

PROFILI SOSTANZIALI E PROCESSUALI DELLA CONDIZIONE GIURIDICA DEGLI IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI IN ITALIA¹

SUBSTANTIAL AND PROCEDURAL PROFILE OF THE LEGAL STATUS OF NON-COMMUNITY IMMIGRANTS IN ITALY

Margherita Interlandi²

RIASSUNTO: L'obiettivo di questo studio è analizzare il profili sostanziali e processuali della condizione giuridica degli immigrati extracomunitari in Italia. L'immigrazione costituisce, ormai, un fenomeno strutturale, che impone agli stati "ospitanti" l'adozione di soluzioni normative che, da un lato, assicurino una gestione dei flussi in ingresso compatibile con i principi fondamentali delle costituzioni internazionali, dall'altro, regolamentino il soggiorno degli immigrati regolari, soggiornanti sul territorio nazionale, assicurando ai medesimi l'effettiva realizzazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dalle fonti internazionali. In conclusione, volendo ricavare qualche corollario applicativo dalla prospettiva delineata potremmo giungere ad ipotizzare che se il questore adotta un provvedimento restrittivo violando le garanzie del contraddittorio, e mi riferisco, quindi, non solo all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, ma anche all'obbligo di preavviso di rigetto.

Parole chiave: Immigrazione; Stati; diritti fondamentali; Costituzione; fonti internazionali.

ABSTRACT: The objective of this paper is to analyze the substantive and procedural profiles of the legal status of non-EU immigrants in Italy. Immigration is a structural phenomenon that imposes in some "host" states the adoption of normative solutions that, in the one hand, secures the administration of the influx of immigrants that is compatible with the fundamental principles of the international constitution, and in the other hand, regulates the living standards of regular immigrants, especially in the national territory, guaranteeing the effectiveness of fundamental rights and guarantees of the constitution and international Laws. In conclusion, if we want to derive some applicative corollary from the outlined perspective, we could hypothesize that if the Quaestor adopts a restrictive measure violating the guarantees of the adversarial, and I refer, therefore, not only to the obligation to communicate the procedure, but also to the obligation of rejection notice.

¹ Documento inviato il 10/2/2018 e approvazione comunicata il 12/07/2018.

² Professore associato di diritto amministrativo. Dottorato in Diritto nell'Università di Mônaco. E-mail: m.interlandi@unicas.it

Key-words: Immigration; State; fundamental rights; constitution; international law.

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il legame territoriale come fondamento giuridico della libertà di soggiorno. 3. La prospettiva europea. 4. Segue: le aperture della Corte Costituzionale. 5. Le possibili implicazioni del criterio territoriale sul rispetto delle garanzie procedurali stabilite dalla l. 241/90 in materia di permesso di soggiorno. 6. L'impatto della giurisprudenza della Corte Edu sul diritto dell'immigrazione. 7. Conclusione. Riferimenti.

1. INTRODUZIONE

L'immigrazione costituisce, ormai, un fenomeno strutturale, che impone agli stati "ospitanti" l'adozione di soluzioni normative che, da un lato, assicurino una gestione dei flussi in ingresso compatibile con i principi fondamentali delle costituzioni internazionali, dall'altro, regolamentino il soggiorno degli immigrati regolari, soggiornanti sul territorio nazionale, assicurando ai medesimi l'effettiva realizzazione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dalle fonti internazionali.

Al riguardo, com'è noto, la legislazione nazionale in materia di immigrazione riflette un'impostazione di tipo emergenziale, volta soprattutto al controllo dei confini nazionali, secondo una prospettiva in cui la tutela dell'ordine pubblico tende a prevalere, con meccanismi di automatismo di dubbia costituzionalità, sui diritti della persona.

2. IL LEGAME TERRITORIALE COME FONDAMENTO GIURIDICO DELLA LIBERTÀ DI SOGGIORNO.

Tale impostazione si declina, infatti, nella scelta di ancorare la libertà di soggiorno allo status di cittadino, trascurando, salve alcune limitate eccezioni, il legame che la persona straniera ha consolidato con il territorio in cui ha scelto di soggiornare.

Ed invero, il D.lgs. 286/98 (cd. Testo unico sull'immigrazione) si caratterizza

per la particolare rigidità con cui disciplina la condizione giuridica degli stranieri, la quale si rinviene sia nelle disposizioni che regolano l'accesso ai confini nazionali che in quelle volte a consentire la permanenza sul territorio italiano³.

Per quanto riguarda le prime, infatti, in base all'art. 3, c. 4, d.lgs. 286/98, sono definite annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure straordinarie di accoglienza, fondate su ragioni umanitarie, di cui all'art. 20 d.lgs. 286/98.

Nell'ambito delle quote stabilite, poi, l'ingresso in Italia può essere consentito allo straniero che possiede un passaporto valido (o documento equipollente) e il visto d'ingresso e che dimostri di avere la disponibilità dei mezzi di sussistenza per il periodo di soggiorno (riferita alla persona richiedente o al familiare già soggiornante, in caso di ricongiungimento).

Particolare rilevanza, per l'accoglimento dell'istanza di ingresso, riveste, inoltre, l'assenza di cause ostative al rilascio dell'autorizzazione ovvero la circostanza che questi costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o per la sicurezza, o che risulti condannato per determinati reati⁴. Solo in caso di

³ La prima fonte legislativa è rappresentata dalla l. 40/1998, contenente, nell'art. 47, la delega che ha dato la stura all'emanazione del Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/1998), le cui disposizioni si applicano agli stranieri e ai cittadini comunitari, ove si tratti di norme più favorevoli, in combinato disposto con le norme contenute nel regolamento d'attuazione (D.P.R. 394/1999). Il TUI, poi, prevede che la regolazione avvenga attraverso atti amministrativi generali, come il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (art. 3 TUI) da adottarsi con D.P.R. ogni tre anni, che, unitamente al «decreto flussi», costituisce il mezzo con cui viene regolata non solo l'entità dei flussi migratori, ma anche individuati i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l'ordinamento giuridico. Non bisogna trascurare, però, l'inadeguatezza del quadro europeo che, pur dettando regole comuni agli Stati membri, lascia sussistere diversi sistemi nazionali. Sul punto, FAVILLI, 2015, p. 701 ss.

⁴ Si tratta dei casi in cui lo straniero risulti condannato, anche con sentenza non definitiva, adottata a seguito di patteggiamento, per alcuni reati più frequentemente associati al fenomeno migratorio (art. 380, c.1 e 2, c.p.p.) ovvero con sentenza irrevocabile, per uno dei reati in materia di diritto di autore

ricongiungimento familiare, la suddetta minaccia deve essere concreta e attuale (art. 4, c. 3, TUI)⁵.

Inoltre, non possono fare ingresso nel territorio dello Stato gli stranieri espulsi, salvo che abbiano ottenuto una speciale autorizzazione, o che sia trascorso il divieto, nonché gli stranieri che devono essere espulsi e quelli segnalati ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali (art. 4, c. 6, TUI).

Con riferimento alle regole che disciplinano la condizione giuridica degli stranieri già soggiornanti in Italia, l'impostazione normativa ricalca quella delle autorizzazioni al rilascio del permesso di soggiorno, senza considerare, fatta eccezione solo per le ipotesi di ricongiungimento familiare, la rilevanza giuridica dei legami affettivi, economici e sociali che l'immigrato potrebbe aver consolidato durante la permanenza nel territorio ospitante e che potrebbero essere forieri di situazioni soggettive meritevoli di tutela. (INTERLANDI, 2018)

Infatti, la disciplina vigente prevede che il permesso di soggiorno possa essere revocato, o non rinnovato, per la sopravvenuta carenza dei requisiti di ingresso. Ed, invero, l'art. 5, c. 5, TUI attribuisce al questore un potere di controllo sulla permanenza dello straniero sul territorio nazionale, che può essere esercitato in occasione dell'istanza di rinnovo del titolo, oppure d'ufficio.

Pertanto, il carattere temporaneo della validità dei titoli autorizzativi subordina

o di contraffazione (art. 26, c.7-bis "TUI); oppure quando lo straniero sia segnalato, in base ad accordi o convenzioni internazionali «ai fini del respingimento o della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali»; o, infine, quando lo straniero sia considerato «una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

⁵ Vedi le altre ipotesi

la posizione dello straniero ad una notevole “incertezza” circa le proprie sorti, spesso aggravata anche dalle modalità con cui le autorità pubbliche procedono allo svolgimento degli accertamenti preordinati al rilascio o al rinnovo del permesso.

Accade, infatti, ormai di frequente che i procedimenti relativi ai permessi di soggiorno si svolgano secondo prassi e procedure illegittime consolidate nell’ambito degli uffici competenti, volte a rigettare l’istanza degli immigrati.

Ciò è stato evidenziato anche in alcune decisioni dei giudici amministrativi, che hanno condannato la pubblica amministrazione ad adottare provvedimenti volti a porre un rimedio all’ingiusto ritardo nella conclusione delle suddette procedure⁶. (ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio, 2013; ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio, 2014).

La rilevanza di tali pronunce risiede, invero, nell’aver denunciato l’esistenza di “prassi” illegittime, che si concretizzano in atteggiamenti dilatori, come, ad esempio, quello di rilasciare un ulteriore titolo di soggiorno a tempo determinato, o di sospendere ingiustificatamente la pratica, oppure di convocare lo straniero, invitandolo a sottoscrivere un atto di rinuncia predisposto dalla questura, fino a giungere al punto di ritirargli la ricevuta di presentazione della domanda⁷.

In tali pronunce è stata, perciò, stigmatizzata la prassi di dilazionare arbitrariamente la conclusione dei procedimenti volti a valutare le istanze di rinnovo dei permessi di soggiorno, evidenziando il “metodo costante e sistematico illegittimo” posto ingiustificatamente in atto da alcune unità territoriali (ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio, 2013; ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio, 2014), favorito anche dalla complessità del

⁶ Sul tema GNES, 2014, p. 733 ss.

⁷ In particolare, nelle sentenze in esame vengono espressamente richiamati alcuni esempi significativi: come l’immotivata richiesta della produzione di documenti non necessari, ovvero la nuova produzione, in versione aggiornata, di documenti già presentati all’atto della proposizione della domanda e così via.

contesto normativo di riferimento⁸, caratterizzato da una pluralità di fonti - interne e sovranazionali -, in cui i diritti degli immigrati si collocano, a seconda dei casi, su piani valoriali diversi.

Il quadro normativo appena delineato è stato ulteriormente irrigidito dalle misure di sicurezza per contrastare i fenomeni terroristici, assecondando le esigenze di controllo dei flussi immigratori a discapito di quelle di integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti, la cui posizione soggettiva non riceve il medesimo trattamento giuridico che l'ordinamento, invece, riserva ai cittadini. Ciò è bene evidenziato, ad esempio, dalle sanzioni "amministrative" previste per gli stranieri extracomunitari, autori di reati, che, pur in assenza di un accertamento concreto sulla presunta pericolosità della condotta, sono puniti con l'espulsione dal territorio nazionale⁹.

In queste ipotesi, dunque, l'immigrato che si è stabilmente radicato nello stato ospitante potrebbe essere privato della libertà di soggiorno per la sola circostanza di aver violato la legge penale, anche in assenza di un reale pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza e a prescindere, oltretutto, dalla natura e dalla gravità del pregiudizio che il soggetto subirebbe per il conseguente sradicamento dal contesto sociale di riferimento.

Inoltre, anche al di fuori delle ipotesi di reato, la possibilità di costituire, comunque, una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza configura un

⁸ Si pensi, ad esempio, al procedimento della disciplina del visto d'ingresso, che presuppone valutazioni amministrative complesse, relative sia ai profili di discrezionalità amministrativa, che ai profili di discrezionalità tecnica, oltre ad accertamenti su questioni di fatto e di diritto del tutto particolari - quali lo *status* delle persone, la loro identità, le qualità anagrafiche e i rapporti di coniugio. Tali valutazioni, inoltre, richiedono l'intervento di provvedimenti amministrativi endo-procedimentali di amministrazioni diverse, con le quali i consolati devono coordinarsi nell'ambito di procedimenti amministrativi composti. Ad esempio, nel caso del permesso per motivi di lavoro, il richiedente il visto (ossia il datore di lavoro) deve recarsi allo sportello unico per l'immigrazione, che, a sua volta, inoltrerà la richiesta al centro per l'impiego per il rilascio del nulla osta finalizzato a verificare il rispetto delle quote e la mancanza di disponibilità di lavoratori di nazionalità italiana per il posto di lavoro richiesto (art. 22 d.lgs. 286/98). Il visto potrà, dunque, essere rilasciato allo straniero soltanto in caso di esito positivo di tali verifiche.

⁹ In tema si SAVINO, 2005.

presupposto in presenza del quale la p.a. può rifiutare non solo l'istanza di ingresso, ma anche la revoca del permesso già acquisito o il diniego di rinnovo dello stesso. In questi casi, poi, la norma non fornisce indicazioni sull'esercizio discrezionale del potere valutativo, esponendo, quindi, lo straniero a decisioni arbitrarie. E ciò in un contesto normativo in cui anche il carattere emergenziale favorisce l'uso arbitrario del potere restrittivo della libertà di soggiorno, laddove costituisce un presupposto che, ai sensi dell'art. 4, c.2, TUI, esonera l'autorità amministrativa dall'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento e di motivare i provvedimenti di diniego del visto di ingresso.

Certo, si potrebbe anche obiettare che il carattere derogatorio della disposizione in esame imponga un'applicazione rigorosa e restrittiva della norma, ad esempio limitandola ai visti di ingresso, e non estendendola a chi, invece, entrato regolarmente, aspiri a permanere sul territorio nazionale. Senonché, proprio facendo leva sulla natura emergenziale del fenomeno immigratorio, alcuni giudici, invece, attraverso una lettura estensiva dell'art. 4, c.2, hanno ricavato il principio opposto secondo cui “il rispetto del giusto procedimento amministrativo (...) non può considerarsi un principio assistito in assoluto da garanzie di difesa”.

E, quindi, in base ad un orientamento al momento prevalente “ragioni di ordine pubblico e urgenza, insite in alcuni provvedimenti come quelli di espulsione [...] integrano particolari esigenze di celerità, che legittimano la mancata comunicazione di avvio del procedimento”.

Il sistema normativo sommariamente delineato sembra, allora, sacrificare la parità di trattamento che l'art. 2 TUI riconosce tra cittadini e stranieri, relegando sul piano strettamente formale l'effettività dei diritti fondamentali. E ciò quandanche la Corte costituzionale abbia chiarito che la parità di trattamento tra stranieri e cittadini implica l'appartenenza “ad una comunità di diritti” (ITALIA, Corte Costituzionale, 1998)¹⁰ più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in

¹⁰ In tema, BASCHERINI, 1999 p. 381 ss.

senso stretto in quanto accoglie e accomuna tutti coloro che, “quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 cost., là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza” (ITALIA, Corte Costituzionale, 1998)¹¹.

3. LA PROSPETTIVA EUROPEA

La dimensione sovranazionale delle fonti che regolano la condizione giuridica degli immigrati e l’affermazione in ambito europeo di orientamenti giurisprudenziali protesi ad orientare l’applicazione dei diritti CEDU verso la più ampia attuazione delle libertà personali dell’individuo evidenziano l’inadeguatezza dell’impianto normativo del TUI, tutt’ora saldamente ancorato ad una visione emergenziale del fenomeno migratorio. Il quadro giuridico in cui si colloca la disciplina in esame, come si è visto, si fonda, infatti, sul presupposto che la cittadinanza costituisca l’unica condizione per il riconoscimento della libertà di soggiorno, in virtù di quanto disposto dall’art. 16 cost., secondo cui “ogni cittadino può circolare e soggiornare nel territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza”. Per contro, rispetto agli stranieri, ed in particolare rispetto a quelli provenienti da “paesi terzi”, spetterebbe allo stato, in forza del principio di sovranità nazionale, il diritto di decidere le condizioni di ingresso e di soggiorno sul territorio.

Tuttavia, tale sovranità, come da più parti rilevato, si innesta in un ambito giuridico che, invece, come si è accennato, a livello internazionale evolve verso il riconoscimento della rilevanza dei legami che un soggetto straniero consolida con il contesto territoriale di riferimento, inteso nella più ampia accezione di comunità sociale, affettiva ed economica. Con la conseguenza che la libertà di soggiorno dei non cittadini tende sempre di più a ricevere una specifica tutela attraverso le fonti

¹¹ In tema, BASCHERINI, 1999 p. 381 ss.

sovrannazionali, soprattutto laddove rappresenti una condizione essenziale per l'effettiva realizzazione dei diritti fondamentali della persona.

In questa prospettiva rileva, innanzitutto, l'art. 8 CEDU, sulla tutela della vita privata e familiare, la cui applicazione ha dato vita ad un significativo e consolidato orientamento della Corte EDU, secondo cui

le decisioni degli Stati in materia di immigrazione possono, in alcuni casi, costituire un'ingerenza nell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e familiare, soprattutto quando gli interessati possiedono legami personali e familiari sufficientemente forti che rischiano di essere gravemente lesi nel caso in cui venga applicata una misura di allontanamento. (caso Mubilanza c. Belgio). (CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 2006a)

E, pertanto, in base a tale orientamento, sarebbero incompatibili con la CEDU quelle misure di espulsione e di diniego di permesso di soggiorno lesive dell'interesse dei figli di minore età a preservare legami significativi e funzionali al proprio sviluppo (si vedano ad esempio le sentenze CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 2006a).

Principi, questi, confermati anche dalla Corte di Giustizia, la quale, pur ribadendo il diritto degli stati membri di regolare l'ingresso dei cittadini non nazionali sul loro territorio, ha evidenziato la necessità di un bilanciamento in termini di proporzionalità nella valutazione tra l'interesse dello straniero ad entrare e permanere nel territorio dello Stato ospitante e l'interesse di quest'ultimo a perseguire esigenze di ordine pubblico.

Da tali orientamenti, quindi, sembrerebbe emergere l'obbligo per le autorità competenti al controllo sulla libertà di soggiorno degli stranieri di effettuare il medesimo bilanciamento.

Nel contesto giuridico europeo, quindi, diritti come l'unità familiare, il superiore interesse del minore, la salute, la libertà personale possono costituire un limite al potere di espulsione dello straniero.

Nel senso che, come ha specificato la stessa Corte Europea, "l'eventuale sacrificio di un diritto garantito dalla CEDU - imposto dall'esigenza di perseguire un

interesse pubblico qualificato come la sicurezza, l'ordine pubblico, la prevenzione dei reati – può ritenersi legittimo solo se “proporzionato” alla tutela del bene pubblico primario”¹².

Per la Corte EDU, quindi, il conflitto tra autorità e libertà va risolto nella prospettiva di salvaguardare il pieno ed effettivo godimento dei diritti CEDU, ponendo quale limite all'intervento pubblico l'obbligo di ponderare gli interessi in gioco. (CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 2009)

Altrettanto rilevante è poi l'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali secondo cui

[...] eventuali limitazioni all'esercizio di diritti e della libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

La disposizione in esame, quindi, detta quali regole fondamentali dell'esercizio di poteri pubblici limitativi delle libertà e dei diritti garantiti dalla Carta quelle della necessità e della proporzionalità dell'intervento pubblico.

In questa prospettiva, dunque, i possibili contrasti tra esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza ed effettività dei diritti fondamentali possono essere risolti solo attraverso una valutazione del caso concreto, nel rispetto dei principi del contraddittorio e, più in generale, delle regole del giusto procedimento

¹² Sul rapporto tra proporzionalità e CEDU si veda GALETTA, 1999, p. 743 ss., la quale rileva che, nell'ambito della giurisprudenza CEDU, assume particolare rilevanza «l'elemento consistente nella natura degli interessi confliggenti in gioco, che vanno controbilanciati fra loro: è qui fa capolino proprio il principio di proporzionalità, inteso appunto quale strumento che consente di effettuare un bilanciamento, il più equo possibile, fra gli interessi confliggenti in gioco». Pertanto, osserva l'a., che in base ai criteri di riferimento «adottati dalla giurisprudenza CEDU nell'applicare la dottrina del margine di apprezzamento, in estrema sintesi, sette risultano essere i punti di riferimento principali: – l'esistenza o meno di una base comune nell'ambito delle società democratiche; – la natura del diritto oggetto di protezione; – la natura del dovere incombente allo Stato membro (diritto positivo di azione, ovvero dovere di astensione); – la natura dell'obiettivo perseguito dallo Stato membro tramite la misura eventualmente contestata; – la natura dell'attività oggetto di regolamentazione; – la sussistenza o meno di particolari circostanze (situazioni di emergenza o di pericolo); – le previsioni espressamente contenute a tale riguardo nel testo della Convenzione».

(art. 6 CEDU).

Al riguardo, ai fini di una corretta ponderazione degli interessi coinvolti occorre avere riguardo sia alla rilevanza giuridica del legame che lo straniero ha stabilito con il territorio ospitante, foriero di possibili posizioni soggettive costituzionalmente e convenzionalmente garantite, sia alla effettiva esistenza di un interesse generale, quali ad esempio la sicurezza o l'ordine pubblico. Quanto a quest'ultimo aspetto, infatti, la Corte di Giustizia ha circoscritto in modo rigoroso le nozioni di "sicurezza nazionale" e di "ordine pubblico". In particolare, l'ordine pubblico presuppone l'esistenza di una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società. La nozione di "pubblica sicurezza" invece viene in rilievo dinanzi ad un pregiudizio al funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali nonché alla sopravvivenza della popolazione, come il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari. Un pregiudizio alla sicurezza nazionale o all'ordine pubblico può quindi giustificare il trattenimento o il proseguimento del trattenimento di un richiedente soltanto quando il suo comportamento individuale costituisca una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave nei confronti di un interesse fondamentale della società o la sicurezza interna o esterna dello Stato membro interessato. (CORTE GIUSTIZIA UNIONE EUROPEA GRANDE, 2016)

È chiaro, allora, che per la Corte di Giustizia la sovranità dello stato ben può esprimersi nella libertà di stabilire le regole di ingresso e di soggiorno degli stranieri, purché ciò non si traduca nel riservare a questi ultimi trattamenti differenziati, volti ad incidere negativamente sulla qualità della libertà di soggiorno.

Detto in altri termini, gli stati possono limitare la circolazione degli stranieri, invocando ragioni di ordine pubblico, soltanto allorquando il comportamento degli stessi sia effettivamente lesivo degli interessi fondamentali della collettività, e purché tale comportamento, ove adottato da un cittadino dello Stato ospitante, sia sanzionato

con misure altrettanto repressive.

4. SEGUE: LE APERTURE DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

La dimensione sovranazionale della tutela dei diritti fondamentali, nei termini prima accennati, ha inevitabilmente inciso sulla giurisprudenza costituzionale, stimolando la Consulta ad assumere posizioni più aderenti alla prospettiva europea. Ed, in questa direzione, riveste sicuro rilievo l'indirizzo espresso nella sentenza n. 172/2012, secondo cui la ragionevolezza di una previsione legislativa che incide sui diritti dello straniero passa attraverso l'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere "di apprezzare al giusto gli interessi coinvolti e di accertare se il lavoratore sia o meno pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza"¹³. (CORTE GIUSTIZIA UNIONE EUROPEA GRANDE, 2016)

In questo passaggio, la Consulta ha introdotto, invero, un elemento di novità rispetto ai suoi precedenti orientamenti (ITALIA, Corte Costituzionale, 2008), poiché ha riconosciuto espressamente che il principio di legalità non sempre offre la soluzione più garantista per la tutela dei diritti fondamentali della persona, rappresentando, in alcuni casi, addirittura un limite nel conformare il potere amministrativo ai compiti che la Costituzione ha inteso affidare alle pubbliche autorità.

Con la sentenza n. 172 del 2012, la Corte Costituzionale, pertanto, ha posto interessanti premesse per riconsiderare il rapporto tra autorità e libertà nell'ambito del diritto di immigrazione, poiché ha ritenuto, in modo esplicito, illegittime quelle norme che fanno derivare l'adozione di provvedimenti sfavorevoli all'immigrato dalla rigida applicazione di automatismi normativi, senza prevedere che la pubblica amministrazione debba provvedere ad accertare che il medesimo costituisca una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato¹⁴. (SIANO, 2017, p. 267 ss)

¹³ V. nota di Vettori, , 2012, p. 2488 ss.

¹⁴ Il quale rileva che l'automatismo espulsivo non sembra costituire «lo strumento "giusto" per curare l'ordine pubblico.

In questa pronuncia, si ribadisce, infatti, il principio in virtù del quale

le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*.

Sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta "tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa". (ITALIA, Corte Costituzionale, 2011; ITALIA, Corte Costituzionale, 2010)

In particolare, merita rilievo l'argomento principale su cui si fonda il ragionamento della Corte, ovvero il riconoscimento della rilevanza giuridica del legame che lo straniero ha instaurato con il contesto sociale di riferimento, foriero, nel caso di specie, di situazioni soggettive meritevoli di tutela e, dunque, oggetto di uno specifico apprezzamento da parte della p.a.

Nel caso in esame, infatti, lo straniero, a cui era stata respinta l'istanza di regolarizzazione della posizione lavorativa, prestava assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della sua famiglia, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità, che ne limitavano l'autosufficienza.

Pertanto, secondo la Consulta, tali attività, se svolte per un tempo apprezzabile, possono determinare il formarsi di un legame peculiare e forte con chi ha bisogno di assistenza costante, che, quindi, può essere leso da un diniego disposto in difetto di ogni valutazione in ordine alla effettiva imprescindibilità e proporzionalità dello stesso rispetto all'esigenza di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza dello stato.

L'automatismo legislativo viene, quindi, censurato, in una prospettiva relazionale, anche in ragione dell'esigenza di tutela dei diritti fondamentali di coloro che hanno stabilito legami significativi con lo straniero, che rischiano, perciò, di essere pregiudicati irragionevolmente.

Si conferma, dunque, forse per la prima volta in modo più nitido, il valore giuridico del legame territoriale inteso in questa più ampia accezione, ovvero quale

elemento essenziale nella valutazione in ordine alla pretesa sostanziale degli stranieri a rimanere sul territorio nazionale, che non può più essere trascurato né dal legislatore né dalle autorità competenti. Ma soprattutto, viene in rilievo il principio in base al quale la legittimità del potere amministrativo, quando sono in gioco i diritti fondamentali, presuppone la valutazione del caso concreto, escludendo, quindi, che il potere possa ritenersi a priori vincolato ad un determinato esito, qualora ciò si traduca in una lesione grave e sproporzionata della sfera soggettiva della persona straniera¹⁵.

In questa prospettiva merita attenzione anche un'altra interessante pronuncia della Corte Costituzionale, che concorre a definire, ulteriormente, seppur entro ambiti definiti, i limiti che la p.a. incontra nelle decisioni ostative alla prosecuzione del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, dinanzi alla previsione di meccanismi di automatismo normativo¹⁶. (ITALIA, Corte Costituzionale, 2013)

Con tale decisione la Corte Costituzionale ha censurato l'art. 5, c. 5., TUI, nella parte in cui non avrebbe esteso la deroga prevista per le istanze di ricongiungimento familiare, consistente nell'obbligo per la p.a. di tener conto della rilevanza della relazione familiare del soggetto interessato, in tutte le ipotesi in cui viene in rilievo la tutela dell'unità familiare, e, quindi, anche al di fuori della specifica ipotesi contemplata dalla previsione contestata. Sì che, oltre a contestare l'automatismo previsto dall'art. 5, c. 5, TUI, la Consulta ha posto l'accento sulla

¹⁵ La sentenza è stata criticata da SAVINO, 2005 il quale ne contesta la debolezza, sul presupposto che essa si preoccupa di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini, piuttosto che far leva sulla posizione soggettiva degli stranieri.

¹⁶ La questione era stata già in passato oggetto di attenzione da parte dei giudici amministrativi. In particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3760/2010, aveva espressamente affermato il principio secondo cui le stesse situazioni soggettive, dinanzi ad esigenze di ordine pubblico e sicurezza, non possono essere sacrificate senza che si sia tenuto conto della durata del soggiorno, della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami con il territorio di origine (art. 5, c. 5, TUI). La Consulta, nella sentenza n. 202/2013, ha confermato, dunque, l'orientamento dei giudici amministrativi, ripercorrendone le principali linee argomentative, confermando che la ragionevolezza di una previsione che incide sui diritti fondamentali dello straniero riposa, ai sensi dell'art. 3 cost., «su un effettivo bilanciamento tra l'esigenza di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e di tutelare i flussi migratori, da un lato e, dall'altro, di salvaguardare i diritti dello straniero, riconosciutigli dalla Costituzione».

natura relazionale del rapporto genitori – minore, affermando che ogni decisione che colpisce uno dei soggetti, ove determini il distacco dal nucleo familiare,

è decisione troppo grave perché sia rimessa in forma generalizzata e automatica a presunzioni di pericolosità assolute, stabilite con legge, e ad automatismi procedurali, senza lasciare spazio ad un circostanziato esame della situazione particolare dello straniero interessato e dei suoi familiari.

Dunque la rilevanza giuridica del legame affettivo che lo straniero ha consolidato nel paese ospitante, sulla base delle considerazioni appena svolte, costituisce un presupposto che l'amministrazione è tenuta a considerare nei procedimenti che incidono sulla libertà di soggiorno degli immigrati.

Ed, in questa direzione, la Consulta sembrerebbe riconoscere un ruolo rilevante all'attività interpretativa della norma attributiva del potere, da cui si potrebbe ricavare, in una prospettiva sistematica e multilivello, la configurazione di un obbligo per la p.a. di applicare al caso concreto la soluzione giuridica più coerente con il sistema di tutele che l'ordinamento giuridico garantisce alla persona, e, dunque, all'immigrato, a prescindere dal Paese di provenienza.

5. LE POSSIBILI IMPLICAZIONI DEL CRITERIO TERRITORIALE SUL RISPETTO DELLE GARANZIE PROCEDIMENTALI STABILITE DALLA L. 241/90 IN MATERIA DI PERMESSO DI SOGGIORNO

L'applicazione delle garanzie costituzionali e sovranazionali poste a tutela dei diritti fondamentali, secondo la prospettiva della giurisprudenza europea, è foriera di interessanti implicazioni sotto il profilo delle garanzie procedurali previste dalla l. 241/90, conferendo ad esse una indubbia valenza sostanziale, che sembrerebbe, come vedremo di qui a poco, prescindere dalla natura vincolata o discrezionale dell'attività.

Infatti, se, come si è detto, l'orientamento che si sta consolidando in ambito europeo muove verso la pretesa applicazione di regole sovranazionali che, dinanzi

all'eventuale sacrificio di diritti fondamentali, impongono il bilanciamento degli interessi in gioco secondo il canone della proporzionalità, lo svolgimento di un contraddittorio effettivo diventa una condizione indispensabile per il compimento di tale valutazione.

E, perciò, sia che la misura restrittiva della libertà di soggiorno costituisca una decisione predeterminata dalla norma, sia, invece, che essa costituisca l'esito di una valutazione discrezionale sulle condizioni legittimanti l'esercizio del potere, l'amministrazione *deve* decidere sempre sulla base di una ponderazione degli interessi in gioco.

Tali considerazioni si riflettono in particolare sull'applicazione dell'art. 21 *octies*, c.2., l. 241/90. La norma in esame, com'è noto, stabilisce che

non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Ebbene, l'adesione agli orientamenti giurisprudenziali della corte EDU, secondo cui la tutela dei diritti fondamentali si realizza, come si è visto, attraverso la necessità e la proporzionalità dell'intervento pubblico rispetto al sacrificio imposto alla sfera soggettiva della persona, potrebbe indurre a ritenere inapplicabile l'art. 21 *octies*, l. 241/90 nei procedimenti che incidono sulle libertà costituzionalmente e convenzionalmente garantite. E ciò, sul presupposto che l'obbligo di bilanciare gli interessi coinvolti dal provvedimento restrittivo esclude *a priori* l'ipotesi che l'atto adottato in assenza di contraddittorio "non avrebbe potuto avere contenuto diverso".

Né sembra compatibile con gli artt. 6, 8, CEDU e 52 della Carta dei diritti fondamentali, la disposizione che, in caso di violazione del contraddittorio, esclude l'annullamento del provvedimento ove l'amministrazione fornisca in giudizio la prova che il contenuto dell'atto non sarebbe potuto essere diverso.

E ciò in quanto la prova, se intesa come adesione della decisione viziata allo schema norma -fatto, non sarebbe sufficiente ad assicurare ex post una effettiva difesa allo straniero, dal momento che la disciplina dei poteri restrittivi del questore non prevede una valutazione del caso concreto, ma ancora il provvedimento al ricorrere di determinati presupposti. Sicché, resterebbe escluso dall'ambito di giudizio quella valutazione che, invece, è imposta dal diritto europeo in presenza di determinati diritti.

6. L'IMPATTO DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU SUL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

Inoltre, l'eventualità del rimedio giurisdizionale e la irrimediabilità del pregiudizio che discenderebbe dalla misura di allontanamento conferiscono al contraddittorio una funzione essenziale per la legittimità dell'intervento pubblico, escludendo, quindi, che il raggiungimento dello scopo o del risultato dell'azione prevista dalla norma possa essere posticipato in giudizio.

Si è visto, ad esempio, come, in presenza del superiore interesse minore, la Corte Europea ritiene illegittima l'espulsione del genitore straniero, giungendo a considerare "irrilevante" (CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 2006a) il fatto che la madre risieda illegalmente nel paese in cui era nata la figlia, non potendo il "benessere economico del Paese" (criterio utilizzato nel caso di specie) essere considerato prevalente sui diritti derivanti dall'art. 8 CEDU, a causa del pregiudizio che sarebbe derivato al minore a seguito della separazione dalla madre¹⁷.

¹⁷ Altrettanto significativa è, altresì, la pronuncia CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 2006b, in cui i giudici di Strasburgo hanno individuato nella vulnerabilità del minore un valore prevalente rispetto alla condizione di straniero in posizione irregolare, che impone allo Stato "ospitante" l'obbligo di prendersi cura del bambino e di adottare tutte le misure idonee a garantire quanto disposto dall'art. 3 (che vieta trattamenti disumani e degradanti) e dall'art. 8 della Convenzione. Come è stato rilevato in una precedente occasione «la concreta ed effettiva realizzazione dei diritti fondamentali della persona di età minore ha portato ad inquadrare il suo superiore interesse non solo nella pur condivisibile prospettiva della tutela di un soggetto in

In queste ipotesi, la mancata partecipazione dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione inevitabilmente preclude all'amministrazione di acquisire le informazioni necessarie a verificare in concreto l'esistenza di legami affettivi, come quello con il figlio minore, oggetto di specifica tutela.

Sì che l'applicazione dell'art. 8 CEDU, nei termini specificati dalla Corte di Strasburgo si traduce nell'obbligo di accertare la situazione specifica del soggetto interessato, al fine di verificare la rilevanza giuridica di eventuali legami affettivi meritevoli di tutela.

In altri termini, alla luce degli orientamenti della Corte EDU, la norma sulla irrilevanza dei vizi formali non può essere applicata quando il potere incide sui diritti fondamentali della persona, poiché, come abbiamo visto, in questi casi, per le norme sovranazionali il contraddittorio costituisce una garanzia sostanziale da cui dipende la legittimità dell'intervento pubblico.

Ed in questa direzione, vanno, allora, incoraggiate le decisioni di alcuni giudici che aderendo a questa prospettiva, escludono l'applicazione dell'art. 21 *octies* 1. 241/90 sul presupposto che non tutti i provvedimenti di accertamento dei requisiti, come quelli previsti nelle procedure di concessione/rinnovo del permesso di soggiorno, possono essere considerati sempre e a priori atti vincolati.

Una giurisprudenza che, in assenza di una auspicata modifica delle norme del TUI, può contare, come si è detto, sull'interpretazione della Corte EDU e su alcune pronunce della Corte Costituzionale, che, come abbiamo visto, sembrano indirizzare il rapporto tra autorità e libertà verso la dimensione sovranazionale, in cui l'intervento pubblico trae fondamento dalla legge attributiva del potere in quanto conforme al diritto costituzionale nazionale e sovranazionale.

Del resto, la stessa Consulta, nelle pronunce prima ricordate, evidenzia come

formazione, ma anche e soprattutto, nell'ottica del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, e quindi del suo diritto a conservare i suoi contesti familiari di riferimento anche quando ricorrono le condizioni normative, che prescrivono l'allontanamento o l'espulsione dei genitori o dei soggetti affidatari. V. INTERLANDI, 2017.

lo schema norma-fatto non è può essere sufficiente a garantire i diritti della persona immigrata, se esso non viene allineato a quella prospettiva costituzionale, che pone al centro dell'azione amministrativa la persona e la sua dignità. Ovvero se non si abbandona l'impostazione legislativa, che individua il fondamento costituzionale della libertà di ingresso e di soggiorno nella cittadinanza piuttosto che nel rapporto con il territorio, inteso nella più ampia accezione di comunità affettiva, sociale ed economica a cui, come si è detto, non solo la Costituzione, ma anche le fonti internazionali riconoscono una particolare rilevanza nell'ottica della protezione dei diritti fondamentali della persona.

7. CONCLUSIONE

Pertanto, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, è possibile ritenere che l'esistenza di situazioni ostative alla prosecuzione del soggiorno dello straniero extracomunitario andrebbe verificata sulla base di una effettiva valutazione, ripetibile in sede giurisdizionale, di tutti gli elementi che per l'ordinamento configurano una minaccia attuale e concreta¹⁸. Una volta verificata l'esistenza di tali circostanze, l'amministrazione è tenuta a bilanciare gli interessi in gioco, valutando se il tipo di minaccia giustifichi, sul piano della proporzionalità, la decisione prevista dalla norma. In questa operazione interpretativa assumerà particolare rilievo la natura degli interessi protetti, e cioè la specifica protezione giuridica che una determinata posizione soggettiva riceve dall'ordinamento, secondo una prospettiva multilivello.

Ne discende, perciò, che la presunta irrilevanza dei vizi procedurali disciplinata dall'art. 21 *octies* trova un limite nell'applicazione del principio di

¹⁸ Al riguardo è d'obbligo il riferimento all'autorevole insegnamento di MORTATI, 1942, p. 1049, il quale, nel delineare la distinzione tra legittimità e merito, affermava che anche quest'ultimo potesse avere rilevanza giuridica in presenza di «un canone di valutazione in base al quale si possa procedere alla qualifica di attribuire all'attività stessa e, conseguentemente concedere o negare a questa la protezione del diritto. Tale canone di valutazione può essere desunto, quando manchino regole direttamente poste dall'ordinamento, da norme tecniche o di esperienza». Secondo tale prospettiva, quindi, la rilevanza giuridica del merito avrebbe determinato la configurazione del vizio di merito come vizio di legittimità

proporzionalità, sia quale principio generale dell'azione amministrativa, a cui fa espresso riferimento l'art. 1 l. 241/90, sia quale condizione di legittimità dell'intervento pubblico che incide sui diritti fondamentali della persona straniera, a cui fa riferimento la disciplina dell'art. 52 della Carta europea. (CASSESSE, 2004, p. 1 ss; CASSESSE, 2003, p. 185 e ss; CHITI, 1990, p. 1936; CHITI, 2011)

Ed in questa direzione, vanno, allora, incoraggiate le decisioni di quei giudici che, invece, gradualmente, stanno aderendo a questa prospettiva, evidenziando espressamente che **“non tutti i provvedimenti di accertamento di requisiti, come quelli previsti nelle procedure di concessione/rinnovo del permesso di soggiorno, possono essere considerati sempre e a priori atti vincolati”** (V. anche ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio. 6949/2012; tal ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lombardia. 2753/2012).

Tesi, questa, che ha spinto il Consiglio di Stato ad affermare, nella rilevante pronuncia n. 3670/2010, che

esigenze di ordine pubblico e sicurezza, non possono essere perseguite senza che si sia tenuto conto della durata del soggiorno, della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato e dell'esistenza di legami con il territorio di origine (art. 5, c. 5, TUI).

Una giurisprudenza, quindi, che, in assenza di una auspicata modifica della disciplina dell'immigrazione, può contare sull'interpretazione vincolante della Corte EDU e su alcune pronunce della Corte Costituzionale che, come si è detto, fondano la legittimità delle norme sui poteri restrittivi della libertà di soggiorno sulla possibilità di svolgere un accertamento del caso, anche al di fuori delle ipotesi previste dal TUI.

Ed allora, in conclusione, volendo ricavare qualche corollario applicativo dalla prospettiva delineata potremmo giungere ad ipotizzare che se il questore adotta un provvedimento restrittivo violando le garanzie del contraddittorio, e mi riferisco, quindi, non solo all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, ma anche all'obbligo di preavviso di rigetto, nonché agli obblighi di tradurre gli atti nella lingua

comprensibile al soggetto interessato il giudice, esclusa l'applicazione dell'art. 21 octies, c. 2, potrebbe rilevare l'illegittimità del provvedimento per violazione del principio di proporzionalità, e, conseguentemente, annullarlo.

E tale potere-dovere, quello cioè di accertare l'effettivo bilanciamento degli interessi in gioco, quale presupposto legale della fattispecie normativa, anche laddove ciò non sia espressamente previsto dalla norma troverebbe un sicuro fondamento normativo, non solo in una lettura sistematica dell'art. 1, l. 241/90, che individua nella proporzionalità una regola di legittimità dell'azione amministrativa, ma anche nell'art. 1, c.p.a., secondo cui la giurisdizione amministrativa deve assicurare "una tutela piena ed effettiva secondo i principi della costituzione e del diritto europeo".

RIFERIMENTI

BASCHERINI, G. Verso una cittadinanza sociale? **Giur. cost.**, p. 381 e ss., 1999.

CASSESE, S. Il diritto amministrativo e i suoi principi. *In*: CASSESE, S. **Istituzioni di diritto amministrativo**. Milano, 2004.

CASSESE, S. Le basi costituzionali, in (a cura di S. Cassese) *Trattato di diritto amministrativo*, 2003.

CHITI, M. P. **Diritto amministrativo europeo**. Milano, 2011.

CHITI, M. P. *Diritto amministrativo comparato*. **Digesto. Discipline pubblicistiche**. vol. V, Torino, Utet, p. 206 e ss., 1990.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **II, 7 aprile 2009, n. 1860, caso Cherif ed altri c/Italia**.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Muubilanza c. Belgio**. N. 13178/03. 12 ottobre 2006b.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Pajic c. Croazia**. 23 febbraio 2016, Rodriguez da Silva c. Paesi Bassi, 31 gennaio 2006.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO. **Rodriguez da Silva c. Paesi Bassi**. 31 gennaio 2006a.

CORTE GIUSTIZIA UNIONE EUROPEA GRANDE. **Sez., 15 febbraio 2016, n. 601, in C-601/15 PPU.**

DE SIANO, A. Della condizione giuridica dello straniero: riflessioni sulla ragionevolezza del cd. automatismo espulsivo”; *In: D’Acunto, S.; De Siano, A.; Nuzzo, V. In cammino tra aspettative e diritti.* Napoli, 2017.

FAVILLI, C. Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell’Unione europea. **Rivista Di Diritto Internazionale.** p. 1-48, 2015.

GNES, M. L’applicazione della class action pubblica in materia di immigrazione. **Giorn. dir. amm.,** 2014.

INTERLANDI, M. Potere amministrativo e tutela delle relazioni familiari tra esigenze di ordine pubblico e 'superiore interesse' del minore straniero. **GiustAmm.it.** fasc. 4, p. 1-17, 2017.

INTERLANDI, M. Fenomeni migratori tra potere amministrativo ed effettività delle tutele. *In: COGNETTI, Stefano; CONTIERI, Alfredo; LICCIARDELLO, Sebastiano; NETTESHEIM, Martin; PERONGINI, Sergio; ZITO, Alberto. Studi per un nuovo diritto amministrativo.* Giappichelli, 2018, p. 20-45.

ITALIA, Corte Costituzionale. **ord. n. 148/2008.**

ITALIA, Corte Costituzionale. **n. 164 del 2011.**

ITALIA, Corte Costituzionale. **sent. n. 202/2013.**

ITALIA, Corte Costituzionale. **sentt. n. 231.**

ITALIA, Corte Costituzionale. **n. 265 e n. 139/2010.**

ITALIA, Corte Costituzionale. **Sent. n. 454/1998.**

ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio. **6949/2012**

ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio. **Sez. II quater, n. 2257/2014.**

ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lazio. **Sez. II quater, n. 8154/2013.**

ITALIA, Tribunale Amministrativo Regional del Lombardia. **2753/2012**



SAVINO, M. **La libertà degli altri.** La regolazione amministrativa dei flussi migratori. Giuffrè Editore. Milano. 2005.

VETTORI, N. Pericolosità sociale, automatismi ostativi e diritti dello straniero: un'importante evoluzione nella giurisprudenza della corte costituzionale. **Foro amm. CDS**, p. 2488 -2504, 2012.