

9911262000

2
2011

ANNO X - NUMERO 2

LUGLIO-DICEMBRE 2011

Rassegna di diritto pubblico europeo

Rassegna di diritto pubblico europeo

EUROPA E MIGRANTI

a cura di ANDREA PATRONI GRIFFI

Edizioni Scientifiche Italiane, 80121 Napoli, Via Chiatamone 7
Finito di stampare nel mese di luglio 2011
Imprimé à taxe réduite - taxe perçue - tassa riscossa
Napoli - Italie

ISSN 1722-7119



Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in A.P. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Napoli



Edizioni Scientifiche Italiane

RASSEGNA DI DIRITTO PUBBLICO EUROPEO

RIVISTA SEMESTRALE

ANNO X - N. 1, 2011

DIRETTORI

Raffaele BIFULCO, Lorenzo CHIEFFI, Alberto LUCARELLI (responsabile).

COMITATO SCIENTIFICO

Michele AINIS, Gaetano AZZARITI, Francesco BILANCIA, Giuditta BRUNELLI, Antonio CANTARO, Elisabetta CATELANI, Roberto CARANTA, Michele CARDUCCI, Paolo CARNEVALE, Marta CARTABIA, Marcello CECCHETTI, Alfonso CELOTTO, Pietro CIARLO, Giovanni COCCO, Giovanni CORDINI, Antonio D'ALOIA, Marilisa D'AMICO, Giovanna DE MINICO, Gianmario DEMURO, Filippo DONATI, Luigi GIANNITI, Andrea GIORGIS, Enrico GROSSO, Pier Francesco LOTITO, Nicola LUPO, Joerg LUTHER, Michela MANETTI, Anna MARZANATI, Stefano MANNONI, Guido MELONI, Roberto MICCÙ, Mario MIDIRI, Ida NICOTRA, Marco OLIVETTI, Elisabetta PALICI DI SUNI, Andrea PISANESCHI, Giovanni PITRUZZELLA, Annamaria POGGI, Ulderico POMARICI, Salvatore PRISCO, Andrea PUGIOTTO, Orlando ROSELLI, Emanuele ROSSI, Giulio SALERNO, Massimo SICLARI, Antonino SPADARO, Rolando TARCHI, Marco VENTURA, Giuseppe VERDE, Lorenza VIOLINI, Nicolò ZANON.

CORRISPONDENTI

ISTITUTO UNIVERSITARIO EUROPEO - Yves MENY, Direttore.

PARLAMENTO EUROPEO - Giancarlo VILELLA.

ARGENTINA - Raul GUSTAVO FERREYRA, Università di Buenos Aires.

BRASILE - Carlos ARI SUNDFELD, School of Global Law di San Paolo, pres. Società brasiliana di diritto pubblico; Flavia PIOVESAN, Università Cattolica di San Paolo.

FRANCIA - David CAPITANT e Gérard MARCOU, Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne; Delphine COSTA, Università di Lille.

GERMANIA - Ingolf PERNICE, Università Humboldt di Berlino.

GRECIA - Spyridon FLOGAITIS, Università di Atene.

PERÙ - Cesar LANDA, Pontificia Università Cattolica del Perù.

SPAGNA - Pablo PEREZ TREMP, Università Carlos III di Madrid.

COMITATO DI REDAZIONE

Andrea PATRONI GRIFFI (coordinatore)

Francesca ANGELINI, Daniela BIFULCO, Renato BRIGANTI, Alfonso Maria CECERE, Gianpiero COLETTA, Carlo IANNELLO, Raffaele MANFRELLOTTI, Sergio MAROTTA, Paola MAZZINA, Guido RIVOSECCHI, Filippo ZATTI.

Con il patrocinio del Dipartimento di Diritto dell'economia dell'Università degli Studi di Napoli «Federico II», del Dipartimento di Discipline giuridiche ed economiche italiane, europee e comparate della Seconda Università degli Studi di Napoli e dell'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici.

Redazione - Dipartimento di scienze giuridiche ed economiche italiane, europee e comparate della Facoltà di Giurisprudenza, Seconda Università degli Studi di Napoli, Santa Maria Capua Vetere, Palazzo Melzi, via Mazzocchi 5, tel. 0823/849282; telefax 0823/849255
e-mail: rasdpe@yahoo.it

Amministrazione: Edizioni Scientifiche Italiane, via Chiatamone 7, 80131 Napoli (tel. 081/7645443; telefax 081/7644647).

I contributi vanno inviati alla sede della Redazione su supporto magnetico.

Pagina Web della Rivista:

www.giurisprudenza.unina2.it

Registrazione presso il Tribunale di Napoli al n. 5302 del 21 maggio 2002

Periodico esonerato da B.A.M., art. 4, comma 1, n. 6, d.P.R. 6 ottobre 1978, n. 627

Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, Via Chiatamone, 7

Tel. 081/7645443 PBX - Telefax 081/76446477

00185 Roma, Via dei Taurini, 27

Tel. 06/4462664 - Telefax 06/4461308

Condizioni di abbonamento per il 2011

<i>Privati:</i>	Abbonamento € 43,00	Fascicolo € 25,00
<i>Enti:</i>	Abbonamento € 56,00	Fascicolo € 32,00
<i>Estero:</i>	Abbonamento € 72,00	Fascicolo € 42,00

I prezzi si intendono comprensivi di IVA.

La sottoscrizione a due o più riviste, se effettuata in un unico ordine e direttamente presso la casa editrice, dà diritto ad uno sconto del 10% sulla quota di abbonamento.

Gli sconti non sono cumulabili.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Il pagamento può essere eseguito con queste modalità:

- Con versamento tramite bollettino postale sul n.c.c. 00325803, intestato a Edizioni Scientifiche Italiane S.p.a, via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli.
- Sul modulo devono essere indicati, in modo leggibile i dati dell'abbonato (nome, cognome ed indirizzo) e gli estremi dell'abbonamento.
- Mediante bonifico bancario sul c/c 70, intestato a Edizioni Scientifiche Italiane S.p.a., via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli; - BANCA DELLA CAMPANIA - IBAN IT36K053920340100000000070.
- a ricevimento fattura (formula riservata ad enti e società)

Per garantire al lettore la continuità nell'invio dei fascicoli l'abbonamento che non sarà disdetto entro il 30 giugno di ciascun anno si intenderà tacitamente rinnovato e fatturato a gennaio dell'anno successivo.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 15 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono contro rimessa dell'importo. Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso le Edizioni Scientifiche Italiane S.p.a.

Le richieste di abbonamento, le segnalazioni di mutamenti di indirizzo e i reclami per mancato ricevimento di fascicoli vanno indirizzati all'Amministrazione presso la casa editrice:

Edizioni Scientifiche Italiane S.p.a., via Chiatamone 7 - 80121 Napoli

Tel. 081/7645443 - Fax 081/76446477

Internet: www.edizioniesi.it

e-mail: periodici@edizioniesi.it; info@edizioniesi.it

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione

delle Opere dell'ingegno (AIDRO)

Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano

Tel. e fax 02-809506; e-mail: aidro@iol.it

Sommario

SAGGI

- Andrea PATRONI GRIFFI, *Lo statuto giuridico sovranazionale del migrante e la politica comune europea dell'immigrazione: considerazioni introduttive* 3
- Adelina ADINOLFI, *La politica dell'immigrazione dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona* 13
- Patrizia DE PASQUALE, *Il diritto d'asilo nell'Unione europea. Recenti sviluppi* 51
- Andrea SACCUCCI, *Il diritto di asilo nella Convenzione europea dei diritti umani* 81
- Alessandra VIVIANI, *Immigrazione, nuove forme di schiavitù e tutela dei diritti fondamentali in Europa* 103
- Gianpiero COLETTA, *La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione politica degli stranieri e l'estensione dell'elettorato locale agli extracomunitari che risiedono nel nostro Paese in modo stabile e regolare* 121
- Anna LIGUORI, *La direttiva rimpatri* 135
- Novella RICCIUTI e Daniela SERRAPEDE, *La detenzione amministrativa dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo in Europa* 155
- Arianna CASCELLI, *I diritti e gli obblighi del richiedente la protezione internazionale fra diritto dell'Unione Europea e diritto statale* 201
- Michela GIACHETTI FANTINI, *La tutela giurisdizionale del richiedente la protezione internazionale* 219
- Seline TREVISANUT, *Respingimenti in mare dal punto di vi-*

<i>sta del diritto del mare, con particolare riferimento alla cooperazione tra Italia e Libia</i>	239
Adele DEL GUERCIO, <i>La compatibilità dei respingimenti di migranti verso la Libia con la Convenzione europea dei diritti umani alla luce del ricorso Hirsi e altri c. Italia</i>	255
NOTIZIE SUGLI AUTORI	283

Lo statuto giuridico sovranazionale del migrante e la politica comune europea dell'immigrazione: considerazioni introduttive

1. Europa e migranti è tema assai delicato e complesso, di grande attualità, che si presta, come evidente, ad una pluralità di declinazioni sotto il profilo dell'ordinamento sovranazionale europeo sia Cedu sia UE.

Si tratta di un osservatorio straordinario in cui il processo europeo di integrazione interseca assetti basilari della tutela dei diritti dell'uomo, indipendenti dallo *status* di cittadino dell'Unione, in grado di fornire, nella relativa politica europea, un'importante bussola di lettura del cammino che l'Unione intende percorrere sul piano della garanzia dei diritti fondamentali. Un percorso europeo, sia nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo sia nell'ordinamento dell'Unione europea, segnato da chiari e scuri, variamente distribuiti nei due sistemi sovranazionali – e dove non è necessariamente la Cedu ad avere il primato del più elevato livello di tutela dei diritti – che, ancor più dopo la prospettiva di adesione dell'Unione alla Convenzione, vanno parallelamente considerati.

Lo statuto giuridico dei migranti è il frutto di una disciplina multilivello, espressione di quel più generale *multilevel constitutionalism*, che tocca qui un nervo assai sensibile degli Stati di democrazia pluralista. «Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno», ad utilizzare l'espressione degli atti del IX Convegno della Società italiana di diritto internazionale, che non sembra sempre trovare adeguati momenti di coordinamento sistemico, almeno ad evitare pericoli di contraddizione. Una sfida in cui emerge, ad ogni livello, inderogabile la necessità di assicurare un ragionevole bilanciamento tra «libertà e sicurezza nelle democrazie contemporanee», a volere invece richiamare il titolo del convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, tenuto a Bari nel 2003. Pluralismo, centralità della persona, dignità dell'uomo costituiscono le coordinate fondamentali di tutela dell'uomo in quanto tale, espressione di sicure tradizioni costituzionali comuni, di valori che assumono la veste giuridica di principi sia negli ordinamenti

nazionali sia in quello sovranazionale europeo, anche e soprattutto nei confronti di chi versa in condizioni di soggetto estremamente debole, qual è il migrante. Nell'ordinamento «costituzionale» multilivello, che si esprime anche nella precipua tutela multilivello dei diritti, un ruolo fondamentale viene svolto dalla «rete» delle Corti, internazionali, sovranazionali, costituzionali sino ai giudici comuni, in un rilevato «dialogo», sia pure talora conflittuale, in cui i giudici si premurano di garantire in concreto i diritti e la ragionevolezza dei bilanciamenti, evitando tendenzialmente di rivendicare primati o primazie nella difesa dei diritti.

Nell'ordinamento dell'Unione non vi è cecità sul tema dei migranti, nei suoi diversi ed eterogenei profili, né sulle sfide che tale questione implica per il futuro politico dell'Europa unita, già con il Trattato di Amsterdam e soprattutto con il Trattato di Lisbona che, pur riguardando in generale il profilo dell'assetto organizzativo più di quello delle politiche, sembra porre l'immigrazione, nei suoi vari aspetti, ad oggetto di un'espressa, più forte politica europea.

È vero che l'*occasione* della disciplina europea risente quasi di una sorta di «peccato originale», legato ad una certa logica pragmatica nel processo di integrazione, in quanto nasce, più che sul piano della tutela dei diritti degli stranieri, dall'esigenza che, con l'abolizione delle frontiere interne e la connessa libertà di circolazione, si abbia un adeguato controllo delle frontiere esterne. È vero, infatti, che «l'immigrazione continua a configurarsi come una politica avente carattere essenzialmente strumentale rispetto alla realizzazione della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione» (Adinolfi). Senonché, anche in relazione ai diritti dei migranti, il *corpus juris* contenuto nei Trattati sviluppa sempre una capacità di andare *oltre* il mero obiettivo manifestato, grazie sovente all'opera della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione. È peraltro importante al riguardo il rafforzamento della Corte e del dialogo tra i giudici nazionali e la Corte di Lussemburgo, anche con l'introduzione nel trattato di Lisbona di una procedura pregiudiziale d'urgenza, ai sensi dell'articolo 267, quarto comma del TFUE, in caso di remissione in un giudizio riguardante una persona che si trova in stato detentivo.

2. L'importanza del diritto dell'Unione e del ruolo della Corte di Giustizia in tema di immigrazione, nonché dell'effettivo riflesso

che essi hanno negli ordinamenti interni, trova emblematico riscontro nella recente sentenza *El Dridi*, 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, in merito alla direttiva rimpatri su rinvio pregiudiziale di un giudice italiano, dove la violazione della direttiva origina dalla concreta disciplina statale e, in particolare, dalla sanzione per il reato di inottemperanza dell'ordine del questore.

Sul tema immigrazione e diritti fondamentali vengono a pronunciarsi di recente la Corte di Lussemburgo e la Corte costituzionale sia pure su questioni distinte e svolgendo diversi ordini di valutazione. Così il giudice delle leggi italiano prima censura, in forza di un'incostituzionale «presunzione generale ed assoluta di maggiore pericolosità dell'immigrato irregolare» – la cui condizione diventa uno «stigma» per un trattamento penalistico peggiorativo senza se e senza ma –, l'irragionevolezza della scelta legislativa di introdurre l'aggravante di «clandestinità», in quanto «la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti [inviolabili] – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona» (sent. n. 249/2010). Nella sentenza immediatamente successiva, la Corte ha invece respinto la questione di costituzionalità del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, in quanto considerata scelta punitiva rientrante nella discrezionalità legislativa, senza valutare in modo adeguato il contrasto della fattispecie, così come configurata dal legislatore italiano, proprio con la cosiddetta direttiva rimpatri 2008/115/CE. Sulla questione è pendente un rinvio pregiudiziale.

L'elusione della direttiva da parte italiana, invero, appare evidente, su di un piano generale, alla luce del fatto che nella normativa europea, in applicazione del principio di gradualità e proporzionalità delle misure, la modalità ordinaria di esecuzione dell'espulsione consiste nel rimpatrio volontario con indicazione di un congruo termine. Solo quando lo straniero irregolare non lasci spontaneamente lo Stato, la direttiva consente il ricorso a misure coercitive di allontanamento. In Italia, non si prevedono invece una pluralità di strumenti al fine di realizzare l'allontanamento dal territorio dello Stato, in applicazione del principio di gradualità delle misure. La stessa previsione, senza distinzione alcuna, del reato di ingresso e soggiorno irregolare appare perseguire proprio l'illegittimo obiettivo di aggirare il vincolo della normativa sovranazionale. Al

di là poi del possibile richiamo, rispetto alla nuova fattispecie di reato, del principio elaborato nella giurisprudenza costituzionale del legittimo ricorso al diritto – e alla sanzione – penale solo come *extrema ratio*.

La Corte costituzionale lascia comunque una porta aperta sul futuro proprio grazie alla normativa europea. Essa infatti non entra nel merito della questione e, in particolare, sul fatto che la possibilità di non applicare la direttiva ai migranti «sottoposti a rimpatrio come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale» – clausola di esclusione prevista ex articolo 2, paragrafo 2, lettera b – debba riferirsi a reati *altri* rispetto alla condizione stessa di «clandestinità», altrimenti vanificandosi, in ogni aspetto ed effettività, il principio di gradualità delle misure di allontanamento previsto dalla direttiva, a tutela della dignità e dei diritti fondamentali dei migranti. La Consulta non entra nella questione sulla base del fatto che non è ancora scaduto, al momento della decisione, il termine di adeguamento dell'ordinamento alla direttiva. E solo ora è intervenuto il decreto legge n. 89/2011, che tra l'altro recepisce finalmente la direttiva.

In verità, la gravità dell'aggiramento dell'obbligo sovranazionale con la norma interna e la conseguente sostanziale vanificazione degli effetti della norma sovranazionale potevano forse consentire di ravvisare la violazione di un obbligo preciso già posto nella direttiva e del generale principio di leale cooperazione, di cui in particolare all'articolo 4, par. 3 TUE. La Corte costituzionale, al contrario, evita di valutare in concreto – cosa che inevitabilmente prima o poi dovrà fare – il rapporto tra normativa interna ed europea sulla delicata questione dei rimpatri, non cogliendo così un'importante occasione, forse anche per sottrarsi alle inevitabili polemiche politiche sollevate da una maggioranza che fa dell'interesse alla sicurezza quasi una parola d'ordine capace di travolgere ogni possibile bilanciamento.

La Corte di Giustizia, chiamata in sede di rinvio pregiudiziale a pronunciarsi sulla questione, non esita a fornire risposte importanti sulla compatibilità tra gli ordinamenti interno ed europeo in tema di rimpatri, andando anche oltre i profili contenuti nel rinvio pregiudiziale, pur non avendo ad espresso oggetto della propria decisione il «nuovo» reato di ingresso e soggiorno irregolare, ma l'art. 14 co. 5-ter testo unico sull'immigrazione.

La decisione *El Dridi* diventa emblematica dell'importanza per

gli ordinamenti nazionali che *può* effettivamente rivestire la normativa europea sul tema della disciplina dell'immigrazione e della connessa tutela dei diritti fondamentali, al di là della questione del controllo delle frontiere comuni. La Corte infatti significativamente rimarca il contrasto della normativa italiana rispetto alla direttiva europea in materia di rimpatrio dei migranti irregolari, sottolineando come tale normativa persegua l'obiettivo di «un'efficace politica in materia di allontanamento e rimpatrio basata su norme comuni affinché le persone interessate siano rimpatriate in maniera umana e nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e della loro dignità» (punto n. 31). Espressioni che riguardano gli aspetti più sensibili dell'assetto costituzionale dei diritti fondamentali e quel rilevato «metavalore», in cui consiste la dignità dell'uomo, che il rispetto dei precetti della democrazia pluralista chiede di declinarsi, in primo luogo, come libertà e tutela della persona, rispetto alla quale l'*auctoritas*, statale o sovranazionale che sia, trova limiti invalicabili.

Nella decisione si sottolinea poi come la direttiva stabilisce «con precisione la procedura che ogni Stato membro è tenuto ad applicare al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno sia irregolare e fissa la successione delle diverse fasi di tale procedura» (punto 34). Sicché il giudice nazionale dovrà disapplicare, ogni qual volta si violino i precisi obblighi contenuti nella direttiva, la norma nazionale, tenendo peraltro «debito conto del principio dell'applicazione retroattiva della pena più mite, il quale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» (punto n. 61). La direttiva impedisce, per tale via, con riferimento al reato di inottemperanza dell'ordine del questore, l'applicazione di «una normativa di uno Stato membro... 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» (punto 62). Non è consentito infatti introdurre, in modo strumentale – al mero «fine di ovviare all'insuccesso delle misure coercitive adottate per procedere all'allontanamento coattivo» in modo conforme alla direttiva – «una pena detentiva, come quella prevista all'art. 14, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 286/1998, solo perché un cittadino di un paese terzo, 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, permane in maniera irregolare nel territorio nazionale» (punto n. 58).

Gli obblighi contenuti nella direttiva sono chiari e precisi. La normativa italiana viola tali obblighi ed il principio di leale cooperazione, introduce una disciplina più severa, così vanificando l'efficacia della politica comune dei rimpatri; da qui il conseguente obbligo di disapplicazione a carico dell'amministrazione, compresa naturalmente l'autorità di polizia, e dei giudici nazionali.

Nella fondamentale pronuncia della Corte di Lussemburgo si svolgono argomentazioni e si ricostruisce il contenuto normativo espresso in una volontà elusiva del legislatore interno di precisi obblighi europei. La competenza in materia penale degli Stati non può essere esercitata in modo da pregiudicare gli obblighi posti e vanificare la direttiva di ogni effetto utile.

Considerazioni che forse avrebbero potuto condurre ad una differente decisione lo stesso giudice italiano delle legge, che invece ha preferito, come detto, frettolosamente accantonare, nella sentenza n. 250/2010, l'eccezione relativa al rispetto della direttiva europea.

Diversamente, con riferimento all'ordinamento Cedu, nella recentissima sentenza n. 245/2011, la Corte costituzionale fa derivare l'incostituzionalità della prescrizione legislativa – introdotta con la legge n. 94/2009, che modifica sul punto l'art. 116 co. 1 cod. civ. – del documento attestante la regolarità del soggiorno al fine di contrarre matrimonio da parte degli stranieri, anche richiamando una sentenza della Corte di Strasburgo del 14 dicembre 2010 (O'Donoghue e altri v. Regno Unito), in cui si evidenzia che «il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale» garantito dalla Convenzione, «senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio». La scelta operata dal legislatore lede la stessa Costituzione, in quanto realizza un irragionevole, o meglio sproporzionato, bilanciamento, che si traduce nella lesione di un diritto fondamentale, quale quello di contrarre matrimonio, che va riconosciuto all'uomo in quanto tale indipendentemente dallo *status civitatis* e dalla condizione di migrante irregolare.

3. La sentenza El Dridi è un importante, recente «precipitato» della normativa europea nella materia. L'emersione di uno statuto giuridico sovranazionale del migrante ed il connesso embrione di

una politica comune europea dell'immigrazione si sviluppano su diversi piani, che vengono sottoposti ad indagine nel volume da una pluralità di osservatori.

Gli scritti di Patrizia De Pasquale e Andrea Saccucci mostrano, sul piano generale, come la disciplina e la tutela del diritto d'asilo in Europa rappresenta una questione essenziale ed una scommessa esiziale sia per gli ordinamenti giuridici statuali sia per l'ordinamento giuridico sovranazionale UE e Cedu.

L'analisi concreta dello statuto giuridico nel diritto dell'Unione del richiedente la protezione internazionale è svolta da Arianna Cascelli, che evidenzia i pericoli di «trattamenti al ribasso» nella «scelta di procedere mediante la fissazione di standard minimi e di introdurre negli stessi ampie possibilità di deroga per gli aspetti in ordine ai quali giungere ad un accordo tra gli Stati si rivelava più difficoltoso». L'analisi svolta da Michela Giachetti Fantini, sulla tutela giurisdizionale del richiedente la protezione internazionale nell'ordinamento italiano, mostra diversi approcci avuti recentemente dal legislatore interno sulla tutela del richiedente la protezione internazionale rispetto agli *standards* minimi fissati dalla direttiva europea.

Il fatto è che le ragioni dell'armonizzazione dovrebbero spingere verso l'alto il livello di tutela delle legislazioni dei Paesi UE in tema di protezione internazionale. Una tale scelta sembra rispondere ad un doppio imperativo, sia di ordine politico, a garanzia di un'uniforme tutela del diritto di asilo, anche alla luce di tradizioni costituzionali comuni in Paesi che si riconoscono nel processo di integrazione europeo, che non dovrebbero consentire in tema livelli diversificati di tutela nel territorio dell'UE, sia ragioni di efficienza ad evitare un «turismo dell'asilo».

È chiaro poi che la disciplina dell'asilo e della protezione internazionale richiede come fattore ineludibile che le modalità di respingimento dei migranti, in particolare nelle condizioni difficili e terribili dei respingimenti in mare, avvengano nel più assoluto rispetto degli *standard* di tutela dei diritti del migrante. Prima ancora dei drammatici avvenimenti in corso in Libia, si poneva la questione dei «Respingimenti in mare dal punto di vista del diritto del mare, con particolare riferimento alla cooperazione tra Italia e Libia» indagata da Seline Tresivanut, e la stessa «compatibilità dei respingimenti dei migranti verso la Libia con la Convenzione europea dei diritti umani» con analisi in particolare del ricorso Hirsi e altri c. Italia, svolta da Adele Del Guercio. La questione resta di

grande attualità alla luce della possibilità che riprenda la vigenza di tali accordi dopo la sospensione e della possibilità di stipularne di nuovi dall'analogo contenuto.

Il fatto è che l'immigrazione è fenomeno complesso che costituisce, al contempo, tragica frontiera di nuove forme di schiavitù e sfruttamento – rispetto alle quali Alessandra Viviani si sofferma su traffico di migranti e Cedu, lavoro forzato, lavoro domestico e lesione di diritti fondamentali – ma anche possibilità di riscrittura in forme inedite della categoria degli stessi diritti politici, diritti tradizionali di cittadinanza nella giuspubblicistica classica. Gianpiero Colletta analizza, al riguardo, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale, da un lato, e l'allargamento dell'elettorato amministrativo ai migranti in relazione all'ordinamento costituzionale italiano, dall'altro.

Il quadro generale relativo ai chiaroscuri della politica dell'immigrazione dell'Unione europea all'indomani del trattato di Lisbona è delineato nel saggio introduttivo di Adelina Adinolfi, la quale mostra come connessa all'espressione «politica comune» debba esservi la «volontà degli Stati membri di porre in essere un regime integrato, che dovrebbe tendenzialmente portare a stabilire dei criteri uniformi ai fini dell'ingresso, del soggiorno e della circolazione dei cittadini dei paesi terzi». E così, invero, anche sul piano della detenzione amministrativa e dei rimpatri. Le discipline della detenzione amministrativa negli ordinamenti Cedu e UE dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari sono analizzate da Novella Ricciuti e Daniela Serrapede. Mentre sulla disciplina comune dei rimpatri, che, come si è visto anche *supra*, è strumento straordinario, quasi una cartina di tornasole di ciò che l'Europa può dare in termini di concreta tutela dei diritti fondamentali con riflessi importantissimi negli ordinamenti interni, ma anche sulle ombre e sui pericoli di abbassamento dei livelli di tutela, si sofferma Anna Liguori.

Nei contributi del presente volume emerge come l'ordinamento europeo, in definitiva, sia nel diritto dei trattati, sin dal riferimento con Lisbona nell'articolo 79 TFUE alla «politica comune», sia nel diritto derivato – si veda ancora il caso emblematico degli effetti diretti in materia di disciplina dei rimpatri – è ricco di norme riferite all'immigrazione, che consentono di delineare uno *status* europeo di migrante, che vive anche degli importanti contributi della giurisprudenza resa dalla Corte di giustizia. Ciò non toglie che si possa e si debba andare ancora oltre e fare di più, perché quello

degli immigrati rappresenta un orizzonte esiziale e strategico in un percorso europeo di integrazione autenticamente politico sulla frontiera dei diritti inviolabili e di una stessa concezione comune di dignità dell'uomo.

Una politica comune europea dell'immigrazione, che sappia coniugare solidarietà e sicurezza, e non si accontenti di una mera armonizzazione delle legislazioni nazionali, è un imperativo giuridico, prima che politico e morale, se davvero si comprende, con drammatico riferimento alle crisi politiche nei Paesi del nord Africa e delle connesse ondate migratorie della primavera del 2011 verso l'Italia, che «Lampedusa è la frontiera dell'Europa», come commosso ha significativamente richiamato, di recente, un convinto europeista come il Presidente Giorgio Napolitano.

ANDREA PATRONI GRIFFI

