

## *Convegni e seminari: relazioni, interventi e note a margine*

---

Recensione alla tavola rotonda su *Il diritto dell'immigrazione*, Mucchi editore, 2010 tenutasi il 10 novembre 2010 presso l'università degli studi di Pavia.

GIOVANNI BAROZZI REGGIANI

La recente pubblicazione del doppio volume *“Il diritto dell'immigrazione”*, V quaderno della rivista *“Il diritto dell'economia”*, dato alle stampe a cura dell'editore modenese Mucchi, meritava, senza dubbio, una presentazione degna dell'importanza “storica” dell'evento e del valore scientifico-culturale dell'opera.

La tavola rotonda che si è tenuta il 10 novembre 2010 presso l'aula Foscolo della facoltà di scienze politiche dell'università degli studi di Pavia non ha certo deluso le aspettative ed ha costituito il degno battesimo di un'opera la cui importanza ben meritava relatori di elevatissimo livello scientifico-accademico, come quelli che hanno preso parte al convegno.

Numerosi i fattori (tutti messi in luce dai relatori nel corso dei rispettivi interventi) che fanno dei due volumi costituenti *“Il diritto dell'immigrazione”*, un *unicum* nel panorama scientifico attuale relativo alla materia, affascinante e al contempo complessa, dello *ius migrandi*.

L'opera, come già precisato, si compone di due volumi: il primo, intitolato *“Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale”*, curato dal prof. Vittorio Gasparini Casari, ordinario di diritto amministrativo presso l'università degli studi di Modena e Reggio Emilia, che raccoglie i contributi dei professori Marco Gestri, Cristina Campiglio e Paolo Colombo, nonché dell'avv. Sara Castellazzi, dottore di ricerca presso l'università degli studi di Pavia, è volto a fornire una panoramica generale ed introduttiva sulle principali questioni attinenti al fenomeno migratorio ed alla sua regolamentazione normativa sotto un profilo “internazionalistico” e “comunitario” (in particolare, il contributo della prof. Campiglio ha efficacemente ricostruito il panorama normativo internazionale relativo all'“ingresso, al “soggiorno”, all'“allontanamento” e, più in generale, allo *status* giuridico del migrante e del rifugiato, con una finestra dedicata alla lotta all'immigrazione clandestina, mentre il contributo del prof. Gestri si è incentrato sulla ricostruzione dell'evoluzione che la “disciplina dell'immigrazione” ha conosciuto nell'ambito del diritto dell'Unione europea, dalle origini fino alle ultime

novità introdotte dal trattato di Lisbona) e dal punto di vista dell'ordinamento interno, con l'ampia e approfondita analisi effettuata dall'avv. Castellazzi, la quale ha preso in considerazione molte delle più interessanti sfaccettature che caratterizzano, dal punto di vista giuridico, il "fenomeno sociale migratorio" (la condizione giuridica dello straniero, la ripartizione delle competenze legislative fra lo stato e le regioni nonché di quelle amministrative fra stato, regioni ed enti locali in materia di immigrazione ed i più interessanti "profili procedurali" relativi alle procedure amministrative delineate dal testo unico sull'immigrazione) ed il contributo del prof. Colombo, incentrato sulla tematica del diritto di elettorato dello straniero, con particolare riferimento alle consultazioni locali e al potere di annullamento straordinario del governo delle medesime.

Il secondo volume, curato dal professor Giovanni Cordini, ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di scienze politiche dell'università degli studi di Pavia, raccoglie numerosi contributi che costituiscono il frutto di approfondite ricerche di stampo comparatistico compiute da giovani studiosi (Guido Sala Chiri, Luca P. Vanoni, Alessandro Venturi e Lorenza Violini, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Milano) in relazione a come il diritto dell'immigrazione si sia sviluppato e assestato (per quanto di assestamento possa parlarsi in una materia come quella *de qua*, necessariamente in continua evoluzione) nei principali paesi dell'Unione europea (Francia, Regno Unito, Spagna e Repubblica Federale Tedesca) e negli Stati Uniti. Ciò che rende le citate ricerche particolarmente accurate e "stuzzicanti", per il lettore, è il fatto che esse non costituiscono il frutto di studi di carattere meramente "bibliografico", di percorsi iniziati e compiutisi su tomi polverosi, bensì rappresentano il prodotto di uno studio eseguito sul campo, nell'ambito di soggiorni di ricerca presso i paesi di riferimento.

Effettuata questa breve, necessariamente riduttiva presentazione, ciò che preme porsi in evidenza è come il valore intrinseco de "*Il diritto dell'immigrazione*" debba misurarsi sotto due profili, diversi ma indissolubilmente legati:

- in primo luogo, impressiona il livello e la "caratura scientifica" (di eterogenea provenienza) degli studiosi che hanno collaborato alla realizzazione dell'opera, tale da destare immediatamente interesse. Il "livello" degli autori non poteva ovviamente non riflettersi sulla qualità dei singoli elaborati (raccolti nei due volumi), dei quali, anche ad una lettura superficiale e frettolosa, appare evidente la raffinatezza e la precisione scientifica;
- in secondo luogo, l'opera si segnala all'attenzione degli operatori del diritto per la rilevanza che potrà avere, nel futuro prossimo e remoto, anche sul piano pratico, vale a dire quello della "risoluzione concreta" delle numerose problematiche attinenti lo *ius migrandi* che già sono state poste all'attenzione del legislatore, degli organi amministrativi e di quelli giurisdizionali.

Un'opera, dunque, concepita dalla e nell'università, ma che all'interno delle mura della stessa non è certo destinata ad invecchiare. Non senza essersi prima confrontata con la società e con i problemi che alla stessa pone il fenomeno del-

l'immigrazione. Un'opera che, certamente, verrà a porsi come solida base per ricerche e studi futuri (dei quali costituirà senza dubbio un pilastro imprescindibile) ma che, al contempo, potrà fornire soluzioni a coloro che quotidianamente si trovano a dover "maneggiare" il diritto dell'immigrazione.

E ciò risulta particolarmente importante in una società (globalizzata, e che si avvia a divenire sempre più multi-etnica) nella quale il fenomeno della migrazione (sostantivo comprensivo delle sottocategorie immigrazione ed emigrazione) pone (e sempre più porrà, con il progressivo globalizzarsi della società) importanti sfide al diritto, come ben sottolineato dal professor Fabio Rugge, preside della facoltà di scienze politiche dell'università degli studi di Pavia, nell'ambito del proprio intervento, nei termini di questioni attinenti alla sovranità degli stati, di rapporti tra culture (anche giuridiche) diverse, dei diritti e delle posizioni, spesso configgenti, di coloro che intendono varcare le frontiere del proprio paese e degli stati che costituiscono meta privilegiata dei flussi migratori e che necessitano, conseguentemente, di regolare l'attraversamento delle proprie frontiere. Da ultimo, problemi di carattere definitorio: si pensi al termine migrante, che ha avuto nella storia del diritto italiano una decisa evoluzione e che risulta, ancor'oggi, di difficile ed incerta definizione.

Dell'impatto che il fenomeno migratorio ha avuto e avrà sulla nostra società, e delle sfide che alla stessa tale fenomeno pone e porrà, ha parlato, nel corso del proprio intervento, Roberto Albonetti, direttore della direzione generale istruzione, formazione e lavoro della regione Lombardia, il quale, fornendo alla platea dati precisi sulla presenza di immigrati nelle regioni italiane (con particolare riferimento, ovviamente, alla regione Lombardia), su come tale presenza sia aumentata numericamente negli anni e sui problemi che essa ha presentato alle amministrazioni (soprattutto) locali, ha offerto alcuni spunti per individuare una "ricetta" che risulti utile alla gestione del fenomeno, una ricetta che ha, fra gli ingredienti principali, la necessità di realizzare una concreta integrazione di questi individui nel contesto sociale di riferimento, che sia funzionale al rispetto della legalità (il quale, a sua volta, favorirà l'integrazione, in un circolo virtuoso che potrà trasformare un "problema" in una "risorsa", come sottolineato anche dal dott. Giuseppe Grechi, presidente aggiunto onorario della suprema corte di cassazione, il quale ha sottolineato come la presenza degli immigrati rappresenti un importante contributo alla riduzione del deficit previdenziale italiano).

Quello migratorio, come messo in luce dall'avv. Sara Castellazzi nel suo contributo "*Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio*", contenuto nel primo volume dell'opera, è del resto un fenomeno globale e storicamente connaturato alla società, non avente, in quanto tale, carattere transitorio. Tale peculiare carattere del fenomeno fa sì che, qualsiasi proposta, soluzione o intervento che intenda affrontare "la questione immigrazione" o semplicemente rapportarsi ad essa, debba possedere il carattere della "organicità" e della "strutturalità".

Come sottolineato, nel corso della propria relazione, dal presidente Giuseppe Grechi, interventi normativi transitori, puntuali, di carattere "emergenziale",

benchè forse utili a risolvere un singolo e specifico problema, non hanno, in passato, offerto alcun valido contributo alla definizione di una disciplina organica dell'immigrazione al punto che, con la sentenza n.353/1997 la corte costituzionale ha stigmatizzato la prassi dell'emanazione e successiva reiterazione di decreti leggi in materia, poiché tale prassi si traduceva sostanzialmente in un'abdicazione, da parte dello stato, "al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere" mentre le disposizioni in materia di diritto dell'immigrazione volte a disciplinare "un ordinato flusso migratorio e un'adeguata accoglienza" devono essere il frutto di un'attenta ponderazione dei diversi interessi in gioco compiuta dal legislatore, operazione che non può essere eseguita nell'ambito di un'attività normativa "d'urgenza".

Il relatore ha successivamente messo sul tavolo la delicatissima questione del bilanciamento fra esigenza dello stato di regolare il flusso migratorio, in entrata e in uscita, e necessità che la disciplina normativa della materia rispetti il triangolo costituzionale di tutela costituito dagli artt. 2 (riconoscimento e tutela costituzionale dei diritti inviolabili dell'uomo), 3 (riconoscimento della parità sociale dei cittadini e dell'uguaglianza davanti alla legge) e 10, il quale stabilisce che la condizione giuridica dello straniero sia "regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali", questione che, a ben vedere, riveste, nella materia de qua, un ruolo centrale.

Poche pagine di recensione, il resoconto degli interventi di tre relatori e qualche riga di commento agli stessi, sono state (è quanto si augura lo scrivente) sufficienti a fornire un'idea approssimativa della vastità delle problematiche e delle questioni che il diritto dell'immigrazione pone al giurista ed all'interprete. Tutte questioni considerate, approfondite e sviscerate nei due volumi costituenti l'opera, in modo compiuto e analitico, e che potranno fornire spunti interessanti agli operatori del diritto (di qualsiasi "ruolo" e livello).

In particolare, si è in precedenza accennato alla suscettibilità dell'opera a offrire, oltre ad un importante apporto teorico, spunti e soluzioni concrete.

Di questo fornisce concreto esempio il contributo, offerto dall'avv. Sara Castellazzi, contenuto nel primo volume dell'opera, relativo all'analisi e alla ricostruzione del procedimento amministrativo dei permessi, come sottolineato dal professor Francesco Rigano, ordinario di diritto costituzionale, presso la facoltà di giurisprudenza dell'università degli studi di Pavia, il quale dal citato contributo ha tratto lo spunto per porre in evidenza come il tema dell'immigrazione deve essere studiato da due diversi angoli prospettici, l'uno di marca prettamente internazionalistica, l'altro in una prospettiva del diritto del lavoro, letti, entrambi, in chiave costituzionalistica.

Il nesso tra emigrazione e tutela del diritto al lavoro risulta evidente, come sottolineato più volte dal relatore, dall'analisi dell'art. 35 cost, il quale afferma, all'ultimo comma, che la repubblica "riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero". Tale disposizione (inserita all'interno del titolo II, rapporti economici,

della costituzione) riconosce sì (espressamente) il “diritto di emigrare”, ma non “in quanto tale”, bensì per la sua connessione con la realizzazione di un effettivo esercizio del diritto al lavoro (e la volontà legislativa di affermare fortemente tale connessione emergerebbe anche dall’analisi dei lavori dell’assemblea costituente).

Successivamente il prof. Nascimbene ha portato all’attenzione della platea una serie di questioni nodali, attinenti al diritto dell’immigrazione, sottolineando come molti spunti di riflessione gli siano stati offerti dalla lettura dei due volumi costituenti il diritto dell’immigrazione e come tale lettura gli abbia suggerito soluzioni a questioni e problemi concreti.

Temi scottanti, come quello relativo alla ricerca di un punto di equilibrio tra necessità di regolare il fenomeno migratorio e parallela esigenza di rispettare i diritti fondamentali dell’uomo, tutelati da numerose convenzioni internazionali e riconosciuti dalla nostra carta costituzionale; argomenti che palesano la loro attualità (a titolo di esempio, si ponga a mente che nel momento in cui questa recensione viene scritta, non si sono spente le polemiche relative ad alcune prese di posizione e alla presentazione di disegni di legge da parte del governo francese in materia di espulsione degli individui di etnia rom dai confini statali).

Il relatore ha poi dedicato la parte finale del proprio intervento ad un elogio del rigore e del metodo con i quali sono state condotte le ricerche confluite nel secondo volume dell’opera, ricerche che offrono, nella loro globalità, un quadro chiaro, preciso e definito dello stato delle discipline normative in materia di immigrazione in Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Stati Uniti. Uno studio comparatistico il quale, lungi da presentarsi come “sterile”, “autoreferenziale” o volto a soddisfare interessi meramente dottrinali e accademici, rappresenta, nella materia *de qua*, uno strumento formidabile di valutazione critica e di ricerca di nuove soluzioni ai problemi connessi al fenomeno migratorio. È nota l’affermazione secondo la quale lo studio del passato aiuta a capire il presente. Questo vale sicuramente per il diritto dell’immigrazione, ma con un elemento in più. Lo studio del come la disciplina dei fenomeni migratori si sia sviluppata nel tempo e nei diversi (citati) ordinamenti, degli ostacoli che esso ha dovuto affrontare e dei nodi che ha dovuto sciogliere, non palesa la sua utilità esclusivamente nei termini di piena comprensione della situazione attuale, ma anche degli scenari che si presenteranno nel futuro prossimo e remoto.

In chiusura, successivamente al professor Jacques Ziller, ordinario di diritto dell’Unione europea presso la facoltà di scienze politiche dell’università degli studi di Pavia, è intervenuto il professor Giovanni Cordini il quale, da “adetto ai lavori”, ha potuto fornire alcuni dati utili a gettare luce sul “dietro le quinte” della genesi dell’opera, del suo sviluppo e del suo definitivo completamento, dati che hanno permesso alla platea di comprendere appieno gli sforzi compiuti dagli studiosi, il certosino lavoro dei curatori e, in generale, il complesso e articolato lavoro che ha impegnato tutti coloro che hanno fornito il proprio contributo alla realizzazione dell’opera, al fine di fornire al pubblico ed alla comunità scientifica

quel prodotto caratterizzato da elevatissimi standard qualitativi, sotto il profilo scientifico, quale è quello che oggi possiamo ammirare nell'elegante edizione in cofanetto edita dall'editore modenese Mucchi.

Un'opera da "tenere d'occhio", dunque, e della quale si sentirà parlare in futuro. Il frutto di un lavoro rigoroso, il prodotto dello sforzo congiunto di numerosi studiosi: somma di fattori che ha condotto, a sommo parere dello scrivente, alla realizzazione di quello che costituirà il testo di riferimento, in materia di *ius migrandi*, per le future generazioni di studiosi.