

INDICE

INTRODUZIONE

I CRITERI DELLA LIBERTÀ: CITTADINANZA O TERRITORIALITÀ?

1. I costi delle frontiere	1
2. L'idea "debole" di libertà: il criterio della cittadinanza	4
3. L'idea "forte" di libertà: il criterio della territorialità	13
4. Le libertà di ingresso e di soggiorno: vere libertà?	27
4.1. L'ingresso: una libertà naturale	29
4.2. Il soggiorno: una libertà fondamentale	34
5. Piano dell'indagine	42

CAPITOLO PRIMO

LA NAZIONALIZZAZIONE: DALL'ORDINE PUBBLICO ALLA REGION DI STATO

1. Premessa	48
2. Prima dello Stato-nazione	51
2.1. Il fondamento dei limiti all'immigrazione nella prima età moderna: la commistione tra sicurezza e povertà	52
2.2. L'ascesa dello Stato amministrativo: la variabile territoriale	57
2.3. Verso lo Stato-nazione: lo straniero come minaccia per l'ordine pub- blico nella legislazione emergenziale di fine Settecento	61
2.4. Il regime della circolazione nell'Italia pre-unitaria: l'influenza del mo- dello francese	65
3. Il paradigma liberal-cosmopolita nella prima legislazione unitaria	69
3.1. Una disciplina non speciale	71
3.2. La (ri)nascita del potere di espulsione	74
3.3. I caratteri del paradigma	77
4. Il paradigma liberal-nazionale di fine Ottocento	78
4.1. Le misure di polizia speciale nel testo unico del 1889: il respingimento alla frontiera e l'espulsione per motivi di ordine pubblico	80
4.2. Il caso dell'avvenente signorina <i>Sordaillet</i> e il problema delle garanzie ...	84
4.3. Il dibattito sull'incolato e la sintesi di Ranelletti	89
4.4. I caratteri del paradigma	92

5. Il paradigma inter-nazionalista nella prima metà del XX secolo	94
5.1. Il regime bellico: la fine della libertà di ingresso e l'inclusione dello straniero tra le categorie di persone pericolose	95
5.2. La conferma della fine della libertà di ingresso: il governo per circolari	99
5.3. La moltiplicazione delle ipotesi di allontanamento	103
5.4. La fine della libertà di soggiorno? Il caso del signor <i>Starkov</i>	106
5.5. I caratteri del paradigma	111
6. Il paradigma infra-costituzionale nella seconda metà del XX secolo	116
6.1. Le misure di prevenzione tra libertà personale e libertà di circolazione e soggiorno: il rimpatrio obbligatorio	118
6.2. Libertà degli stranieri e poteri di polizia: le discutibili implicazioni del- le "differenze di fatto" tra cittadini e stranieri	126
6.3. La revoca del permesso di soggiorno (art. 142 Tulp) e il principio di legalità	129
6.4. L'allontanamento dello straniero (art. 152 Tulp) e il parziale ricono- scimento del <i>due process</i>	131
6.5. I caratteri del paradigma	135
7. La nazionalizzazione delle libertà dello straniero	136

CAPITOLO SECONDO

LA DE-NAZIONALIZZAZIONE: L'ORDINE PUBBLICO "COMUNITARIZZATO"

1. Premessa	140
2. La libertà di circolazione nell'Unione europea: dai lavoratori ai cittadini	141
3. La diversa libertà di ingresso e soggiorno dello straniero comunitario	145
3.1. Il caso <i>Royer</i> : la dequotazione delle norme di polizia dello straniero (comunitario)	146
3.2. Le condizioni di esercizio del diritto di soggiorno	150
3.2.1. La sopravvivenza del permesso di soggiorno "all'italiana"	150
3.2.2. La fine delle autorizzazioni discrezionali	153
3.3. Le condizioni di esercizio del diritto di ingresso	158
3.3.1. L'abolizione dei visti	158
3.3.2. L'abolizione dei controlli alle frontiere	159
4. L'allontanamento dei cittadini europei: profili generali	163
5. L'espulsione dei comunitari pericolosi	167
5.1. La falsa partenza: il criterio della cittadinanza nel caso <i>Van Duyn</i>	169
5.2. Il <i>revirement</i> : il criterio della territorialità nel caso <i>Rutili</i>	172
5.3. Le conseguenze della territorialità: non discriminazione e polizia degli stranieri	175
5.3.1. Il caso <i>Adoni</i> e <i>Cornuaille</i> : l'ordine pubblico è uguale per tutti	177
5.3.2. I tentennamenti europei: il caso <i>Olažabal</i>	180
5.3.3. Il superamento dei tentennamenti: il ridimensionamento dell'in- colato nel caso <i>Huber</i>	183

6. Il divieto di espulsione dei comunitari clandestini e rei	187
6.1. La violazione delle norme sull'ingresso e sul soggiorno: il rifiuto del modello preventivo	188
6.2. La violazione delle norme penali: l'anti-comunitarietà dell'automatismo espulsivo	193
6.3. Il principio di proporzionalità come ostacolo all'impiego della nozione di ordine pubblico "normativo"	199
7. I vincoli procedurali: il giusto procedimento dello straniero comunitario ...	204
8. I caratteri del paradigma	213

CAPITOLO TERZO

LA RI-NAZIONALIZZAZIONE: DALL'ORDINE PUBBLICO ALLO STATO DI PREVENZIONE

1. L'emergenza immigrazione: la complessità del nuovo quadro regolatorio ...	220
2. L'autorizzazione dell'ingresso e del soggiorno	227
2.1. La disciplina generale del visto d'ingresso e del permesso di soggiorno	228
2.2. Dall'ordine pubblico alla pericolosità sociale? La mancata transizione alla discrezionalità tecnica	233
2.3. Il primato dell'ordine pubblico: l'aggiornamento del canone della proporzionalità	241
2.4. Le discipline speciali di derivazione comunitaria (e internazionale): ordine pubblico e diritti fondamentali dei migranti	244
2.4.1. Ordine pubblico e ricongiungimento familiare (<i>lato sensu</i>)	246
2.4.2. Ordine pubblico e lungo periodo di soggiorno	249
2.4.3. Ordine pubblico e protezione umanitaria	252
2.5. La libertà di ingresso e soggiorno degli extracomunitari tra nazionalizzazione e de-nazionalizzazione	255
3. L'allontanamento degli stranieri pericolosi: la prevenzione <i>ante delictum</i>	260
3.1. La via governativa: l'espulsione ministeriale	259
3.2. La via amministrativa (I): l'espulsione a seguito di valutazione della pericolosità sociale	265
3.3. La via amministrativa (II): il sotterfugio dell'automatismo espulsivo	267
3.4. Il ritorno della "parola magica" e la visione "ciclopica" dello Stato nazionale	272
4. L'allontanamento dei rei stranieri: la prevenzione <i>post delictum</i>	274
4.1. La via penale: la strada maestra dell'espulsione a titolo di misura di sicurezza	275
4.2. La via amministrativa: un nuovo automatismo espulsivo	279
4.3. La deferenza dei giudici nazionali	283
4.3.1. L'avallo della Corte costituzionale	284
4.3.2. L'allineamento del giudice amministrativo	290
4.4. Il "doppio fondo" amministrativo e la visione anti-solidaristica del reo straniero	295

5. L'allontanamento dei clandestini	297
5.1. La via amministrativa (I): l'espulsione prefettizia	300
5.2. La via amministrativa (II): il sotterfugio del respingimento, in alto mare e differito	305
5.3. La via penale-amministrativa: l'anticipazione dell'espulsione amministrativa a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla pena	311
5.4. La via penale: la criminalizzazione della clandestinità	317
5.5. L'avanzata dello Stato di prevenzione: la repressione preventiva	325
6. L'esecuzione dell'allontanamento: quale <i>habeas corpus</i> per lo straniero?	327
6.1. L'immediata esecutività dell'espulsione: il problema della tutela cautelare	330
6.2. L'accompagnamento coattivo	334
6.3. Il trattenimento nei CIE	339
6.4. La pena detentiva come alternativa al (o prolungamento del) trattenimento? L'argine posto da <i>El Dridi</i>	344
6.5. Il diritto dell'immigrazione dopo <i>El Dridi</i> : una nuova "amministrativizzazione"	349
7. Il paradigma dello Stato nazionale di prevenzione	352

CONCLUSIONI

UN DIRITTO AMMINISTRATIVO SENZA BASI COSTITUZIONALI

1. Un diritto speciale?	357
2. La relativa specialità dei poteri	357
3. La non specialità dell'ordine pubblico	365
4. La specialità della legalità	371
<i>Indice degli autori</i>	379