



## UNIVERSITÀ DI PISA

# DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

**GIOVANNA PIZZANELLI**

Anno accademico

2017/18

CdS

SCIENZE DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

Codice

075NN

CFU

9

Moduli	Settore/i	Tipo	Ore	Docente/i
DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO	IUS/10	LEZIONI	63	GIOVANNA PIZZANELLI

### Obiettivi di apprendimento

#### *Conoscenze*

Durante la prima parte del corso verrà analizzato, con aperture alla comparazione tra esperienze giuridiche diverse, l'ambiente europeo del Diritto amministrativo, del diritto dell'Ue e della CEDU. In particolare, verranno analizzati i principi generali dell'azione amministrativa, le fonti, le funzioni, i procedimenti e gli atti amministrativi nel quadro del Diritto amministrativo europeo. Successivamente sarà indagato un ambito settoriale, quello della regolazione e gestione dei fenomeni migratori, in cui le compenetrazioni tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo si stanno facendo sempre più intense, anche alla luce del dialogo tra le Corti. Nella seconda parte, il corso illustra, nello specifico, le procedure amministrative applicabili alle operazioni di ingresso dei migranti nel territorio dello Stato, il sistema delle garanzie previste tra prima e seconda accoglienza e i profili organizzativi rilevanti. Infatti, alle delicate operazioni immediatamente successive all'ingresso irregolare dei migranti nel territorio dello Stato, segue la fase di identificazione dello straniero e la sua assegnazione alla categoria dei richiedenti asilo, meritevoli di protezione, o dei migranti economici, destinati invece all'espulsione. Nella fase antecedente alla richiesta di protezione, lo straniero è soggetto giuridicamente molto debole ed esposto a potenziali violazioni dei suoi diritti fondamentali; pertanto, rilevano, sotto il profilo dell'attività amministrativa, le procedure amministrative attraverso cui si attuano i diritti e le garanzie del singolo e, sotto il profilo organizzativo, il ruolo dell'Amministrazione dell'Interno (responsabile degli *hotspots*, dei CARA, dei CPISA, dei CDA e dei CIE e della rete dello SPRAR), talvolta svolto in coordinamento con organismi sovranazionali o con le amministrazioni territoriali. Un ruolo significativo spetta, inoltre, al giudice nazionale (principalmente al giudice ordinario, in alcuni casi al giudice amministrativo, a cui si unisce il ruolo della Corte costituzionale) e alle corti sovranazionali (CGUE e Corte EDU), a cui si deve gran parte dell'ampiezza dei diritti dei migranti.

#### *Modalità di verifica delle conoscenze*

La verifica delle conoscenze si accerta al termine del corso con un esame finale, secondo le modalità indicate nello specifico campo. Gli studenti saranno inoltre chiamati a partecipare attivamente al corso rispondendo a semplici domande durante lo svolgimento del corso.

#### *Capacità*

Al termine del corso lo studente avrà acquisito:

- la capacità di interpretazione e valutazione critica del sistema amministrativo europeo nelle sue interazioni con il sistema amministrativo italiano e della legislazione italiana ed europea in materia di immigrazione, anche alla luce delle recenti riforme;
- la capacità di utilizzo del linguaggio giuridico;
- la capacità di analizzare criticamente le fattispecie giuridiche identificando gli strumenti necessari alla soluzione delle problematiche nel campo della cooperazione amministrativa in materia di immigrazione.

#### *Modalità di verifica delle capacità*

In sede di esame sarà valutata la capacità di applicare le nozioni di base apprese durante l'insegnamento.



## UNIVERSITÀ DI PISA

### Comportamenti

Lo studente potrà sviluppare la sensibilità al ragionamento giuridico per la soluzione di casi concreti e problematiche tipiche dell'azione della p.a. nel campo dei fenomeni migratori.

### Modalità di verifica dei comportamenti

Alcuni quesiti dell'esame finale sono finalizzati ad accertare la sensibilità al ragionamento giuridico per la soluzione di casi concreti nel campo dell'immigrazione.

### Prerequisiti (conoscenze iniziali)

Nozioni giuridiche di base afferenti l'attività amministrativa, l'organizzazione amministrativa, la tutela dei diritti fondamentali e le linee essenziali della giustizia amministrativa e ordinaria in Italia; elementi fondamentali del sistema UE.

### Corequisiti

### Indicazioni metodologiche

Lezioni frontali con ausilio di slides; seminari.

### Programma (contenuti dell'insegnamento)

Quali fattori hanno contribuito al venir meno dell'identificazione del diritto amministrativo quale diritto squisitamente nazionale? E poi, qual è il grado di europeizzazione del diritto amministrativo nazionale applicabile ai vari ambiti settoriali? Durante la prima parte del corso verrà analizzato l'ambiente europeo del diritto amministrativo, con aperture alla comparazione tra esperienze giuridiche diverse, del diritto dell'Unione Europea e della CEDU. In particolare, verranno analizzati i principi generali dell'azione amministrativa, le fonti, le funzioni, i procedimenti e gli atti amministrativi nel quadro del Diritto amministrativo europeo. Successivamente sarà indagato un ambito settoriale, quello della regolazione e gestione dei fenomeni migratori, in cui le compenetrazioni tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo si stanno facendo sempre più intense, anche alla luce del dialogo tra le Corti. Attraverso l'analisi settoriale, il corso cercherà di offrire risposte ad ulteriori interrogativi, del tipo: come vanno gestite le prime operazioni dopo l'ingresso dei migranti nel territorio dello Stato? A quali procedure sono sottoposti i migranti? Quali garanzie prevede il sistema amministrativo della "prima accoglienza"? A chi è riconosciuto il meccanismo della "seconda accoglienza" tramite il Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati? Infatti, alle delicate operazioni immediatamente successive all'ingresso irregolare dei migranti nel territorio dello Stato, segue la fase di identificazione dello straniero e la sua assegnazione alla categoria dei richiedenti asilo, meritevoli di protezione, o dei migranti economici, destinati invece all'espulsione. Nella fase antecedente alla richiesta di protezione, lo straniero è soggetto giuridicamente molto debole ed esposto a potenziali violazioni dei suoi diritti fondamentali; pertanto, rilevano, sotto il profilo dell'attività amministrativa, le procedure amministrative attraverso cui si attuano i diritti e le garanzie del singolo e, sotto il profilo organizzativo, il ruolo dell'amministrazione dell'Interno (responsabile degli *hotspots*, dei CARA, dei CPSA, dei CDA e dei CIE e della rete dello SPRAR), talvolta svolto in coordinamento con organismi sovranazionali o con le amministrazioni territoriali. Un ruolo significativo spetta, inoltre, al giudice nazionale (principalmente al giudice ordinario, in alcuni casi al giudice amministrativo, a cui si unisce il ruolo della Corte costituzionale) e alle corti sovranazionali (CGUE e Corte EDU), a cui si deve gran parte dell'ampiezza dei diritti dei migranti. Il corso fornisce gli strumenti utili alla comprensione del fenomeno della progressiva espansione del diritto europeo per poi indagare il tema delle politiche migratorie dal punto di vista giuridico-amministrativo, con particolare riferimento ai profili normativi e giurisprudenziali, ai principi, agli istituti, ai procedimenti, alle organizzazioni amministrative e agli strumenti di tutela riconosciuti ai singoli.

Nello specifico, il corso tratta i seguenti argomenti, dedicando ai rispettivi le ore indicate tra parentesi:

- Presentazione del corso. I caratteri del diritto amministrativo e la sua evoluzione nello spazio giuridico europeo. La nozione di pubblica amministrazione nel prisma del diritto Ue. Le linee evolutive del diritto amministrativo europeo: l'assetto originario (1957); il potenziamento dell'amministrazione comunitaria (anni Sessanta) tra esecuzione diretta e indiretta. (2 ore)
- Le linee evolutive del diritto amministrativo europeo: l'amministrazione tramite la Commissione e le p.a. nazionali operanti in funzione comunitaria; la comitologia; reti di p.a. nazionali coordinate da agenzie Ue (dalla fine degli anni Ottanta); la signoria del diritto comunitario sui diritti amministrativi nazionali; reti di amministrazioni configurate come indipendenti rispetto alle istituzioni dell'Unione (dagli anni Duemila ad oggi). (2 ore)
- La p.a. dopo il Trattato di Lisbona: aperture a nuovi scenari. I principi dell'azione e dell'organizzazione amministrativa nell'ordinamento Ue: il ruolo dei principi nella costruzione del sistema amministrativo europeo. (2 ore)
- I principi dell'azione e dell'organizzazione amministrativa nell'ordinamento Ue: classificazione e analisi dei singoli principi. (2 ore)
- Le funzioni pubbliche nell'ordinamento Ue; le competenze esclusive; le competenze concorrenti; le competenze ausiliarie (particolare riferimento alla cooperazione amministrativa). I caratteri delle funzioni amministrative nel diritto Ue; il rapporto tra autorità e libertà nel diritto amministrativo europeo. (2 ore)
- Classificazione delle funzioni nel diritto amministrativo europeo: le funzioni in materia di economia; le funzioni di tutela ambientale; le funzioni del benessere; le funzioni d'ordine. L'ampliamento delle funzioni dell'Ue e i riflessi sull'attività procedimentale; il caso della cooperazione tra i regolatori dell'energia; il caso della procedura per l'immissione in commercio degli OGM. (2 ore)
- La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue; dai principi ai diritti previsti dalla CED. Il diritto ad una buona amministrazione (art. 41 CED); il diritto alla ragionevole durata dell'azione amministrativa; il diritto ad essere ascoltati; il diritto di accesso ai documenti; l'obbligo di motivazione. Il diritto a ricorrere al Mediatore europeo (art. 42 CED); la nozione di cattiva amministrazione; il Codice

## UNIVERSITÀ DI PISA

- europeo di buona condotta amministrativa. Il diritto a presentare petizioni (art. 44 CED). (2 ore)
- Il procedimento amministrativo nel diritto amministrativo europeo; le basi costituzionali Ue per una disciplina procedurale; il contributo della dottrina. Le fasi del procedimento. Classificazione dei provvedimenti. La motivazione. (2 ore)
  - L'invalidità del provvedimento e la tutela giurisdizionale e non giurisdizionale nell'ordinamento Ue. (2 ore)
  - L'organizzazione amministrativa nel diritto amministrativo europeo; i modelli organizzativi. (2 ore)
  - Introduzione alla parte settoriale relativa al diritto e alla regolazione dei fenomeni migratori. Il diritto dell'immigrazione tra istanze internazionali, europee e nazionali. La progressiva affermazione di un diritto amministrativo europeo per la regolazione dei fenomeni migratori; la metamorfosi della nozione di ordine pubblico; le funzioni amministrative legate allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e la nascita di nuove amministrazioni europee. (2 ore)
  - La dimensione amministrativa del rapporto territoriale tra lo Stato e lo straniero: dallo Stato liberale alla Costituzione del 1948; excursus della normativa italiana in materia di immigrazione (d.l. 416/1989, conv. in l. 39/1990; d.l. 187/1993, conv. in l. 296/1993; l. 40/1998) (2 ore)
  - Excursus della normativa italiana in materia di immigrazione: l'approdo al T.U.IMM. (d.lgs. 286/1998); l'avvento della stagione delle misure restrittive (l. 189/2002); il "pacchetto sicurezza" del 2009 e l'inasprimento delle misure repressive; il d.l. 89/2011, conv. in l. 129/2011. (2 ore)
  - La normativa italiana in materia di asilo: lo status di rifugiato; la protezione sussidiaria; la protezione temporanea (2 ore)
  - La dimensione attuale del fenomeno migratorio: gli strumenti del diritto amministrativo per regolarlo; la risposta dell'Europa (analisi delle misure introdotte dall'Agenda europea sulle migrazioni del 13 maggio 2015); la risposta italiana alla crisi migratoria tra obblighi umanitari e vincoli comunitari; da Mare Nostrum a Triton (2 ore)
  - La "prima accoglienza"; l'approccio hotspot e i punti di crisi in Italia; le procedure di prima accoglienza e registrazione dei migranti (artt. 8 e ss., d.lgs. 142/2015) (2 ore)
  - La "seconda accoglienza"; i centri di accoglienza e la rete SPRAR; il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (artt. 10-15, d.lgs. 142/2015); la revoca della seconda accoglienza, una casistica (art. 23, d.lgs. 142/2015) (2 ore)
  - La pianificazione nella seconda accoglienza (Piano nazionale per l'accoglienza); la Roadmap italiana in risposta alla crisi migratoria; la circolare del 6 ottobre 2015 del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. (2 ore)
  - I limiti del sistema di primo soccorso e della "prima accoglienza" e i correttivi previsti: l'"amministrativizzazione" della libertà personale dei migranti indotta dal sistema hotspot; la violazione degli artt. 13 Cost. e 5 CEDU sulla libertà personale; la cooperazione amministrativa europea presso i centri hotspot; l'art. 10-ter T.U.IMM. introdotto dal d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017; i limiti al diritto di informazione e al contraddittorio dei migranti e le modifiche introdotte dall'art. 17, d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017. (2 ore)
  - I limiti della "seconda accoglienza"; la scarsa adesione degli ee.ll. alla rete SPRAR e il ricorso a centri di grandi dimensioni; le misure correttive introdotte dal d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017 (profili procedurali e processuali). (2 ore)
  - Rimpatri, respingimenti alla frontiera ed espulsioni amministrative; i Centri di Permanenza per i Rimpatri ex d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017; il provvedimento di convalida della misura di trattenimento; le espulsioni tra diritto internazionale, diritto Ue e T.U.IMM.; classificazione e caratteri dei provvedimenti di espulsione. (2 ore)
  - Il divieto di espulsione; l'esecuzione del provvedimento di espulsione; il respingimento, procedimento, provvedimento ed esecuzione dello stesso; la detenzione amministrativa per l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e respingimento. (2 ore)
  - Il caso Shalabaieva e le problematiche applicative tra respingimenti ed espulsioni. (2 ore)
  - I respingimenti in alto mare e la condanna della Corte EDU (Hirsi Jamaa et. al. c. Italia). (2 ore)
  - Le tutele giurisdizionali contro i provvedimenti di espulsione e respingimento tra giudice amministrativo, giudice ordinario e giudice di pace; i profili problematici degli ambiti processuali. (2 ore)
  - L'applicazione della "class action" contro la p.a. in materia di immigrazione (TAR Lazio, sez. II-quater, n. 8154/2013 e TAR Lazio, sez. II-quater, n. 2257/2014). I permessi di soggiorno: classificazione, procedure e tutele. (2 ore)
  - I profili organizzativi: l'organizzazione della prima e seconda accoglienza; le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale presso le Prefetture; la commissione nazionale per il diritto di asilo presso il Ministero dell'Interno (2 ore)
  - La garanzia delle prestazioni sociali allo straniero tra norma e interpretazione costituzionale e ruolo delle Regioni. La libertà religiosa il diritto ad un edificio di culto tra normativa in materia di governo del territorio, sicurezza e ordine pubblico (analisi della giurisprudenza amministrativa e costituzionale) (2 ore)
  - L'apertura allo straniero nel rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a. (2 ore)
  - Le regole della cittadinanza: i diversi modelli di regolazione (Ue ed extra-Ue); la normativa italiana; la cittadinanza tra concessione e diritto; i sistemi di acquisizione e revoca della cittadinanza; la cittadinanza europea; revoca della cittadinanza e cittadinanza europea (il caso Rottmann); cittadinanza europea e garanzia delle prestazioni sociali (i casi Chen, Zambrano, Dereci, Alokpa e Moudoulou, Ymeraga, Rendon Marin). (2 ore)
  - I caratteri del diritto amministrativo applicabile ai fenomeni migratori con riferimento alla stratificazione normativa, alla contaminazione tra fonti Ue e fonti internazionali, al pluralismo rimediabile, alla scomposizione in blocchi sulla base dei destinatari della disciplina, alla complessità organizzativa. (2 ore)

### Bibliografia e materiale didattico

- G. della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, 2017, capp. 1 (p. 14-53), 2, 3, 4, 5, 6, 7 (p. 57-262) e 10 (p. 319-356);
- M. Savino (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea. Diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, 2017, p. 13-201;
- S. D'Antonio, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 2, 2017, p. 534-609;
- P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Maggioli editore, 2017, capp. 1 (p. 15-49) e 11 (p. 353-392).

Nel corso delle lezioni verranno distribuiti ulteriori materiali didattici relativi ai casi affrontati in classe.



## UNIVERSITÀ DI PISA

---

### Indicazioni per non frequentanti

Il Programma, bibliografia di riferimento e modalità di esame sono gli stessi per studenti frequentanti e non frequentanti. Tuttavia è vivamente consigliata la frequenza del corso per una maggiore efficacia nell'acquisizione delle conoscenze e per poter disporre degli aggiornamenti legati alle riforme.

### Modalità d'esame

L'esame consiste in una prova orale, che verrà condotta secondo i criteri di cui all'art. 23 del Reg. did. di Ateneo. Saranno formulate due domande relative al programma di esame al fine di verificare la capacità di svolgere collegamenti tra le varie parti del corso, di risolvere problemi e proporre soluzioni.

### Stage e tirocini

Non sono previste forme di stage e tirocini.

### Note

È vivamente consigliata la frequenza al corso.

*Ultimo aggiornamento 19/02/2018 10:27*