza

Regolamento (UE) n. 1211 del 15 dicembre 2010 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione Europea n. L339/6 del 22.12.2010)

Che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo

Regolamento UE n. 1259/2010 del Consiglio del 20 dicembre 2010 (G.U. dell'U.E. n. L 343/10 del 29.12.2010)

Relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale

Decreto del 29 novembre 2010 (G.U. n.294 del 17.12-2010)

Adozione degli avvisi pubblici per la presentazione di progetti finanziati dal Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013.

Decreto del 26 novembre 2010 (G.U. n. 294 del 17.12.2010)

Ripartizione delle risorse del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi 2007-2013, per l'annualità 2010.

Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa n. 1098 del 17 novembre 2010

Nuove linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia adatta ai bambini

Decreto legge n. 187 del 12 novembre 2010 (G.U. 12/11/2010 n. 265)

Misure urgenti in materia di sicurezza

Accordo quadro del 10 novembre 2010 tra MIUR e Ministero dell'Interno

Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua Italiana, previsto dall'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009

Legge n. 183 del 4 novembre 2010 (G.U. n. 262 del 9-11-2010)

Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso.....

Decreto n. 6360 del 3 novembre 2010 Ministero dell'Interno

Ripartizione delle risorse del Fondo AP 2010

Decreto n. 6375 del 3 novembre 2010 Autorità Responsabile del Fondo – Direttore Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo – Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i Rifugiati

Avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri (G.U. n. 121 del 18.10.2010)

Avviso per la concessione di contributi per iniziative finalizzate alla promozione delle politiche a favore delle pari opportunità di genere e dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti, promosse da soggetti pubblici o da persone giuridiche private.....

Legge 8 ottobre 2010, n. 170

Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico

Decreto del 29 settembre 2010 Ministero della Salute

Autorizzazione alle regioni a compiere gli atti istruttori per il riconoscimento dei titoli abilitanti dell'area sanitaria conseguiti in Paesi extracomunitari

**Convenzione del 29 settembre 2010 Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali
Il Ministro della Difesa**

Contrasto ai fenomeni di criminalità connessi allo sfruttamento del lavoro, all'occupazione illegale di lavoratore e al rispetto delle condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro

Decreto Presidenza del Consiglio dei Ministri del 31 agosto 2010

Determinazione del limite massimo annuale di ingresso degli sportivi stranieri.

Decreto 6 luglio 2010 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU n. 203 del 31-8-2010)

Determinazione del contingente annuale 2010, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi.

Legge n. 136 del 13 agosto 2010 (G.U. n. 196 del 23.8.2010)

Piano straordinario contro le mafie, nonchè delega al Governo in materia di normativa antimafia

Avviso n. 5/2010 Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per le Pari Opportunità (G.U. n. 184 del 9.8.2010)

Articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228 concernente misure contro la tratta di persone - Programmi di assistenza.

Decreto 5 agosto 2010 Ministero Interno

Domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo

Decreto del 9 luglio 2010 Presidenza del Consiglio dei Ministri (GU n. 178 del 2.8-2010)

Ridefinizione delle modalità di impiego delle risorse di cui all'art.10 legge 29.3.2001 n. 135, come previsto dell'art. 2, co.193, lett. b) legge 24.12.2007, n. 244, per l'erogazione di buoni vacanze da destinare a interventi di solidarietà in favore delle fasce sociali più deboli e

Direttiva del 30 luglio 2010 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Presentazione di progetti sperimentali da parte delle associazioni di promozione sociale iscritte nei Registri di cui all'art. 7, nonchè per assicurare il sostegno ad iniziative formative e di informatizzazione, di cui all'art. 12, comma 3, lettera d) ed f), della legge 7 dicembre 2000, n. 383

Direttiva del 30 luglio 2010 Ministero dell'Interno

(reg. Corte dei Conti 6-8-2010)

Recante gli obiettivi e programmi dell'anno 2010 per la gestione della Riserva Fondo Lire U.N.R.R.A. - assegnazione di 4 milioni di euro in favore di minori, anziani e disabili

Decreto n. 4495 del 29 luglio 2010 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013

Decreto Ministeriale n. 167 del 6 luglio 2010 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (G.U. n. 236 del 23.10.2010)

Regolamento recante disciplina dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ai sensi dell'articolo 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18.

Decreto 6 luglio 2010 (GU n. 165 del 17.7.2010)

Ministero dell'Interno

Modalità di funzionamento del registro delle persone senza fissa dimora, a norma dell'articolo 2, della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, come modificato dall'articolo 3, comma 39, della legge 15 luglio 2009, n. 94

Decreto Legge n. 102 del 6 luglio 2010

(G.U. n.156 del 7.7.2010)

Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia.

Legge n. 108 del 2 luglio 2010

(G.U. n. 163 del 15 Luglio 2010)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno. (10G0131)

Decreto del 18 giugno 2010 Ministero dell'Interno

Autorità responsabile del "Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi" 2007 -2013

Decreto del 4 giugno 2010 (G.U. n. 134 dell'11-6-2010)

Ministro dell'Interno – Ministro dell'Istruzione dell'Università e della ricerca

Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009

Legge 4 giugno 2010 n. 96 (GU n. 146 del 25-6-2010 - Suppl. Ordinario n.138)

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009

Regolamento UE n. 439 del 19 maggio 2010 Parlamento Europeo e del Consiglio

Che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

Decisione n. 458/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010

che modifica la decisione n. 573/2007/CE, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, sopprimendo il finanziamento di alcune azioni comunitarie e cambiando il limite di finanziamento delle stesse

Decreto n. 303 del 23 marzo 2010 Ministero degli affari esteri (G.U. n. 115 del 19-5-2010)

Disposizioni in materia di libretto di passaporto temporaneo.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 6 maggio 2010

Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)

Regolamento del 5 maggio 2010 Parlamento Europeo e del Consiglio

Libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea

Decisione n. 2010/261/UE della Commissione del 4 maggio 2010

Relativa al piano di sicurezza per il SIS II centrale e l'infrastruttura di comunicazione

Testo coordinato del Decreto Legge n. 64 del 30 aprile 2010

G.U. n. 100 del 30 aprile 2010

Testo del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, (in G.U.- serie generale n.100 del 30 aprile 2010) coordinato con la legge di conversione 29 giugno 2010, n. 100 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: «Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali

Decreto 9 marzo 2010 (GU n. 97 del 27-4-2010)

Fissazione del numero massimo di visti di ingresso per l'accesso all'Istruzione universitaria e di alta formazione artistica, musicale e coreutica degli studenti stranieri per l'anno accademico 2009/2010. (10A05070)

Decisione n. 2010/252/UE del 26 aprile 2010 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 111/20 del 4.5.2010)

Che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda 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

Decreto 22 aprile 2010 Ministero dell'Interno

Accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo

Decreto del 1 aprile 2010 (GU n. 91 del 20-4-2010) Presidente del Consiglio dei Ministri

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali e di altre categorie nel territorio dello Stato per l'anno 2010

Decreto del 23 marzo 2010 Ministero Affari Esteri (GU n. 88 del 16-4-2010)

Modifica dei decreti ministeriali 30 dicembre 1978, n. 4668-bis, 12 maggio 1982, n. 1681-bis, 19 giugno 1989, n. 3211-bis, che regolano il rilascio dei passaporti diplomatici e di servizio.

Regolamento UE n. 265 del 25 marzo 2010 (G.U. L.85/1 del 31/03/2010)

Parlamento Europeo e del Consiglio

Che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e il regolamento (CE) n. 562/2006 per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata

Proposta di Direttiva n. 0065 del 29 marzo 2010 Parlamento Europeo e del Consiglio

Concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI

Decreto Legge n. 194 del 30 dicembre 2009 (G.U. n. 48 del 27-2-2010 suppl. ord. n. 39) coordinato con la legge di conversione n. 25 del 26 febbraio 2010

Proroga di termini previsti da disposizioni legislative - Decreto milleproroghe

Risoluzione del 10 febbraio 2010 Parlamento europeo

Prevenzione della tratta di esseri umani

Decreto del Presidente della Repubblica n. 189 del 30 luglio 2009, n. 189 (G.U. nr. 300 del 28-12-2009

Regolamento concernente il riconoscimento dei titoli di studio accademici, a norma dell'articolo 5 della legge 11 luglio 2002, n. 148.

Decreto n. 8444 del 23 dicembre 2009 Ministero dell'Interno

Fondi unione europea. Prorogati i termini relativi agli avvisi 2009 del programma 'Solid'

Decreto Legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 (GU n. 303 del 31/12/2009)

Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

Legge Regionale n. 32 del 4 dicembre 2009 (Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 196 del 7-12-2009)

Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia

Decisione della Commissione 2010/49/CE del 30 novembre 2009 (G.U. dell'Unione europea n. L 23/62 del 27.1.2010)

Che determina le prime regioni per l'inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 Novembre 2009

Varato lo stato di emergenza sul territorio italiano in relazione al disbrigo pratiche delle domande di regolarizzazione colf e bandanti 2009

Decreto n. 43 del 16 novembre 2009 Ministero dell'Interno – Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione

Finanziamento Riserva Fondo lira UNRRA

Decreto 2 novembre 2009 - Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali (GU n. 255 del 2-11-2009)

Modalità di corresponsione delle somme e degli interessi dovuti per colf e badanti a titolo di contributi previdenziali ed assistenziali relativi a periodi lavorativi antecedenti il trimestre sanato con il pagamento del contributo forfetario

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per le Pari Opportunità - comunicato (GU n. 244 del 20-10-2009)

Avviso per la promozione dell'adozione di progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio connesse alla razza o all'origine etnica, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215. (Anno di riferimento: 2009)

Decreto del 16 ottobre 2009 Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione

Bando pubblico per progetti rivolti alle donne immigrate

Decreto 28 settembre 2009 Ministero dell'Interno

Regole tecniche e di sicurezza relative al permesso ed alla carta di soggiorno

Decreto 28 settembre 2009 Ministero dell'Interno

Regole tecniche e di sicurezza relative al permesso ed alla carta di soggiorno

Regolamento (CE) n. 988/2009 del del 16 settembre 2009 Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 284 del 30-10-2009)

Che modifica il regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e determina il contenuto dei relativi allegati Testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera

Regolamento (CE) n.987 del 16 settembre 2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2001 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera)

Convenzione Europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali

Decreto del 10 settembre 2009 Presidente del Consiglio dei Ministri

Fondo di credito per i nuovi nati

Decreto del 7 Settembre 2009 - Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Contingente per l'anno 2009 relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi.

Legge n. 102 del 3 agosto 2009 (G.U. n. 179 del 4 Agosto 2009)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonchè proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali

Legge n. 94 del 15 luglio 2009 (GU n. 170 del 24-7-2009 - Suppl. Ordinario n.128)

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica

Regolamento CE n. 810 del 13 luglio 2009 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. Unione europea n. L 243/1 del 15 settembre 2009)

Istituzione codice comunitario dei visti

Decisione n. 2009/533/CE della Commissione del 9 luglio 2009 (G.U. dell'Unione europea n. L 179/62 del 10.7.2009)

che modifica la decisione 2008/22/CE recante modalità di applicazione della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Legge n. 88 del 7 luglio 2009 (GU n. 161 del 14-7-2009 - Suppl. Ordinario n.110)

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle **Comunità europee - Legge comunitaria 2008.**

Comunicazione n. 2009/0313 del 2 luglio 2009 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio

Concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri (Testo rilevante ai fini del SEE)

Comunicazione (COM/2009/013 def) al Parlamento Europeo e al Consiglio del 2 luglio 2009

Guida ad una migliore trasposizione e applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente all'interno degli Stati membri

Pacchetto Sicurezza - Disegno di legge n. 733-b del 2 luglio 2009 Senato della Repubblica

Reato di immigrazione clandestina; l'istituzione delle ronde; il prolungamento del tempo di permanenza nei Cie degli extracomunitari che entrano in Italia senza permesso di soggiorno; l'inasprimento del 41 bis per i reati di mafia; l'obbligo di denuncia del pizzo per i costruttori.

Legge n. 85 del 30 giugno 2009 (GU n. 160 del 13-7-2009 - Suppl. Ordinario n. 108)
Cooperazione transfrontaliera con lo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm).

Direttiva n. 50/CE del 25 maggio 2009 Consiglio Unione Europea (GU dell'Unione Europea del 19 giugno 2009)

Condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. Carta Blu UE

Legge 18 giugno 2009, n. 69 (G.U. n. 140 del 19 giugno 2009 - Suppl. ord. n. 95)

Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile

Direttiva n. 2009/52/CE del 18 giugno 2009 Parlamento Europeo e del Consiglio (GUCE 30/06/2009, L. 168)

Che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Ordinanza del 1 giugno 2009 Presidente del Consiglio dei Ministri

Disposizioni urgenti di protezione civile

Ordinanza del 1 giugno 2009 Presidente del Consiglio dei Ministri

Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Piemonte. (Ordinanza n. 3776).

Regolamento (CE) n. 390 del 23 aprile 2009 Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. n. L 131 del 28-05-2009)

Recante modifica dell'istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria in relazione all'introduzione di elementi biometrici e comprendente norme sull'organizzazione del ricevimento e del trattamento delle domande di visto

Decreto del 28 maggio 2009 Presidente del Consiglio dei ministri

Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi 2007-2013

Progetto di informazione rivolto alle comunità cinesi in Italia

Decreto del 13 maggio 2009 Ministero dell'Interno

Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori
Gazzetta Ufficiale n. C 98/11 del 29 aprile 2009 Unione Europea

Aggiornamento degli importi di riferimento per l'attraversamento delle frontiere esterne

Decreto del 20 marzo 2009 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 84 del 10-4-2009)

Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2009.

Ordinanza n. 3751 del 1° aprile 2009 Presidente del Consiglio dei Ministri (GU n. 80 del 6-4-2009)

Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia.

Decreto del 12 marzo 2009 Ministero dell'Interno (GU n. 70 del 25-3-2009)

Avvisi pubblici per la presentazione di progetti finanziati dal Fondo europeo per i rifugiati 2008-2013.

Decreto del 10 marzo 2009 Ministero dell'Interno (G.U. del 17 marzo 2009, Serie generale, n. 63)

Ripartizione delle risorse del Fondo europeo per i rimpatri.

Legge 3 marzo 2009, n. 18 (G.U. n. 61 del 14.3.2009)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

Decreto Legge n. 11 del 23 febbraio 2009 G.U. n. 45 del 24-2-2009

Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori

Decreto legge antistupro del 20 febbraio 2009 Consiglio dei Ministri

Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, di contrasto alla violenza sessuale e in tema di atti persecutori

Direttiva del 19 febbraio 2009 Ministero dell'Interno

Fondo UNRRA: emanata la direttiva per l'assegnazione di 3 milioni di euro in favore di anziani e disabili

Direttiva n. 17452 dell' 11 febbraio 2009 Ministro dell'Interno

Direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2009

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di collaborazione culturale, scientifica, tecnologica e nel campo dell'istruzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro del 9 gennaio 2009

Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Cipro sul reciproco riconoscimento dei titoli attestanti studi universitari o di livello universitario rilasciati in Italia e a Cipro

Direttiva CE n. 115 del 16 dicembre 2008 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. L 348 del 24-12-2008)

Recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare

Decreto Legislativo 19 novembre 2008, n. 195 - Nuove regole per il trasporto di denaro

Modifiche ed integrazioni alla normativa in materia valutaria in attuazione del regolamento (CE) n. 1889/2005. (GU n. 291 del 13-12-2008)

Decreto del 3 dicembre 2008 Presidente del Consiglio dei Ministri

Programmazione transitoria dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2008

Proposta di regolamento n. 2008/0242 del 03 dicembre 2008 Parlamento Europeo e del Consiglio

Eurodac per il confronto delle impronte digitali. Applicazione del regolamento (CE) che stabilisce 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..

Decisione Quadro 2008/913/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 (G.U. dell'Unione europea n. L 328/55 del 3-12-2008)

Sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale

Legge n. 186 del 28 novembre 2008 (G.U. n. 281 dell'1-12-2008)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina

Decreto del 21 novembre 2008 Ministero dell'Interno

Nuovo schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri di accoglienza

Decreto Legislativo n. 160 del 3 ottobre 2008 - G.U. n. 247 del 21.10.2008

Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare

Decreto Legislativo n. 159 del 3 ottobre 2008 - G.U. n. 247 del 21.10.2008

Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Modifiche al Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 aggiornato al 21/10/2008

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

Patto europeo su l'immigrazione e sull'asilo del 16 ottobre 2008

Testo approvato dal Consiglio d' Europa

Decreto del 16 ottobre 2008 Ministero dell'Interno

Modifica della competenza territoriale delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma e di Caserta

Decreto dell' 8 ottobre 2008 Ministero dell'Interno

Minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale

Decreto Legge n. 151 del 2 ottobre 2008

Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina

Ordinanza n.3703 del 12 settembre 2008 Presidente del Consiglio dei Ministri
(G.U. n. 220 del 19/09/2008)

Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia.

Decreto Ministero Economia e finanze del 16 settembre 2008 (G.U. 01.12.2008 n. 281)

Criteri e modalita' di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalita' di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113.

Decreto del 5 agosto 2008 Ministro dell'Interno (G.U. n. 186 del 9-8-2008)

Incolumità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco

Direttiva del 18 settembre 2008 Ministero del Lavoro della salute e delle Politiche Sociali

Servizi ispettivi e attività di vigilanza

Regolamento n. C 207/12 del 14 agosto 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio

Aggiornamento dell'elenco dei permessi di soggiorno

Legge 6 agosto 2008, n. 133 (Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria

Legge 2 agosto 2008 n. 130 (G.U. n. 185 dell' 8 agosto 2008)

Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007

Legge nr. 125 del 24 luglio 2008 (G.U. n. 173 del 25 luglio 2008)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di pubblica sicurezza

Decreto Legge n. 92 del 23 maggio 2008 (approvato definitivamente il 23 luglio 2008)

Disposizioni urgenti in materia di pubblica sicurezza

Decreto del 22 luglio 2008 Ministro dell'Interno

Contributi agli Enti locali per progetti di accoglienza per richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione umanitaria

Decreto n. 1819 del 9 luglio 2008 Ministero del Lavoro della salute e delle Politiche Sociali (G.U. n. 197 dell'11 agosto 2008)

Decreto contingente anno 2008 relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi (articolo 44 - bis, comma 6 del D.P.R. 394/1999 come modificato dal D.P.R. 334/2004).

Decreto 23 febbraio 2008 Ministero dell'Interno - GU n. 157 del 7-7-2008 - Suppl. Ordinario n.161

Approvazione della modulistica per le esigenze dello Sportello Unico per l'Immigrazione.

Decreto Legge nr. 112 del 25 giugno 2008

Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la perequazione Tributaria.

Regolamento (CE) n. 592 del 17 giugno 2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità

Legge 6 giugno 2008, n. 101 (G.U. n. 132 del 7-6-2008)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee

Decisione n. 2008/431/CE del Consiglio del 5 giugno 2008

Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 (GU n. 122 del 26-5-2008)

Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia. (GU n. 122 del 26-5-2008)

Decreto Legge n. 92 del 23 maggio 2008 (G.U. n. 122 del 26 maggio 2008)

Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. (GU n. 122 del 26-5-2008)

Decreto dell' 11 aprile 2008 Ministero dell'Università e della ricerca (G.U. del 2 maggio 2008 n. 102)

Istituzione dell'elenco degli Istituti pubblici e privati di ricerca, che accolgono cittadini di Paesi terzi, ai fini della realizzazione di progetti di ricerca.

Regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio del 18 aprile 2008 (G.U. n. L 115/1 del 29 aprile 2008 dell'Unione europea)

Che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi

Decreto 28 aprile 2008 Ministero dell'Interno (G.U. 16 maggio 2008 n. 114)

Modalità di riparto ed erogazione del contributo previsto dall'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, a favore dei comuni per l'attuazione della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, di cui al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30

Regolamento CE n. 296 del 11 marzo 2008 Parlamento Europeo e del Consiglio
(G.U. dell'Unione europea L 97/60 del 9.4.2008)

Che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) per quanto riguarda le competenze di esecuzione conferite alla Commissione

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 aprile 2008

Nuovi livelli essenziali di assistenza che ridefiniscono i servizi e le prestazioni offerte dal Ssn

Decreto del 26 marzo 2008 Ministero della Salute

Linee guida destinate alle figure professionali sanitarie nonché ad altre figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile

Decreto del 6 marzo 2008 Ministro dell'Interno

Individuazione delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale

Decisione n. 2008/457/CE del 5 marzo 2008 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 167 del 27/06/2008)

Recante modalità di applicazione della decisione 2007/435/CE del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale

Decisione n. 2008/334/GAI della Commissione del 4 marzo 2008

Che adotta il manuale Sirene e altre disposizioni di attuazione per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Decisione n. 2008/333/CE della Commissione del 4 marzo 2008

Che adotta il manuale Sirene e altre disposizioni di attuazione per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Decreto Legislativo n. 32 del 28 Febbraio 2008 (G.U. n. 52 del 1 marzo 2008)

Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Decreto 23 febbraio 2008 Ministero dell'Interno

Approvazione della modulistica per le esigenze dello Sportello Unico per l'Immigrazione.

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e relazione esplicativa

E' entrata in vigore la Convenzione europea

Decreto Legislativo n. 17 del 9 gennaio 2008 (G.U. n. 31 del 6-2-2008)

Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

Decreto Legge n. 8 del 31 gennaio 2008 G.U. n. 27 del 1° febbraio 2008

Disposizioni urgenti in materia di interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché relative alla partecipazione delle Forze armate e di polizia a missioni internazionali

Decreto del 31 gennaio 2008 Ministero della Solidarietà Sociale

Integrazioni al decreto 22 marzo 2006, concernente programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi d'origine dei cittadini extracomunitari.

Decisione del Consiglio 2008/146/CE del 28 gennaio 2008 (G.U. dell'Unione europea n. L 53/1 del 17.2.2008)

Relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen

Decisione n. 147/2008 (CE) del 28 gennaio 2008 Consiglio dell'Unione Europea (G.U. n. L053 del 27.2.2008)

Relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra la Comunità europea e la Confederazione svizzera relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera

Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 (G.U. nr. 40 del 16 febbraio 2008)

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

Decreto Legislativo n. 251 del 19 novembre 2007 -GU n. 3 del 4 gennaio 2008

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.

Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 8 novembre 2007 G.U.n. 2 del 03 gennaio 2008

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2008

Decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181 G.U. n. 1 del 2 Gennaio 2008

Mancata conversione del decreto-legge 1° novembre 2007, n. 181, recante:

Decreto Legge n. 249 del 29 dicembre 2007 G.U. n. 1 del 02.01.2008

Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamento per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza

Legge n. 247 del 24 dicembre 2007 - G.U. n. 301 del 29 dicembre 2007

Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale

Legge n. 247 del 24 dicembre 2007 protocollo del Welfare

Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale

Decisione della Commissione n. 2008/22/CE del 19 dicembre 2007

recante modalità di applicazione della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale

Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (G.U. Unione europea n. C 306/01 del 17-12-2007)

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007

Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (GU C 306 del 17.12.2007)

Che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea

Decisione della Commissione del 30 novembre 2007 (G.U. dell'Unione europea n. L 330/48 del 15.12.2007)

Recante applicazione della decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici 2008-2013

Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2007 - Flussi 2007
G.U. n. 279 del 30.11.2007

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2007

Decisione n. 2007/815/CE della Commissione del 29 novembre 2007 (G.U. dell'Unione europea n. L 326/29 del 12.12.2007)

recante applicazione della decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici 2008-2013

Decreto n. 29 del 26 novembre 2007 Ministero dell'Interno

Ottenimento del contributo UNRRA

Decreto del 16 novembre 2007 Ministero dell'Interno - Ministero della solidarietà Sociale

Protocollo d'intesa. Collaborazione riguardante i procedimenti di competenza dello Sportello unico per l'Immigrazione

Decreto dell' 8 novembre 2007 Presidente del Consiglio dei Ministri

Programmazione transitorio dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio nello Stato per l'anno 2008

Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 206 (G.U. 261 del 9 novembre 2007 – Suppl. ord. n. 228)

Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania

Decreto Legge n. 181 dell' 1 novembre 2007 G.U. n. 255 del 01.11.2007

Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza

Decreto del 30 ottobre 2007 Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

Comunicazioni obbligatorie telematiche dovute dai datori di lavoro

Legge n. 188 del 17 Ottobre 2007, supplemento ordinario nr. 227

Disposizioni in materia di modalita' per la risoluzione del contratto di lavoro per dimissioni volontarie della lavoratrice, del lavoratore, nonche' del prestatore d'opera e della prestatrice d'opera.

Ordinanza n. 3620 del 12 ottobre 2007 del Presidente del Consiglio dei Ministri

Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione dell'eccezionale afflusso di cittadini stranieri extracomunitari giunti irregolarmente in Italia

Gazzetta Ufficiale n. 237 del 11 Ottobre 2007 - Decreto del 16 Luglio 2007 Ministero della solidarietà sociale

Fissazione del contingente di ingressi di cittadini stranieri per corsi di formazione professionale e tirocini formativi, per l'anno 2007.

Decreto legislativo n. 154 del 10 agosto 2007 Gazzetta Ufficiale N. 216 del 17 Settembre 2007

Attuazione della direttiva 2004/114/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

Decreto del 12 settembre 2007 Ministero della Solidarietà Sociale - Direzione Generale dell'Immigrazione

Avviso n. 1/2007 per il finanziamento di progetti finalizzati a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari

Gazzetta Ufficiale n. 210 del 10 Settembre 2007

Regolamento concernente le detrazioni per i carichi di famiglia ai soggetti non residenti, di cui all'articolo 1, comma 1324, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Decreto 22 agosto 2007, n. 139 (G.U. 31.8.2007 n.202)

Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione

Gazzetta ufficiale n. C 192/11 del 18 agosto 2007 Unione europea - Ricevuta Speciale di Poste Italiane Spa della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Direttiva del 9 agosto 2007 Ministero della Solidarietà Sociale e delle Pari Opportunità

Ferrero e Pollastrini hanno fissato gli ambiti di intervento che verranno finanziati dal Fondo immigrati. Si attende il via alla presentazione dei progetti

Legge n. 123 del 3 agosto 2007 Ministro del lavoro e della previdenza sociale

Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia

Decreto n. 149 del 2 agosto 2007 Ministero delle Finanze

Regolamento concernente le detrazioni per i carichi di famiglia ai soggetti non residenti, di cui all'articolo 1, comma 1324, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Decreto del 26 luglio 2007 Ministero dell'Interno

Modalita' di presentazione della dichiarazione di presenza resa dagli stranieri per soggiorni di breve durata per visite, affari, turismo e studio di cui alla legge 28 maggio 2007, n. 68. (GU n. 181 del 6-8-2007)

Direttiva del 23 Luglio 2007 Ministero della Solidarietà Sociale

Modalità per la presentazione di progetti sperimentali da parte delle associazioni di promozione sociale

Decreto del 27 giugno 2007 del Ministero dell'Interno

Modifiche al decreto ministeriale 28/11/2005, inerente Linee Guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazioni alle disposizioni del D. Lgs. 30 maggio 2005, n. 140

Decisione n. 2007/435/CE del 25 giugno 2007 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 168 del 28/06/2007)

Che istituisce il Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori

Decreto del 23 Aprile 2007 Ministero dell'Interno (GU n. 137 del 15 giugno 2007)

Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione.

Decreto legge contro lo sfruttamento della manodopera immigrata

Grave sfruttamento dell'attività lavorativa

Decisione 2007/533/GAI del Consiglio del 12 giugno 2007 (G.U. dell'Unione europea n. L 205/63 del 7.8.2007)

Sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Proposta di Direttiva del Consiglio del 6 giugno 2007 Commissione delle Comunità Europee

che modifica la direttiva 2003/109/CE per estenderne il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale

Relazione del 6 giugno 2007 della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio

Relazione sulla valutazione del sistema di Dublino (Eurodac)

Legge n. 68 del 28 maggio 2007 - GU n. 126 del 1-6-2007

Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio

Decisione n 573/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007

che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» e che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio

Decisione n. 575/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 (G.U. dell'Unione europea n. L 144/45 del 6.6.2007)

Che istituisce il Fondo europeo per i rimpatri per il periodo 2008-2013 nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»

Decreto del 17 maggio 2007 Ministero dell'Interno

Sostituzione del modello della carta d'identità cartacea per i documenti emessi dagli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 1, comma 1319, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Accordo del 10 maggio 2007 tra l'Italia e Bielorussia

Sulle condizioni dei minori bielorussi in Italia

Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

Testo Unico 286/98 e succ. mod. - aggiornato all' 11 aprile 2007

Legge n. 46 del 6 aprile 2007

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali.

Ordinanza del Presidente del Consiglio del 29 marzo 2007

Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione del fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Direttiva del 23 marzo 2007 del Ministro dell'Interno

Emana per l'anno 2007 la seguente direttiva contenente gli obiettivi ed i programmi da attuare e l'individuazione delle priorità e delle specifiche modalità per la concessione dei contributi previsti dall'art. 5 del summenzionato D.P.C.M. 755/94.

Decreto del Presidente del Consiglio 16 marzo 2007

Proroga dello stato di emergenza per proseguire le attività di contrasto all'eccezionale afflusso di extracomunitari.

Direttiva del 7 marzo 2007 Ministro dell' Interno e Ministro della Giustizia

Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti Asilo

Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 Febbraio 2007

Articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Programmi di assistenza e di integrazione sociale. (Avviso n. 8 del 21 febbraio 2007).

Direttiva del 21 febbraio 2007 Ministero dell'Interno

Abolizione del permesso di soggiorno per il minore straniero adottato o affidato

Direttiva del 20 febbraio 2007 Ministro dell'Interno

diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato

Legge n. 19 del 19 febbraio 2007 G.U. n. 53, 5 marzo 2007, S. O

Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali

Decreto Legge 15 febbraio 2007, n.10

Disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali

Decreto Legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 GU n. 72 del 27-3-2007

Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. (GU n. 72 del 27-3-2007)

Decreto Legislativo n. 24 del 25 gennaio 2007

Attuazione della direttiva 2003/110/CE, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea.

Decreto Flussi 9 gennaio 2007 Presidente del Consiglio dei Ministri

Decreto di programmazione transitoria del flussi di ingresso dei lavoratori stagionali extracomunitari e dei lavoratori formati all'estero nel territorio dello Stato per l'anno 2007

Modifiche al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 del 23/09/2008

Giro di vite anche sull' attuazione delle direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare

Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n.5

Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare

Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n.3

Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo

Regolamento CE n. 1931 del 20 dicembre 2006 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. Unione Europea n.L 405 del 30-12-2006

Rettifica del regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione Schengen

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea serie L n. 405/18 IT del 30 dicembre 2006

Regolamento (CE) n. 1932/2006 del Consiglio del 21 dicembre 2006 che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo

Decreto Legge del 28 dicembre 2006, n. 300

Accesso al programma art. 18 T.U. alle persone comunitarie

Legge n. 296 del 27 Dicembre 2006

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello (legge finanziaria 2007)

Regolamento (CE) n. 1987/2006 del 20 dicembre 2006 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'U.E. n. L 381/4 del 28-12-2006)

Sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)

Direttiva 2006/126/CE del 20 dicembre 2006 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea L 403/18 del 30.12.2006)

Concernente la patente di guida (Rifusione)

Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (G.U. dell'Unione europea n. L 376/36 del 27.12.2006)

Relativa ai servizi nel mercato interno

Trattato n. 16382 del 6 dicembre 2006 Consiglio dell'Unione Europea

Trattato di PRUM - Riguardante l'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare al fine di lottare contro il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale.

Decreto del 28 novembre 2006 Ministero dell'Interno

Linee guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140.

Direttiva 2006/100/CE del Consiglio del 20 novembre 2006 (G.U. n. 141 del 20.12.2006)

Che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania

Decreto 20 novembre 2006 Ministero dell'Interno

Ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Raccomandazione della Commissione C/2006 del 9 novembre 2006 Consiglio dell'Unione Europea

Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone

Ordinanza n. 3551 del 9 novembre 2006 Presidente del Consiglio dei Ministri

Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per il contrasto e la gestione del fenomeno dell'immigrazione clandestina

Comunicazione n. 2006/C 247/03 del 13 ottobre 2006 (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. C-247 del 13-10-2006)

Importi di riferimento per l'attraversamento delle frontiere esterne cod. frontiere Schengen

Regolamento n. C247/1 del 13 ottobre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio

Elenco dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 2, paragrafo 15, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (cod. frontiere Schengen)

Gazzetta Ufficiale n. 185 del 10 Agosto 2006 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2006

Programmazione aggiuntiva dei flussi d'ingresso dei lavoratori stagionali extracomunitari nel Territorio dello Stato, per l'anno 2006.

Direttiva del 5 agosto 2006 Ministero dell' Interno

Direttiva sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno

Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184

Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi

Legge 16 marzo 2006, n. 146 (G.U. n. 85 dell'11 aprile 2006)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001

Decreto del 4 aprile 2006 Ministero dell' Economia e delle Finanze

Determinazione dell'importo delle spese da porre a carico dei soggetti richiedenti il permesso di soggiorno elettronico.

Decreto del 24 marzo 2006 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Limite massimo di ingressi di cittadini stranieri per il rilascio del visto di studio

Decreto 22 marzo 2006 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (GU n. 159 del 11-7-2006)

Svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi d'origine dei cittadini extracomunitari.

Decreto del 22 marzo 2006 Ministero delle Politiche Sociali

Normativa nazionale e regionale in materia di tirocini formativi e di orientamento per i cittadini non appartenenti all'Unione europea.

Regolamento (CE) n. 562/2006 del 15 marzo 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. n. L105/1 del 13-4-2006)

Istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)

Legge n. 124 del 08 marzo 2006

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti

Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 Marzo 2006- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2006

Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato, per l'anno 2006.

Legge n. 67 del 1 marzo 2006 (Gazzetta Ufficiale n. 54 del 6 Marzo 2006)

Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni

Legge n. 85 del 24 febbraio 2006

Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione.

Decisione n. 2006/188/CE del 21 febbraio 2006 del Consiglio dell'Unione Europea (G.U. n. L066 del 08.3.2006)

Riguardante la conclusione del protocollo dell'accordo tra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro, in Islanda o in Norvegia

Legge 25 gennaio 2006, n. 29 (G.U. n. 32 del 8-2-2006 S.O. n. 34)

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2005

Decreto del Presidente del Consiglio Avviso n. 7 del 20 gennaio 2006 Dipartimento per le pari opportunità

Articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Legge n. 7 del 9 gennaio 2006 (G.U. n. 14 del 18-01-2006)

Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile

Istruzione Consolare Comune n. C 326/01 del 22 dicembre 2005 del Consiglio (G.U. dell'U.E. 2005/C 326/01 del 22 dicembre 2005)

Requisiti necessari per il rilascio di un visto uniforme per il territorio nazionale di tutte le Parti contraenti dell'Accordo di Schengen

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 dicembre 2005

Recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato

Decreto del 28 novembre 2005 Ministero dell'Interno

Linee guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140.

Decreto Legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005 (G.U. n. 257 del 4.11.2005)

Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53

Decreto 12 ottobre 2005 Ministero dell'Interno (G.U. n. 114 del 15.5.2006)

Importo dell'onere a carico dell'interessato per il rilascio e rinnovo dei permessi e della carta di soggiorno nell'ambito della convenzione, stipulata ai sensi dell'articolo 39, comma 4-bis, della legge 16 dicembre 2003, n. 3

Direttiva 2005/71/CE del 12 ottobre 2005 Consiglio (G.U. L 289 del 3-11-2005 dell'Unione europea)

Relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica

Raccomandazione n. 2005/761/CE del 28 settembre 2005 Parlamento Europeo e del Consiglio

Diretta a facilitare il rilascio, da parte degli Stati membri, di visti uniformi di soggiorno di breve durata per i ricercatori di paesi terzi che si spostano nella Comunità a fini di ricerca scientifica

Decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2005 n. 237 (GU n.270 del 19-11-2005)

Regolamento di attuazione dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, recante misure contro la tratta di persone

Direttiva n. 2005/36/CE del 7 settembre 2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea

Riconoscimento delle qualifiche professionali

Legge n. 155 del 31 luglio 2005

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale

Decreto Legge n. 144 del 27 luglio 2005 (G.U. 01.08.2005)

Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale

Regolamento FIFA del 29 giugno 2005

Regolamento FIFA sullo status e i trasferimenti internazionali dei calciatori

Decisione 2005/451/GAI del Consiglio del 13 giugno 2005

che stabilisce la data di applicazione di talune disposizioni del regolamento (CE) n. 871/2004 relativo all'introduzione di alcune nuove funzioni del sistema d'informazione Schengen, compresa la lotta contro il terrorismo

Decreto Legislativo n. 140 del 30 maggio 2005 (G.U. n. 168 del 21 luglio 2005)

Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Legge n. 80 del 14 maggio 2005

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delege al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali

Legge n. 69 del 22 aprile 2005 (G.U. n.98 del 29.4.2005)

Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri.

Ordinanza PCM n. 3425 del 20 aprile 2005 Presidente del Consiglio dei Ministri

Interventi urgenti contro l'immigrazione clandestina

Legge n. 62 del 18 aprile 2005

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004

Decreto Legislativo n. 76 del 15 aprile 2005

Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53

Regolamento (CE) n. 647/2005 del 13 aprile 2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità

Decreto Legislativo n. 12 del 10 gennaio 2005

Attuazione della direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 dicembre 2004 (G.U. n. 26 del 2-2-2005)

Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2005

Regolamento (CE) N. 2252/2004 del 13 dicembre 2004 del Consiglio (G-U-dell'Unione europea L 385 del 29.12.2004

Relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri

Direttiva CE n. 113 del 13 dicembre 2004 Consiglio dell'Unione europea

G. U. dell'Unione europea n. L 373/37 del 21.12.2004

Che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura

Direttiva CE n. 114 del 13 dicembre 2004 Consiglio dell'Unione europea

Ingresso per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato

Legge n. 271 del 12 novembre 2004

Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 14 settembre 2004 n. 241, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 349/1 del 25.11.2004)

Che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea

Accordo n. 2082 5777 del 26 ottobre 2004 Consiglio d'Europa

Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera

Decreto del Presidente della Repubblica n. 334 del 18 ottobre 2004

Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in materia di immigrazione.

Costituzione Europea 13 ottobre 2004

Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Decreto del 7 ottobre 2004 Ministero dell'Interno

Nuove norme sulla cittadinanza

Decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 16 Settembre 2004

Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato

Decreto Legislativo n. 256 del 2 agosto 2004

Correzione di errori materiali nei decreti legislativi 9 luglio 2003, n. 215 e n. 216, concernenti disposizioni per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nonché in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Decisione n. 2004/512/CE del 8 giugno 2004 Consiglio dell'Unione Europea (G.U. n. L 213/5 del 15-6-2004)

Che istituisce il sistema di informazione visti (VIS)

Direttiva del 7 maggio 2004 del Capo Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione

La Direttiva emanata dal Capo Dipartimento Anna M. D'Ascenzo

Direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004 del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 261/19 del 6.8.2004)

Riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti

Rettifica del regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004 Parlamento europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L200/1 del 7-6-2004)

Relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

Regolamento CE n. 883/2004 del 29 aprile 2004 Parlamento Europeo e del Consiglio (G.U. dell'Unione europea n. L 166 del 30-4-2004)

Relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio 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

Direttiva n. 38 del 29 aprile 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio

Diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

Regolamento (CE) n. 631/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (GU n.L 100/1 del 06.5.2004)

Che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità

Regolamento (CE) n. 491 del 10 marzo 2004 Parlamento Europeo del Consiglio

Istituzione di un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di migrazione e asilo (AENEAS)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2003

Costituzione e organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, di cui all'art. 29 della legge comunitaria 1° marzo 2002, n. 39

Regolamento (CE) n. 2201/2003 DEL CONSIGLIO del 27 novembre 2003 (G.U. dell'Unione europea n. L 338/1 del 23.12.2003)

Relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000

Direttiva del Consiglio 2003/110/CE del 25 novembre 2003

Relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea

Direttiva n. 2003/109/CE del 25 novembre 2003 del Consiglio

Relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 (G.U.dell'Unione europea n. L251/12 del 3.10.2003)

Relativa al diritto al ricongiungimento familiare

Decreto legislativo n. 276 del 10 Settembre 2003

Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30

Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 (G.U. dell'Unione europea L 222/3 del 5-9-2003)

Recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo

Legge n. 228 dell'11 agosto 2003 (G.U. n. 195 del 23 agosto 2003)

Misure contro la tratta di persone

Decreto legislativo n. 215 del 9 Luglio 2003 (G.U. n. 186 del 12-8-2003)

Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Decreto Legislativo n. 196 del 30 giugno 2003

Codice in materia di protezione dei dati personali - abrogazione della legge 31 dicembre 1996 n. 675

Ordinanza n. 3287 del 23 maggio 2003 Presidente del Consiglio dei Ministri

Misure d'urgenza per l'apertura di centri di permanenza temporanea

Legge n. 205 del 28 aprile 2003 legge Mancino

Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa

Decreto Legislativo n. 87 del 7 aprile 2003 (G.U. n. 94 del 23 aprile 2003)

Attuazione della direttiva 2001/51/CE che integra le disposizioni dell'articolo 26 della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985

Decreto Legislativo n. 85 del 7 Aprile 2003

Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario

Regolamento CE n. 622 del 4 aprile 2003 Commissione delle Comunità Europee (G.U. L.89/9 del 5.4.2003)

Misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione

Legge n. 77 del 20 marzo 2003 (G.U. n. 91 del 18.4.2003 S.O. n. 66)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Straburgo il 25 gennaio 1996

Regolamento CE n. 343 del 18 febbraio 2003 Consiglio dell'Unione Europea (Dublino)

Criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo

Legge n. 34 del 14 febbraio 2003

Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 15 dicembre 1997, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno

Direttiva n. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 del Consiglio (G.U.dell'Unione europea L 31/18 del 06/02/2003)

Recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (G.U. n. 305 del 31.12.2002 suppl.ord. n. 240)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)

Decisione n. 2003/93/CE del Consiglio del 19 dicembre 2002

Che autorizza gli Stati membri a firmare, nell'interesse della Comunità, la convenzione dell'Aia del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori

Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 313/3 del 16 dicembre 2002
Accordo di Schengen

Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985

Direttiva n.15398 del 13 dicembre 2002 Consiglio dell'Unione Europea

Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Decisione quadro 2002/946/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2002 (G.U. n. L 328 del 05.12.2002)

Relativa al rafforzamento del quadro penale per la repressione del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali

Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002 (G.U.n. L 328 del 05.12.2002)

Volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegale

Legge 27 settembre 2002, n. 233 (GU n.251 del 25-10-2002)

Ratifica ed esecuzione dello scambio di lettere costituente un Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo dell'Australia sugli atti di stato civile da prodursi da parte di cittadini australiani che intendano contrarre matrimonio in Italia

Modifica del 14 ottobre 2002 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo art. 25 L. 30 luglio 2002 n. 189 in materia di minori stranieri non accompagnati

Legge n. 222 del 9 Ottobre 2002

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari

Legge n. 189 del 30 luglio 2002

Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo

Legge 11 luglio 2002, n. 148 (G.U. n. 173 del 25-7-2002 S.O. n.151)

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

Regolamento (CE) n. 1406/2002 Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002 (G.U. dell'Unione europea n. L 208 del 5-8-2002)

Che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima

Gazzetta ufficiale n.L 157/1 del 15 giugno 2002 delle Comunità europee

Regolamento (CE) N. 1030/2002 de Consiglio del 13 giugno 2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi

Decisione n. 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 del Consiglio

Decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri

Regolamento CE n. 1030 del 13 giugno 2002 del Consiglio dell'Unione Europea

Istituzione di un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi

Legge n. 106 del 7 giugno 2002 (G.U. n. 133 dell' 8 giugno 2002)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, concernente disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera

Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002 (G. U. n. 139 del 15 giugno 2002 - S.O. n. 126)

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia

Legge n. 103 del 24 maggio 2002

Norme in materia di docenti di scuole e università straniere operanti in Italia

Decreto Legislativo 18 gennaio 2002, n. 52 (GU n, 83 del 9-4-2002)

Testo unico delle disposizioni legislative in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. (Testo B)

Legge n. 46 del 11 marzo 2002

Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000.

Decisione del Consiglio 2002/192/CE del 28 febbraio 2002 (G.U. dell'Unione europea n. L 064 del 7.3.2002)

Riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen

Regolamento n. 407 del 28 febbraio 2002 del Consiglio Europeo

Talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino

Regolamento (CE) n. 333 del Consiglio del 18 febbraio 2002 (G.U. delle Comunità europea n. L.53/4 del 23.2.2002)

Relativo ad un modello uniforme di foglio utilizzabile per l'apposizione di un visto rilasciato dagli Stati membri a persone titolari di un documento di viaggio non riconosciuto dallo Stato membro che emette il foglio

Decreto del Presidente della Repubblica n. 54 del 18 gennaio 2002

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea. (Testo A)

Decreto Presidente Consiglio Ministri 29 novembre 2001 (G.U.n. 33 del 8.2.2002)

Definizione dei livelli essenziali di assistenza

Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1373 del 28 settembre 2001 (ONU)

Lotta al terrorismo - le Nazioni Unite contro il finanziamento del terrorismo

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001

Sulle 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

Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (GU n.140 del 19-6-2001)

Disciplina della responsabilita' amministrativa delle persone giuridiche, delle societa' e delle associazioni anche prive di personalita' giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300

Direttiva n. 2001/40/CE del Consiglio del 28 maggio 2001 (G.U. dell'Unione europea L 149/34 del 02.06.2001)

Relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001

Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390

Legge n. 154 del 4 aprile 2001

Misure contro la violenza nelle relazioni familiari

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (G.U. n.106 del 9-5-2001 S.O. n. 112 - rett. G.U. n. 241 del 16-10-2001)

Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Legge n. 149 del 28 marzo 2001 (G. U. n. 96 del 26.4.2001)

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile

Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (G.U. n. 96 del 26 aprile 2001 - Supplemento Ordinario n. 93)

Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternita' e della paternita', a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53

Regolamento CE n. 539 del 15 marzo 2001 Consiglio dell'Unione Europea (G.U. n. L81/1 del 21.3.2001)

Che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo

Decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000

Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa

Legge n. 388 del 23 Dicembre 2000 (G.U. n. 302 del 29 dicembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 219)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello (legge finanziaria 2001)

Decreto del del 22 dicembre 2000 Ministro dell'Interno

Modalità per l'espletamento dei servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera

Legge n. 379 del 14 dicembre 2000 (G.U. n. 295 del 19.12.2000)

Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 18 dicembre 2000 (Trattato di Nizza)

Gazzetta Ufficiale della Comunità europea n. C 364/8 del 18.12.2000 e succ mod. del 10.3.2001

Decreto del 18 dicembre 2000 Ministero dell'Interno

Modalita' di comunicazione dei dati relativi ai cittadini stranieri extracomunitari fra gli uffici anagrafici dei comuni, gli archivi dei lavoratori extracomunitari e gli archivi dei competenti organi centrali e periferici del Ministero dell'interno, nonche' le modalita' tecniche ed il termine.....

Legge n. 379 del 14 dicembre 2000

Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti

Regolamento CE n. 2725 del Consiglio dell' 11 dicembre 2000

Istituzione dell'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino

Direttiva n. 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 (G.U. dell'Unione europea n. L303/16 del 2.12.2000)

Che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 3 novembre 2000 (G.U. n. 303 del 30.12.2000)

Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127

Acquis di Schengen (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 22.9.2000)

di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999 (GU L 176 del 10.7.1999)

Decreto Ministeriale del 1 settembre 2000 (G. U. n. 207 del 05-09-2000)

Ulteriori disposizioni in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini somali in Italia

Decreto Legislativo n. 274 del 28 agosto 2000

Nuove norme sulla sicurezza - Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468

Decreto Interministeriale del 12 luglio 2000 (G.U. n. 178 del 1 agosto 2000)

Definizione delle tipologie dei visti d'ingresso e dei requisiti per il loro ottenimento.

Decreto del Presidente della Repubblica n. 257 del 12 luglio 2000 (G.U. 15 settembre 2000, n. 216)

Regolamento di attuazione dell'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n.144, concernente l'obbligo di frequenza di attivita' formative fino al diciottesimo anno di età.

Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 del Consiglio dell'Unione Europea

Che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

Decisione del Consiglio 2000/365/CE del 29 maggio 2000 (G.U. dell'Unione europea n. L 131 del 1.6.2000)

Riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen

Legge n. 148 del 25 maggio 2000

Ratifica ed esecuzione della convenzione n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione, nonché della raccomandazione n. 190 sullo stesso argomento, adottate dalla conferenza generale dell'organizzazione internazionale del lavoro durante la sua ottantasettesima sessione tenutasi a ginevra il 17 giugno 1999

Direttiva del 1 marzo 2000 del Ministero dell'Interno (G.U. n. 64 del 17-03-2000)
Definizione dei mezzi di sussistenza per l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

Decisione 2000/204/CE CECA del Consiglio e della Commissione del 24 gennaio 2000 (G.U. n. L 070 del 18/03/2000)

Relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco

Legge n. 488 del 23 Dicembre 1999 (GU n. 302 del 27-12-1999 S.O. n.227)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello (legge finanziaria 2000)

Decreto Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 1999

Istituzione in ciascuna provincia di un Consiglio territoriale ai sensi dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 39

Legge n. 482 del 15 dicembre 1999 (G.U. n. 297 del 20.12.1999)

Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 535 del 9 dicembre 1999

Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Decreto Legislativo 2 agosto 1999, n. 358 (GU n. 246 del 19-10-1999)

Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 novembre 1992, n. 470, in attuazione delle direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE concernenti il soggiorno di cittadini comunitari

Protocollo Facoltativo alla Convenzione Cedaw del 15 ottobre 1999 ONU

Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna

Consiglio Europeo di Tampere 15 - 16 ottobre 1999

Documento relativo all'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della Convenzione di Applicazione dell'Accordo di Schengen

Contratto collettivo nazionale integrativo comparto scuola 1998/2001

Particolari tipologie di situazione - forte processo migratorio o frequentate da nomadi

Decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 Agosto 1999

(G.U. n. 258 del 03-11-1999 - Suppl. Ord. n. 190)

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

Legge 2 agosto 1999, n. 302 (G.U. n. 205 del 1 settembre 1999)

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco,

dall'altra, con sette allegati, cinque protocolli e atto finale, fatto a Bruxelles il 26 febbraio 1996

Legge 2 agosto 1999, n.264 (G.U. 6 agosto 1999 n.183)

Norme in materia di accessi ai corsi universitari

Decreto Legislativo n. 230 del 22 giugno 1999 (G.U. n. 165 del 16 luglio 1999 - Supplemento Ordinario n. 132)

Riordino della medicina penitenziaria a norma dell'articolo 5, della legge legge 30 novembre 1998, n. 419

Legge 27 maggio 1999, n. 197

Ratifica ed esecuzione accordo di cooperazione tra il Belgio, la Germania, la Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, l'Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia

Decisione del Consiglio 1999/437/CE del 17 maggio 1999 (G.U. dell'Unione europea n. L 176 del 10.7.1999)

Relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen

Decreto Legislativo n. 113 del 13 aprile 1999

Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n. 40

Legge n. 47 del 18 febbraio 1999 (GU n. 55 del 08-03-1999)

Ratifica ed esecuzione del protocollo recante modifica degli articoli 40, 41 e 65 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, firmata a Schengen il 19 giugno 1990, fatto a Lisbona il 24 giugno 1997

Legge n. 476 del 31 dicembre 1998 (GU n.8 del 12-1-1999)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri

Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (GU n- 302 del 29-12-1998 Suppl. Ord. n. 120)

Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo

D.P.R n.403 del 20 ottobre 1998

Regolamento d' attuazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge n.127/97 (semplificazione in materia di certificati)

Decreto Legislativo n. 380 del 19 ottobre 1998

Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n 40

DPCM 16 ottobre 1998

Integrazione al decreto interministeriale 24 dicembre 1997 recante programmazione dei flussi di ingresso per l'anno 1998 di cittadini stranieri non comunitari

Decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1998

Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 40

Legge n. 269 del 3 agosto 1998

Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù.

Testo Unico Immigrazione n. 286/98 del 25 luglio 1998 e succ. mod. (GU del 18 Agosto 1998, n. 191)

Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (aggiornato al 25 novembre 2014)

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139

Legge n. 209 del 16 giugno 1998

Ratifica ed esecuzione del Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee ed alcuni atti connessi, con allegato e protocolli, fatto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997

Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 109

Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449

Decreto Ministeriale n. 142 del 25 marzo 1998 (G.U. n. 108 del 12-5-1998)

Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della L. 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento

Legge n. 40 del 6 marzo 1998

Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero

Decisione 98/238/CE, CECA del Consiglio e della Commissione del 26 gennaio 1998 (G.U. n. L 97 del 30/03/1998)

Relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina

Legge n. 451 del 23 dicembre 1997

Istituzione della Commissione Parlamentare per l'infanzia e dell'osservatorio nazionale per l'infanzia

Trattato di Amsterdam Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997

Che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le comunità europee e alcuni connessi

Legge n. 285 del 28 agosto 1997

Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza

Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 (G.U.n. C 221 del 19-07-1997)

Minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi

Legge n. 178 del 16 giugno 1997 (GU n. 145 del 24-6-1997)

Ratifica ed esecuzione del protocollo relativo alle conseguenze dell'entrata in vigore della convenzione di Dublino al riguardo di determinate disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, fatto a Bonn il 26 aprile 1994.

Legge n. 196 del 24 giugno 1997

Norme in materia di promozione dell'occupazione

Direttiva 96/71/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996 (G.U. dell'Unione europea n. L 018 del 21-01-1997)

Relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

Legge n. 617 del 9 dicembre 1996 (GU n. 288 del 09/12/1996)

Salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 18 novembre 1995, n. 489, e successivi decreti adottati in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea

Regolamento CE n. 118/97 del Consiglio del 2 dicembre 1996 (G.U. dell'Unione europea n. L 28/1 del 30.01.1997)

Che modifica e aggiorna il regolamento (CEE n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità

Legge 28 novembre 1996, n.608

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale

Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le comunità europee e i loro stati membri, da una parte, e il regno del marocco dall'altra del 26 febbraio 1996

Accordo Comunità europea e Regno del Marocco

Legge n. 66 del 5 febbraio 1996

Norme contro la violenza sessuale

Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996

Adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996

Decreto del Ministro dell'interno n. 233 del 2 Gennaio 1996

Regolamento per l'attuazione dell'art. 2 del D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla L. 29 dicembre 1995, n. 563, concernente: Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia

Legge n. 563 del 29 dicembre 1995

Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia

Decreto Legge n. 489 del 18 novembre 1995

Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione Europea

Decreto Legge n. 451 del 30 ottobre 1995

Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia

Legge 8 agosto 1995, n. 335 (G.U. del 16-8-1995, n. 190, S.O.)

Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare

Direttiva ministeriale n. 209 del 15 Giugno 1995

I programmi dell' azione amministrativa per il 1995

Legge 31 maggio 1995, n. 218 (S.O. GU n. 128 del 3 giugno 1995)

Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato

Legge n. 218 del 31 maggio 1995 (S.O. GU n. 128 del 3 giugno 1995)

La presente legge determina l'ambito della giurisdizione italiana, pone i criteri per l'individuazione del diritto applicabile e disciplina l'efficacia delle sentenze e degli atti stranieri (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato)

Regolamento (CE) n. 1638/95 del 29 maggio 1995 del Consiglio (G.U.dell'Unione europea n. L 164 del 14/07/1995)

Che istituisce un modello uniforme per i visti

Legge n. 703 del 14 dicembre 1994

Secondo Protocollo di Emendamento della Convenzione sulla Riduzione dei Casi di Nazionalità molteplici e sugli Obblighi Militari in Caso di Nazionalità Molteplici, ratificato con Legge 14 dicembre 1994, n.703

Decisione del 30 novembre 1994 Consiglio dell'Unione europea

Relativa a un'azione comune adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea in materia di agevolazioni per i viaggi compiuti da scolari di paesi terzi residenti in uno Stato membro

Decreto Ministeriale 4 agosto 1994, n. 569 Ministero di Grazie e Giustizia (G.U. n. 236 del 8.10.1994)

Regolamento recante norme per la determinazione delle modalità di esecuzione della pena accessoria della prestazione di attività non retribuita a favore della collettività conseguente a condanne per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi o per delitti di genocidio

Testo Coordinato del Decreto Ministeriale 10 maggio 1994, n. 415 (GU n.38 del 16-2-1998)

Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi

Decreto 10 maggio 1994, n.415

Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, co.4, legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi

Decreto del Presidente della Repubblica n. 362 del 18 Aprile 1994

Regolamento recante disciplina dei procedimenti ai acquisto della cittadinanza italiana

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (2° parte)

Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione

Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (1° parte)

Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione
D.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174 (G.U. n.61 del 15 marzo 1994)
Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche
Legge 15 gennaio 1994, n. 64 (G.U. n. 23 del 29.1.1994 S. O. n. 16)
Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento - convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta alla firma a L'Aja il 25 ottobre 1980
Trattato sull'Unione Europea dell' 1 novembre 1993 (Trattato di Maastricht)
(G.U. dell'Unione europea n. C 191 del 29 luglio 1992)
Trattato di Maastricht
Decreto del Presidente della Repubblica n. 572 del 12 ottobre 1993
Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n.91, recante nuove norme sulla cittadinanza
Legge n. 388 del 30 Settembre 1993 (GU del 2 Ottobre 1993, n. 232)
Adesione accordo di Schengen del 14 giugno 1985
Legge n. 205 del 25 giugno 1993
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa.
Decreto Legge n. 122 del 26 aprile 1993
Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa
Direttiva 93/16/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993
Intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli
Decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992
Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art.1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421
Legge n.523 del 23 dicembre 1992 (G.U. 5 gennaio 1993, n. 3, S.O)
Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, con processo verbale, fatta a Dublino il 15 giugno 1990
Regolamento (CEE) n. 2434 del 27 luglio 1992 del Consiglio
Che modifica la seconda parte del regolamento (CEE) n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità
Regolamento (CEE) n. 1247/92 del Consiglio, del 30 aprile 1992 (G. U. dell'Unione europea n. L 136 del 19/05/1992)
Che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità
Legge n. 91 del 5 febbraio 1992 (GU n.38 del 15-2-1992)
Nuove norme sulla cittadinanza
Legge 7 gennaio 1992 n. 41 (G.U. n. 25 del 31 gennaio 1992 - S.O. n. 19)

Ratifica ed esecuzione del trattato fra la Repubblica Italiana e la Repubblica Federale del Brasile per l'assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Roma il 17 ottobre 1989

Regolamento (CEE) n. 2195/91 del Consiglio del 25 giugno 1991 (GU L 206 del 29.7.1991)

Che modifica il regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all' applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all' interno della Comunità, e il regolamento (CEE) n. 574/72

Convenzione di Dublino 15 giugno 1991

Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee.

Legge n.176 del 27 maggio 1991

Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989

Legge 12 gennaio 1991, n. 13 (GU n.14 del 17-1-1991)

Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica

Accordo del 27.11.1990 di adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985

tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990

Legge 11 ottobre 1990, n. 289 (GU n.243 del 17-10-1990)

Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi

Legge n. 241 del 7 agosto 1990 (G. U. del 18 agosto 1990)

Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi

Accordo di adesione della Repubblica Italiana del 19 giugno 1990

Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativa all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmata a Schengen il 19 giugno 1990

Decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 15 maggio 1990

Regolamento per l'attuazione dell'art. 1, comma 2, del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato

Legge 9 aprile 1990, n. 98 (GU n.100 del 2-5-1990 - Suppl. Ordinario n. 29)

Ratifica ed esecuzione del protocollo n. 7 alla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984.

Legge n. 39 del 28 Febbraio 1990

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

Convenzione del 20 novembre 1989 fatta a New York

Convenzione sui diritti del fanciullo

Decreto Presidente della Repubblica n. 223 del 30 maggio 1989

Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente (Gazzetta Ufficiale 8 giugno 1989, n. 132)

Legge 3 aprile 1989 n. 147 (GU n.97 del 27-4-1989 - Suppl. Ordinario n. 31)

Adesione alla convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, e sua esecuzione - Convenzione internazionale del 1979 sulla ricerca ed il salvataggio in mare

Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 22 settembre 1988 (G.U 250 del 24-10-1988 S.O. n. 92)

Approvazioni delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni

Legge n. 400 del 23 agosto 1988

Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri

Legge 13 maggio 1988, n. 153

Testo Coordinato del Decreto Legge 13 marzo 1988, n. 69 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, primo comma, della Legge 13 maggio 1988, n. 153 recante Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti

Legge 3 ottobre 1987 n. 398 (G.U. n. 231 del 3 ottobre 1987)

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 luglio 1987, n. 317, recante norme in materia di tutela dei lavoratori italiani operanti nei Paesi extracomunitari e di rivalutazione delle pensioni erogate dai fondi speciali gestiti dall'INPS

Decreto legge 31 luglio 1987, n. 317 convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 1987, n. 398 (GG. UU. n.179 del 3 agosto 1987, e n. 231 del 3 ottobre 1987)

Norme in materia di tutela dei lavoratori italiani operanti nei Paesi extracomunitari e di rivalutazione delle pensioni erogate dai fondi speciali gestiti dall'INPS convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 1987, n.398

Legge 30 dicembre 1986, n. 943 (G.U. n. 8 del 12 gennaio 1987)

Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine.

Decreto Ministero della Sanità del 8 ottobre 1986 (GU del 10 Novembre 1986, n. 261)

Determinazione per l'anno 1986 del contributo per l'assistenza sanitaria a carico dei cittadini stranieri, ai sensi dell' art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 , convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33

Legge 11 dicembre 1985, n. 762 (GU n.303 del 27-12-1985 - Suppl. Ordinario)

Ratifica ed esecuzione del I protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

Accordo Schengen del 14 giugno 1985

Relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni

VII Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Strasburgo il 22 novembre 1984

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

Legge 19 novembre 1984, n. 950

Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa al rilascio di un certificato matrimoniale e della convenzione sulla legge applicabile ai cognomi e ai nomi, adottate a Monaco il 5 settembre 1980

Legge n. 184 del 4 maggio 1983 (G.U. n. 133 del 17-5-1983 - Suppl. Ordinario

Diritto del minore ad una famiglia

VI Protocollo addizionale relativo all'abolizione della pena di morte alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Strasburgo il 28 aprile 1983

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

Legge n. 123 del 21 aprile 1983 (G.U. 26 aprile 1983, n.112)

Disposizioni in materia di cittadinanza

Decreto Presidente Repubblica n. 722 del 10 settembre 1982

Attuazione della direttiva (CEE) n. 77/486 relativa alla formazione scolastica dei lavoratori migranti

Decreto Presidente Repubblica n. 382 del 11 luglio 1982 (G.U. n. 209 del 31-7-1980)

Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica

Legge 26 dicembre 1981, n. 763 (GU n.354 del 28-12-1981)

Normativa organica per i profughi

Legge n. 158 del 10 aprile 1981

Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni nr. 92, 133 e 143 della Organizzazione Internazionale del lavoro

Convenzione dell'Aja il 25 ottobre 1980

Sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori

Legge 24 ottobre 1980, n. 742 (G.U. suppl. ord. 12-11-1980)

Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, adottata a L'Aja il 5 ottobre 1961

Convenzione di Monaco del 5 settembre 1980

Convenzione relativa al rilascio di un certificato di capacità matrimoniale

Legge n. 191 del 18 maggio 1978 (GU n. 137 del 19/05/1978)

Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 21 marzo 1978 n. 59, concernente norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati - obbligo comunicazione cessione proprietà

Legge 25 ottobre 1977, n. 881

Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con

protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966

Direttiva n. 486 del 25 luglio 1977 del Consiglio

Relativa alla formazione scolastica dei figli dei lavoratori migranti

Legge 4 aprile 1977, n. 127 (GU n.105 del 19-4-1977)

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, recante norme sulla circolazione ed il soggiorno dei cittadini degli Stati membri della C.E.E.

Parere n. C 174 del 27 marzo 1997 del Comitato economico e sociale

Relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli Stati membri e delle loro famiglie all' interno della Comunità

Legge n. 13 ottobre 1975, n. 654 Legge Mancino

Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966

Legge 26 luglio 1975 n. 354 (G.U. n. 212 S.O. del 9-8-1975

Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure private e limitative della liberta'.

Decreto del 5 luglio 1975 Ministero della Sanità (G.U. n. 190 del 18 luglio 1975)

Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione. (ricongiungimento familiare)

Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti

Direttiva n. 73/148/CE del 21 maggio 1973 del Consiglio

Soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi

Legge 18 maggio 1973 n. 304

Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo sul collocamento alla pari, con allegati e protocollo, adottato a Strasburgo il 24 novembre 1969

Direttiva n. 194 del 18 maggio 1972 del Consiglio

Riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri , giustificati da motivi d'ordine pubblico , di pubblica sicurezza e di sanita pubblica , ai lavoratori che esercitano il diritto di rimanere sul territorio di uno stato membro dopo aver occupato un impiego

Regolamento (CEE) n. 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972 (GU n.L 74 del 27.3.1972)

Che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità

Regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio 14 giugno 1971 (GU dell'Unione europea n. L 149 del 5.7.1971)

Relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità

Regolamento (CEE) n. 1251 del 29 giugno 1970 della Commissione

Relativo al diritto dei lavoratori di rimanere sul territorio di uno Stato membro dopo aver occupato un impiego

Decreto Presidente della Repubblica 29 dicembre 1969, n. 1225 (GU n.75 del 25-3-1970)

Modificazioni all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656, relativo alla circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri della C.E.E.

Legge n.95 del 14 febbraio 1970 (GU n. 79 del 28 marzo 1970)

Adesione al protocollo relativo allo statuto dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967 e sua esecuzione

Legge 7 ottobre 1969, n.742

Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale

Regolamento (CEE) n. 1612 del 15 ottobre 1968 del Consiglio

Relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità

Direttiva n. 68/360/CEE del 15 ottobre 1968 del Consiglio

Relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei lavoratori degli stati membri e delle loro famiglie all'interno della comunità

Legge 21 novembre 1967, n. 1185 (GU n.314 del 18-12-1967)

Norme sui passaporti

Legge n. 977 del 17 ottobre 1967 (GU Serie Generale n.276 del 6-11-1967)

Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti

Legge n. 962 del 9 ottobre 1967

Prevenzione e repressione del delitto di genocidio.

Protocollo relativo allo status di rifugiato New York 31 gennaio 1967 (G.U. n°79 del 28/03/1970)

Protocollo relativo allo status di rifugiato

Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966

Concluso a Nuova York il 16 dicembre 1966

Legge n. 876 4 Ottobre 1966 (G.U. 31.10.1966, n. 272)

Convenzione sulla Riduzione dei Casi di Cittadinanza Plurima e sugli Obblighi Militari in caso di Cittadinanza Plurima Firmata a Strasburgo il 6 Maggio 1963

Convenzione di New York 7 marzo 1966 (G.U. del 23-12-1975 n.337 Suppl. Ord.)

Sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale

Decreto Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1656

Norme sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri della C.E.E

Legge 13 ottobre 1965, n. 1195

Approvazione ed esecuzione dello scambio di Note fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America relativo ai matrimoni celebrati in Italia da cittadini degli Stati Uniti d'America, effettuato a Roma il 29 luglio-18 agosto 1964

Direttiva n. 64/221/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1964

Per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica

IV Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

Legge n. 306 del 1 febbraio 1962 (G.U. n.142 del 7.6.1962)

Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo status degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954

Convenzione dell'Aia del 5 ottobre 1961

Convenzione che sopprime la legalizzazione degli atti pubblici esteri

Convenzione sulla Riduzione dell'Apolidia del 30 agosto 1961

Adottata il 30 agosto 1961 da una Conferenza di Plenipotenziari che si è incontrata nel 1959 e riunita nuovamente nel 1961 in adempimento alla risoluzione dell'Assemblea Generale 896 (IX) del 4 dicembre 1954

Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo del 20 novembre 1959

Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia - I diritti del fanciullo

Convenzione sui lavoratori migranti del 1° luglio 1949 n. 97

C 97 Convenzione sui lavoratori migranti

Trattato 25 marzo 1957 della Comunità Europea (Suppl. ord. G.U. n. 317 del 23 dicembre 1957)

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, sottoscritto a Roma il 25 marzo 1957, ratificato con L. 14 ottobre 1957, n. 1203

Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 1956, n. 327.

Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità

Convenzione del 7 settembre 1956

Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio di schiavi, e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù

Legge 4 agosto 1955, n. 848

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952

Legge n. 1228 del 24 dicembre 1954 (G.U.n. 008 del 12.01.1955)

Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente

Convenzione New York relativa allo status degli apolidi del 28 settembre 1954

New York, 28 settembre 1954 (Legge 1 febbraio 1962, n. 306)

Legge n. 722 del 24 luglio 1954 (GU n. 196 del 27/08/1954)

Ratifica esecuzione della convenzione relativa allo status dei rifugiati.

Legge 2 agosto 1952 n. 1305 (Suppl. or. G.U. 17/10/1952, n. 242)

Ratifica ed esecuzione di ventisette convenzioni internazionali del lavoro

Legge n. 645 del 23 giugno 1952 (legge Scelba)

Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione.

Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmato a Parigi il 20 marzo 1952

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status di rifugiato

Approvata dall'Assemblea federale il 14 dicembre 1954 strumento di ratificazione depositato dalla Svizzera il 21 gennaio 1955 Entrata in vigore per la Svizzera il 21 aprile 1955

Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti Umani del 4 novembre 1950 CEDU

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, emendata dal Protocollo n. 11

Risoluzione n. 302 del 8 dicembre 1949 Assemble Generale Nazioni Unite

Assistenza rifugiati in Palestina - Assistance to Palestine Refugees

Protocollo aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

Relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali

Protocollo II aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

Relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non nazionali

Protocollo I° aggiuntivo alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949

Relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati nazionali

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo 10 dicembre 1948

Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948

Decreto Legislativo 9 aprile 1948, n. 437 (GU n.111 del 14-5-1948)

Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari

La Costituzione della Repubblica Italiana

Entrata in vigore il 1° gennaio 1948

Costituzione italiana 27 dicembre 1947

Principi fondamentali - art. 10

Carta Nazioni Unite fatta a San Francisco il 26 giugno 1945

Statuto delle Nazioni Unite

Legge 22 aprile 1941 n. 633 (G.U. n.166 del 16 luglio 1941)

Legge a protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio

Legge n. 1320 del 6 giugno 1939

Esecutorietà della Convenzione di amicizia e buon vicinato stipulata in Roma

Regio Decreto Legge n. 1738- XVII del 17 novembre 1938

Provvedimenti per la difesa della razza italiana.

Regio Decreto Legge n. 1381 del 7 settembre 1938

Provvedimenti nei confronti degli ebrei stranieri.

Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289 (modificato)

Norme per l'attuazione della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per il coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato

Legge 24 giugno 1929, n.1159

Religioni - culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana

Convenzione concernente la schiavitù

Conchiusa a Ginevra il 25 settembre 1926

Legge n.555 del 13 giugno 1912 (GU n. 153 del 30/06/1912)

Cittadinanza italiana

GIURISPRUDENZA CITATA

Corte europea dei diritti dell'uomo (Commissione), *Grecia c. Regno Unito*, caso Cipro, ricorso n. 176/56, decisione del 2 giugno 1956 (deve essere lasciata allo Stato una certa discrezionalità nel valutare la ricorrenza degli estremi di urgenza);

Corte di Giustizia, Sentenza 14-11-1960, *Lawless c. Irlanda* (ammissibilità del ricorso);

Corte di Giustizia, Sentenza 1-7-1961, *Lawless c. Irlanda*, ric. 332/57 (fu il primo ricorso della Corte deciso nel merito);

Corte di Giustizia, Sentenza del 5 febbraio 1963 nella causa 26/62 *Van Gend & Loos* (principio dell'applicabilità immediata del diritto comunitario nei tribunali degli Stati membri);

Corte di Giustizia, Sentenza del 5 luglio 1964 nella causa *Costa c. ENEL* (l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario riveste un ruolo di preminenza rispetto alle norme giuridiche nazionali);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 11 del 1968 (non tutti i diritti connessi alla cittadinanza sono attribuibili agli stranieri);

Corte di Giustizia, Sentenza *Stauder*, del 1968, causa 29/69 (i diritti fondamentali "fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza");

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 104 del 1969 (non tutti i diritti connessi alla cittadinanza sono attribuibili agli stranieri);

Corte di Giustizia, Sentenza del 12 novembre 1969 nella causa *Stauder c. Uhn* (i diritti fondamentali della persona...fanno parte dei principi generali del diritto comunitario, di cui la Corte garantisce l'osservanza);

Corte di Giustizia, Sentenza del 17 dicembre 1970, nella causa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr* (la Corte conferma espressamente la propria competenza a proteggere i diritti fondamentali);

Corte di Giustizia, Sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73, *Nold* (riconoscimento dei diritti previsti dalla CEDU);

Corte di Giustizia, Sentenza del 14 maggio 1974, causa 4/73 *J. Nold, Kohlen-Und Baustoffgrosshandlung contro Commissione delle Comunità Europee* (i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza);

Corte di Giustizia, Sentenza del 28 ottobre 1975, causa 36/75, *Rutili* (riconoscimento dei diritti previsti dalla CEDU);

Corte di Giustizia, Sentenza *Rutili c/ Ministre de l'Intérieur* del 28 ottobre 1975 (la nozione di ordine pubblico va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle Istituzioni comunitarie);

Corte di Giustizia, Sentenza del 7 luglio 1976, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*, C-118/75 (le norme comunitarie che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno attuano un principio fondamentale del trattato);

Corte di Giustizia, Sentenza del 27 ottobre 1976, causa 130/75, *Vivien Prais c. Consiglio Comunità europee* (le istituzioni nell'indire un pubblico concorso per esami, debbano necessariamente tenere in debito conto che «se un candidato informa l'Autorità che ha il potere di nomina che, per ragioni d'indole religiosa, egli non potrà presentarsi agli esami ad una certa data, l'Autorità dovrà tenerne conto e cercare di evitare di stabilire in quella data le prove d'esame);

Corte di Giustizia, Sentenza del 27 ottobre 1977, causa 30/77, *Regina c. Bouchereau* (ingresso degli stranieri);

Corte di Giustizia, Sentenza pronunciata il 13 giugno 1979 sul caso *Marckx c. Belgio* (nozione di vita familiare che non può essere riferibile solamente alla c.d. famiglia qualificabile legittima);

Corte di Giustizia, sentenza del 13 dicembre 1979 nella causa *Hauer c. Land Rheinland – Pfalzavente* (interpretazione dell'art. 2 del Regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162);

Corte di Giustizia, Sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, *Casati* (Libera circolazione dei capitali - prescrizioni nazionali in materia di controllo);

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 13 luglio 1983, *Ganshof van der Meersch* (mancata efficacia delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo);

Corte di Giustizia, Sentenza del 31 gennaio 1984, *Graziana Luisi c. Ministero del Tesoro*, C-286/82 (compatibilità degli articoli 67, 68 e 106 del Trattato CEE con talune disposizioni della normativa italiana in materia di trasferimenti di valute estere);

Corte di Giustizia, Sentenza del 31 gennaio 1984, *Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro*, C-26/83 (compatibilità degli articoli 67, 68 e 106 del Trattato CEE con talune disposizioni della normativa italiana in materia di trasferimenti di valute estere);

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 9 aprile 1984, *Goddi* (mancata efficacia delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo);

Corte di Giustizia, Sentenza del 10 luglio 1984 nella causa 63/83, *Regina c. Kirk* (irretrattività delle norme penali);

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 12 febbraio 1985, *Colozza* (mancata efficacia delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo);

Corte di Giustizia, Sentenza 15 maggio 1986, nella causa 222/84, *Marguerite Johnston – Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (sull'interpretazione della direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra uomini e donne);

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Bozano c. Francia*, 18 dicembre 1986, n. 9990/82 (violazione dell'art. 5 CEDU);

Corte di Giustizia, Sentenza del 18 dicembre 1986 *Johnston c. Irlanda* (diritto al divorzio e al riconoscimento delle unioni civili al di fuori dal matrimonio);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 404 del 1988 (inviolabilità dei diritti fondamentali);

Corte di Giustizia, Sentenza 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan* (domanda vertente sull'interpretazione segnatamente del principio di non discriminazione sancito dall'art. 7 del trattato CEE);

Corte europea dei Diritti dell'Uomo, Sentenza del 19 dicembre 1989, *Brožicek* (mancata efficacia delle sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 366/1991 (inviolabilità dei diritti fondamentali);

Corte di Giustizia, Sentenza del 26 febbraio 1991, nella Causa C-292/89, *The Queen c Immigration Appeal Tribunal* (interpretazione delle norme di diritto comunitario sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla portata del diritto di soggiorno dei cittadini degli Stati membri in cerca di occupazione in un altro Stato membro);

Corte di Giustizia, Sentenza del 19 aprile 1994, *Van De Hurk c. Olanda*, ricorso n. 16034/90 (nulla poena sine lege);

Corte di Giustizia, Sentenza del 26 maggio 1994 pronunciata sul caso *Keegan c. Irlanda* (la nozione di famiglia non può essere circoscritta ad una relazione basata esclusivamente sul matrimonio in quanto comprende anche altri legami di fatto);

Corte di Giustizia, Sentenza *Quinn c. Francia*, 22 marzo 1995, n. 18580/91 e *Tabesh c. Grecia*, 26 novembre 2009, n. 8256/07 (i procedimenti, secondo giurisprudenza consolidata della Corte, dovranno essere condotti con celerità e diligenza);

Corte di Giustizia, Sentenza del 28 settembre 1995, *Procola c. Lussemburgo*, ricorso n. 14570/89 (nulla poena sine lege);

Corte di Giustizia, Sentenza n° 31443/96, *Broniowski c/Polonia* (Gli Stati contraenti che sono parti di un procedimento hanno, in linea di principio, la libertà di scegliere gli strumenti con cui adeguarsi ad una sentenza in cui la Corte ha rilevato una violazione);

Corte di Giustizia, Sentenza del 15 novembre 1996, *Cantoni c. Francia*, ricorso n. 17862/91 (nulla poena sine lege);

Corte di Giustizia, Sentenza 12 maggio 1998 in causa C-170/96 (competenza della Corte di vegliare sul riparto di competenze tra i pilastri dell'Unione);

Corte di Giustizia, Sentenza 16 giugno 1998, causa C-226/97, *Lemmens* (interpretazione della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983);

Corte di Giustizia, Sentenza n° 39221/98, *Scozzari c/Italia* (Gli Stati contraenti che sono parti di un procedimento hanno, in linea di principio, la libertà di scegliere gli strumenti con cui adeguarsi ad una sentenza in cui la Corte ha rilevato una violazione);

Corte di Giustizia, Sentenza n° 41963/98, *Giunta c/Italia* (Gli Stati contraenti che sono parti di un procedimento hanno, in linea di principio, la libertà di scegliere gli strumenti con cui adeguarsi ad una sentenza in cui la Corte ha rilevato una violazione);

Corte di Giustizia, Sentenza *Benhebba c. Francia* del 10 luglio 2003 (ingerenza nel diritto protetto dall'art. 8 CEDU)

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Hilda Hafsteinsdóttir c. Islanda*, 8 giugno 2004, n. 40905/98 (l'arbitrarietà della detenzione si configura quando quest'ultima non risulti l'unica misura in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato della sicurezza);

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Broniowski c. Polonia* del 22 giugno 2004 (violazione della protezione della proprietà);

Corte di Giustizia, Sentenza *Enhorn c. Svezia*, 25 gennaio 2005, n. 56529/00 (l'arbitrarietà della detenzione si configura quando quest'ultima non risulti l'unica misura in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato della sicurezza);

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza 10 novembre 2005, ricorso n. 44774/98, *causa Leyla Şahin c. Turchia* (non è possibile discernere in Europa una concezione uniforme del significato della religione nella società (...) e il senso o l'impatto delle espressioni pubbliche di una convinzione religiosa variano a seconda dell'epoca e del contesto);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza 28/12/2005, n. 466 (illegittimità art. 13, comma 13-bis, secondo periodo, del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286);

Corte di Giustizia, Sentenza *Aoulmi c. Francia* del 17 gennaio 2006 (ingerenza nel diritto protetto dall'art. 8 CEDU);

Corte europea dei diritti dell'uomo Sentenza *Kaya c. Romania*, n. 33970/05, § 16, del 12 ottobre 2006 (prolungamenti processuali inutili);

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Decisione del 29 gennaio 2008, *Saadi c. Regno Unito*, ricorso n° 13229/03 (legittimità della detenzione di uno straniero, nella fattispecie si trattava di un richiedente asilo, per impedirgli il suo ingresso non regolare nel territorio nazionale);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 148/2008 (condizione giuridica dello straniero);

Corte di Giustizia, Sentenza *CG Metock e al. c. Minister for Justice, Equality and Reform*, 25 luglio 2008, C-127/08 (diritto di soggiorno a titolo di ricongiungimento con il familiare di cittadinanza europea);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 306 del 29 luglio 2008 (illegittimità di norme ordinarie che di fatto escludono da diritti soggettivi, gli stranieri in quanto non cittadini);

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza *Tabesh c. Grecia*, 26 novembre 2009, n. 8256/07 (in riferimento ai prolungamenti processuali inutili, valuta il comportamento delle autorità competente);

Corte di Giustizia, Sentenza, Grande Sezione, 30 novembre 2009 *Said Shamilovich Kadzoev* (chiarimento della nozione di “prospettiva ragionevole di allontanamento”);

Corte Costituzionale italiana, Sentenza n. 209 del 2009 (inviolabilità dei diritti fondamentali);

Corte Costituzionale italiana, Ordinanza n. 76 del 2010 (inviolabilità dei diritti fondamentali);

Corte di Giustizia, Sentenza del 16 dicembre 2010 su ricorso n° 25579/05, *A., B. e C. c. Irlanda* (non costituisce violazione art. 8 CEDU, la mancata previsione normativa nell'Irlanda del diritto all'aborto terapeutico per motivi di salute e/o di benessere della donna);

Corte di Giustizia, Sentenza del 26 aprile 2011, *Steulet c. Svizzera* (affermazione della teoria dell'imparzialità soggettiva ed oggettiva);

Corte di Giustizia, Sentenza del 28 aprile 2011, nel procedimento C-61/11 PPU, *Corte d'appello di Trento c. Hassen El Dridi, alias Soufi Karim* (gli artt. 15 e 16 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, 2008/115/CE, devono essere interpretati che ostano «ad una normativa di uno Stato membro, come quella in discussione nel procedimento principale, che preveda l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo);

Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza n. 3457 del 12 giugno 2012 (le circolari amministrative costituiscono atti interni, diretti agli organi ed agli uffici periferici, al

fine di disciplinarne l'attività e vincolano, conseguentemente, i comportamenti degli organi operativi sottordinati);

Corte di Giustizia, Sentenza (Grande Sezione) 5 settembre 2012 nelle cause riunite *Bundesrepublik Deutschland c. Y e Z*, C-71/11 e C-99/11 (sull'interpretazione degli articoli 2, lettera c), e 9, paragrafo 1, lettera a) , della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004);

Corte di Giustizia Sentenza, Prima Sezione, 6 dicembre 2012 nella causa C-430/11, *Tribunale di Rovigo c. Md Sagor* (compatibilità della normativa nazionale con la Direttiva rimpatri che sanzioni il soggiorno irregolare di cittadini di paesi terzi con una pena pecuniaria sostituibile con la pena dell'espulsione o con l'obbligo di permanenza domiciliare);

Corte europea dei diritti dell'uomo, Sentenza del 15 gennaio 2013 nella causa *Eweida e altri c. Regno Unito* (violazione della libertà di pensiero, coscienza e religione di cui all'art. 9 e del divieto di discriminazioni di cui all'art. 14 CEDU);

Corte di Giustizia, Sentenza *Mehmet Arslan c. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*, C-534/11 del 30 maggio 2013 (applicabilità o meno della c.d. "Direttiva Rimpatri" ai richiedenti asilo e la cessazione o meno del trattenimento dello straniero che presenti una domanda di protezione internazionale qualora non sussistano altre ragioni di trattenimento);

Corte di Giustizia, Sentenza *CG G. e R. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 10 settembre 2013, C-383/13 PPU (il diritto di essere sentiti e il diritto di accedere al fascicolo, pur essendo diritti fondamentali costituenti parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e consacrati dalla Carta, non si configurano come prerogative assolute);

T.A.R. Sicilia, Catania, decisione 6 febbraio 2014, n. 424 ("le decisioni della Corte europea non sono assimilabili ad un titolo esecutivo giudiziale suscettibile di esecuzione forzata nei confronti dello Stato contraente condannato dalla Corte, poiché nessuna disposizione della Convenzione prevede meccanismi esecutivi diretti di tali provvedimenti. Esse, in altre parole, creano reciproci vincoli obbligatori tra gli Stati membri e non danno luogo ad obbligazioni di tipo privato nei confronti dei ricorrenti vittoriosi, ciò che urterebbe contro la lettera della Convenzione e i comuni principi di diritto internazionale riconosciuti dagli Stati contraenti");

Corte di Giustizia, Sentenza nella causa C-146/14 PPU *Bashir Mohamed Ali Mahdi* (qualsiasi proroga del trattenimento dev'essere disposta con atto scritto motivato in fatto e in diritto, soggetto a controllo di legittimità da parte del potere giudiziario);

Corte di Giustizia, Sentenza dell'11 dicembre 2014, *Boudjlida*, C-249/13 (i diritti fondamentali, quale il rispetto dei diritti della difesa, ivi compreso il diritto di essere ascoltato, non si configurano come prerogative assolute);

Corte di Giustizia, Sentenza del 7 luglio 2016, *Lebek*, C-70/15 (i diritti fondamentali, quale il rispetto dei diritti della difesa, ivi compreso il diritto di essere ascoltato, non si configurano come prerogative assolute);

Corte di Giustizia, Sentenza Grande Sezione, 14 marzo 2017 *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, Causa 157/15 (parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro);

Corte di Cassazione, Sentenza n. 6185 del 10 marzo 2017 (le circolari delle Amministrazioni non vincolano né il contribuente, né il giudice, non costituendo fonte di diritto);

Corte di Giustizia, Sentenza Grande Sezione, 14 marzo 2017, nella causa C-188/15, *Bougnaoui e Addh c. Micropole SA, già Micropole Univers SA* (la manifestazione del proprio credo religioso può essere sottoposta a limitazioni, se supportate da valide ragioni);

Corte di Giustizia, Sentenza causa C-348/16, 26 luglio 2017 *Moussa Sacko c. Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano* (l'interpretazione degli articoli 12, 14, 31, 46 della direttiva 32/2013/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale);

Corte di Giustizia, Sentenza, Quinta Sezione, del 10 agosto 2017 nella causa C-271/17 PPU, *Rechtbank Amsterdam c. Sławomir Andrzej Zdziasek* (esecuzione di un mandato d'arresto europeo);

Corte di Cassazione, Sentenza n. 4455 del 23 febbraio 2018 (la protezione umanitaria dovrebbe essere concessa solo se le situazioni di vulnerabilità del migrante siano riferibili alle «condizioni di partenza di privazione o violazione dei diritti umani nel Paese d'origine»).

