

**Al direttore del Dipartimento DIGI  
dell'Università degli Studi di Palermo  
chiar.mo prof. Aldo Schiavello**

Relazione (ai sensi dell'art. 8 del Regolamento sulla concessione ai docenti, agli assistenti ed ai ricercatori universitari dell'autorizzazione a dedicarsi ad esclusiva attività di ricerca scientifica, approvato con D.R. 17/9/2012 n. 3595) sull'attività di ricerca svolta dalla prof.ssa Ornella Spataro nel periodo 1.10.2019 - 31.09.2020, concesso come 'congedo straordinario per motivi di studio e di ricerca', ai sensi dell'art. 17, comma 1, del D.P.R. 11/07/1980 n. 382, con D.R. n. 2253 del 5/7/2019 per il primo semestre didattico, e successivamente prorogato per il secondo semestre con D.R. n. 122 del 20.01.2020.

La richiesta dell'anno sabbatico è stata motivata da esigenze scientifiche, connesse al completamento di un lavoro monografico, che la sospensione dell'attività didattica mi ha consentito di portare a termine.

Si tratta di una ricerca che ha avuto ad oggetto il vasto tema dell'impatto esercitato dal fenomeno migratorio sulla configurazione teorica e sulla declinazione pratica di alcune delle categorie fondative del sistema costituzionale. Il punto di vista è quello che guarda alla posizione del migrante, ovvero dello straniero extra-europeo che cerca di raggiungere il territorio dello Stato, e non già di colui che vi si sia già insediato, in relazione al quale si pongono le questioni dell'integrazione nel tessuto sociale, economico e anche politico. L'argomento ha comportato la disamina della vastissima letteratura, cruciale nel percorso evolutivo della dottrina costituzionalistica, che ricostruisce il ruolo di istituti quali la cittadinanza, il territorio, e la sovranità: questi, pur presentando un'importanza ridimensionata o addirittura recessiva in raffronto ad alcuni fenomeni giuridici che caratterizzano gli ordinamenti contemporanei, emergono invece in maniera decisiva nella produzione della disciplina statale volta a regolare l'immigrazione, ponendo dei vincoli che neanche il livello europeo delle

politiche in materia è riuscito a superare. Emerge così la dialettica tra il principio di pari dignità degli individui e la pretesa degli Stati di regolare l'accesso al proprio territorio, tutelandone i confini; il principio personalista, che dovrebbe costituire il substrato assiologico del costituzionalismo repubblicano, non riesce a reggere all'urto dei flussi migratori, in risposta ai quali l'ordinamento ha stratificato un sistema normativo a sé stante, distinto dall'assetto costituzionale, e, per molti versi, a questo non riconducibile: il migrante appare come una non-persona, a cui viene riservato un trattamento giuridico non riconducibile alla garanzia minima dei diritti inviolabili. Ciò si desume dall'analisi della legislazione vigente in materia, oggetto, molto spesso, di interventi di adeguamento costituzionale da parte della giurisprudenza di legittimità e di merito. Dunque, allo studio della vastissima letteratura in materia è seguita l'analisi della normativa statale, con il corredo delle pronunce giurisprudenziali che hanno via via disinnescato alcune delle più palesi discrasie rispetto ai parametri costituzionali.

La suesposta ricerca è confluita in un lavoro monografico dal titolo *Fenomeno migratorio e categorie della statualità. Lo statuto giuridico del migrante*, edita per i tipi della Giappichelli (pp. 1-273), articolata in tre capitoli. Il primo capitolo, intitolato *Fenomeno migratorio e fenomenologia dello Stato contemporaneo: popolo, sovranità e territorio tra universalità dei diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore*, procede all'inquadramento della dimensione sistemica del fenomeno migratorio, dal punto di vista delle sue refluenze sulle strutture portanti dell'ordine sociale e dell'ordine giuridico. Vengono affrontate le questioni connesse alle dinamiche del pluralismo costituzionale dinanzi all'impatto del multiculturalismo, che impongono la ricerca di nuovi equilibri tra differenziazione ed uguaglianza, tra diritti fondamentali e doveri di solidarietà, tra pluralismo democratico e appartenenza politico territoriale. Ciò alla luce dei paradigmi della cittadinanza e della sovranità territoriale, come pretesa dello Stato di decidere sui criteri di ammissione al proprio spazio costituzionale e, dunque, di presidiare i propri confini.

La dialettica tra sovranità statale e universalità dei diritti, che nel primo capitolo è affrontata come problema teorico, è assunta come chiave di lettura della legislazione statale nel secondo capitolo, intitolato *La disciplina italiana in materia di immigrazione ed i suoi punti critici*. In una prospettiva diacronica viene evidenziato, infatti, il difetto di un ragionevole bilanciamento tra esigenze securitarie dello Stato e diritti individuali dei migranti. Partendo dal Testo Unico del 1998 fino ai c.d. "decreti sicurezza" vengono focalizzati i temi connessi alla tecnica normativa da una parte e, dall'altra, alla formazione di un diritto vivente di matrice giurisprudenziale, che ha cercato di correggere gli aspetti più macroscopicamente distonici rispetto al sistema costituzionale dei diritti, collocandosi in una prospettiva che tiene conto del diritto di asilo, dei vincoli europei e degli obblighi internazionali

Il terzo capitolo, intitolato *Lo statuto giuridico del migrante nell'ordinamento dell'Unione Europea tra categorie della statualità e interpretazioni della Corte di Giustizia*, prende in considerazione il livello europeo delle politiche sull'immigrazione, per evidenziare come, anche in quel contesto, non si sia affermato un *corpus* normativo imperniato sulla centralità dei diritti dei migranti: la disciplina europea non è riuscita ad imporsi sulle dinamiche che privilegiano il presidio, da parte degli Stati membri, dei propri confini territoriali ed ordinamentali. Nonostante gli interventi giurisprudenziali della Corte di giustizia, che, in relazione a taluni istituti di rilievo cruciale, è riuscita ad imporre interpretazioni e applicazioni più rispettose dei diritti fondamentali, le politiche europee sull'immigrazione non sono riuscite a superare i vincoli della sovranità territoriale degli Stati, e ciò, a tutt'oggi, evidenzia una delle falle più problematiche del processo di integrazione. Così, anche sul piano dell'ordinamento dell'Unione europea, si riverberano tutte le contraddizioni che sono sottese alla disciplina interna del fenomeno migratorio: da una parte il riconoscimento dei diritti fondamentali come diritti universali della persona, e, dunque, spettanti anche ai migranti; dall'altra, una regolamentazione che ammette numerose e importanti deroghe al principio personalista e universalista in nome di altri interessi di rango costituzionale, ritenuti cogenti perché consustanziali all'identità statale dell'ordinamento.

Il tema oggetto della monografia non è stato l'unico al quale si è indirizzata la mia attività di ricerca nel periodo considerato; oltre ad occuparmi del ruolo dell'opposizione parlamentare nella declinazione attuale del parlamentarismo, mi sono occupata della collocazione istituzionale della Autorità amministrative indipendenti nel nostro ordinamento.

Tale ricerca è confluita in due scritti, che prendono in considerazione l'argomento sotto due distinti profili. Il primo dei due, intitolato *Autorità amministrative indipendenti e istituzioni politiche: questioni problematiche* (in *Nuove Autonomie*, n. 2/2019, pp. 227-266), ha una portata più generale ed ampia, ed affronta le problematiche sottese al ruolo ordinamentale delle Autorità indipendenti ed alle relazioni che intercorrono tra le stesse e gli organi dell'indirizzo politico. In particolare, viene posta in evidenza la valenza costituzionale delle connotazioni di indipendenza e autonomia funzionale in raffronto all'imparzialità dell'amministrazione. Inoltre, su un piano sistemico, il ruolo assunto dalle Autorità indipendenti nell'apparato statale di vertice viene ricondotto alla sostanziale insufficienza del modello parlamentare classico di ripartizione dei poteri dinanzi alla complessità degli scenari economici e all'evoluzione dei diritti fondamentali.

Il secondo, dal titolo *Autorità amministrative indipendenti e controllo di costituzionalità: considerazioni a partire dalla sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale*, (in corso di pubblicazione su *federalismi.it*), trae spunto dalla sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale per affrontare la questione relativa alla legittimazione delle Autorità amministrative indipendenti a

sollevare la questione di legittimità costituzionale in via incidentale. La pronuncia in questione costituisce una tappa significativa nell'evoluzione della giurisprudenza in materia di accesso al giudizio di costituzionalità, e, al contempo ricostruisce la posizione ordinamentale della Autorità indipendenti: la scelta di collocarle sul versante dell'amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost., ha offerto spunti importanti di riflessione critica.

Altro tema oggetto di studio ha riguardato l'impatto dell'emergenza dovuta alla pandemia da COVID-19 sul sistema costituzionale, e, in particolare, sulle fonti del diritto e sul modo in cui gli atti normativi adottati in questo particolare frangente hanno inciso sui diritti e sulle libertà dei soggetti.

La disamina dell'impianto normativo legato alla fase emergenziale è stata oggetto di una relazione ad un webinar, tenuto per il Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Termini Imerese, in data 28 aprile 2020, dal titolo *Fonti del diritto ed emergenza sanitaria, problematiche al tempo del Covid 19*.

A causa dell'emergenza connessa alla pandemia da COVID-19 e delle conseguenti restrizioni, non mi è stato possibile recarmi, come avevo programmato, presso la sede della Corte di Giustizia a Lussemburgo per studiare le tecniche di giudizio della Corte medesima in relazione ad alcuni profili tematici di particolare rilievo emersi dalle relazioni tenute al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, svoltosi a Bergamo dal 13 al 15 novembre 2019, al quale ho partecipato.

In fede,

Termini Imerese, li 24/11/2020

F.to Ornella Spataro

