

Le problematiche connesse alle migrazioni sono articolate e comprendono profili di carattere giuridico, etico, economico, di sicurezza nazionale ed internazionale, di rappresentazione mediatica, solo per citarne alcuni. Questo libro, che nasce dalle lezioni su “Ordinamenti Giuridici e Flussi Migratori” nel corso di laurea in “Investigazione, Criminalità e Sicurezza Internazionale” dell’Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT), vuol rappresentare un agile strumento di lavoro che, partendo dall’approccio giuridico, cerca di analizzare un fenomeno complesso accettando l’ausilio anche di chiavi interpretative offerte da altre discipline.

Pino Pisicchio è professore associato di Diritto Pubblico Comparato nella UNINT. È autore di monografie in tema di forma-partito, diritto parlamentare, fondazioni politiche, Codici etici Parlamentari, Costituzione e diritti nell’Estremo Oriente. Per Cacucci editore ha pubblicato dieci titoli in collane diverse.

ISBN 978-88-6611-986-9



9 788866 119869

€ 26,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

Pino Pisicchio Ordinamenti giuridici e gestione dei flussi migratori

UNINT

Università degli Studi Internazionali di Roma
Corso di Laurea Magistrale in Investigazione
Criminalità e Sicurezza Internazionale

Pino Pisicchio

**ORDINAMENTI GIURIDICI
E
GESTIONE DEI FLUSSI MIGRATORI**

UNINT

**Università degli Studi Internazionali di Roma
Corso di Laurea Magistrale in Investigazione
Criminalità e Sicurezza Internazionale**

Pino Pisicchio

**ORDINAMENTI
GIURIDICI E GESTIONE
DEI FLUSSI MIGRATORI**

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Nota preliminare

Questo libro nasce dalle lezioni, da me tenute negli A.A. 2018/2019 e 2019/2020, su “Ordinamenti Giuridici e Flussi Migratori (LM 52)” nell’ambito del corso di laurea in “Investigazione, Criminalità e Sicurezza Internazionale” dell’Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT). Il libro, aggiornato con le novità normative e gli accadimenti rilevanti, si offre come strumento ausiliario e non alternativo alla fondamentale interazione che deve realizzarsi nel rapporto diretto tra docente e studente nella lezione frontale o nella sua declinazione (necessitata nel periodo dell’emergenza sanitaria) della forma da remoto. Ogni capitolo si chiude con un consiglio bibliografico essenziale che invita all’approfondimento. Si sono collocati in chiusura, sotto la forma di appendici, i documenti più rilevanti oggetto di analisi e di studio. La pubblicazione assume la forma di supplemento alla rivista scientifica ALEXIS, Mediterranean Journal of Law and Economics. Testi per il dialogo giuridico euro-mediterraneo (ISSN 2420-966X).

Pino Pisicchio

Indice

Premessa	15
----------	----

CAPITOLO PRIMO

LA NASCITA DEL DIRITTO D'ASILO

1. Exsursus storico: l'asilo nella cultura degli antichi	19
2. L'asilo dei Greci, ἄσυλον	19
3. L'Asylum romano	20
4. La concezione ebraica	21
5. La protezione dello straniero nella cultura islamica	21
6. Il cristianesimo e l'accoglienza dello straniero	22
7. Concezione moderna del diritto di asilo	23
8. L'Asilo nelle dichiarazioni dei diritti	24
9. "Il diritto nasce per tutelare i migranti"	24
10. Dichiarazione Universale dei Diritti Umani	25
11. UNHCR, l'agenzia ONU per i rifugiati	32
12. La Convenzione di Ginevra	34
13. Il Protocollo di New York	37
14. L'approccio europeo	38
15. La Solidarietà attraverso le Organizzazioni Umanitarie	39
<i>Consigli per la lettura</i>	44

CAPITOLO SECONDO
IL SISTEMA EUROPA

PARTE PRIMA
IL SISTEMA EUROPA

1. La nascita dell'Europa	45
2. Il Trattato di Maastricht	48
3. Il Trattato di Amsterdam	49
4. Il Trattato di Nizza	51
5. Il Libro Verde sull'approccio dell'Unione Europea alla Gestione della Migrazione Economica	52
6. Il processo di Barcellona e l'Unione per il Mediterraneo	53
7. L'Utopia di una Costituzione Europea	53
8. Il Trattato di Lisbona	54
9. Alcune importanti decisioni tra il 2004 e il 2012	58
10. La CEDU	59

PARTE SECONDA
LA SOLIDARIETÀ E IL SISTEMA DI DUBLINO

1. Il principio del diritto alla ricerca della felicità	63
2. Il Burden Sharing	65
3. La distribuzione degli oneri	66
4. Sistema Europeo Comune di Asilo (Seca)	67
5. L'Hotspot	70
6. Il Sistema Dublino	72
6.1. La Convenzione	72
6.2. Il Regolamento di Dublino II	73
6.3. Dublino III	75
6.4. Il difficile cammino per un nuovo Regolamento	77
7. Case study: se il migrante è un minore. Diritti e Tutele	82

8. Le organizzazioni impegnate sul campo	84
<i>Consigli per la lettura</i>	86

CAPITOLO TERZO

GLI ORDINAMENTI GIURIDICI NAZIONALI

Premessa: Il rapporto tra la normativa UE e la legislazione nazionale	87
---	----

*PARTE PRIMA**L'ORDINAMENTO ITALIANO*

1. I principi costituzionali	88
2. La legislazione ordinaria	94
3. Il Testo Unico sulle leggi di pubblica sicurezza	94
4. Legge Martelli	95
5. Legge Turco-Napolitano	96
6. Legge Bossi-Fini	97
7. Legge Minniti-Orlando	99
8. Legge Salvini	101
9. Il dibattito sulla cittadinanza (ius sanguinis, ius soli e ius culturae)	106
10. I nuovi provvedimenti in materia di immigrazione (2020)	107
<i>Consigli per la lettura</i>	110

*PARTE SECONDA**MIGRAZIONI INTERNE E LIMITAZIONI NEL NOVECENTO. I CASI DI ITALIA E CINA*

Premessa	111
1. Emigrare dall'Italia in Italia	113
2. Migrazioni e normazione da Crispi a Mussolini: il fil rouge del Commissariato	114

3. La legge del 1939 contro le migrazioni interne e l'urbanesimo	117
4. Un precedente ideologico: l'ecologismo nazista e l'ostilità ontologica alle politiche di urbanizzazione	118
5. L'abrogazione (tardiva) delle leggi fasciste nella terza legislatura repubblicana	120
6. Migrazioni interne in Cina. Il sistema dell'hukou-Conclusioni: a) Il caso Italia; b) Il caso Cina	121
<i>Consigli per la lettura</i>	126

PARTE TERZA

GLI ORDINAMENTI DI ALTRI PAESI UE

1. La Francia	127
2. La Germania	132
3. L'Ungheria	136
4. L'area mediterranea. Prima Premessa: le leggi del mare	138
5. Seconda Premessa: l'accordo (poi denunciato) con la Turchia	141
6. La Grecia	147
7. Malta	151
8. La Spagna	156
9. Due Ordinamenti extra UE: Gran Bretagna	160
10. Svizzera	162
<i>Consigli per la lettura</i>	164

CAPITOLO QUARTO

LE NUOVE CODIFICAZIONI, SOFT LAW E CODICI DI COMUNICAZIONE

1. Il Global compact sulle migrazioni. Preambolo: La classificazione di Umberto Eco	165
---	-----

2. Cos'è il Global Compact	167
3. Principi guida e analisi degli obiettivi	170
4. La Carta di Roma. Linee guida per l'applicazione della Carta di Roma	173
<i>Consigli per la lettura</i>	180

CONCLUSIONI: IL FUTURO DELLE MIGRAZIONI IN EUROPA

1. Evoluzione del sistema SECA: ipotesi di riforma	181
2. L'era von der Leyen. Il nuovo piano per l'emigrazione, tra Dublino e Visegrad	185
3. I numeri dell'emigrazione: il mondo	190
4. L'Europa e il Mediterraneo	190
5. L'Italia	191
6. Andamento degli arrivi via mare in Italia dal 1997 al 2020	192
<i>Consigli per la lettura</i>	194

APPENDICI

Appendice 1: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (10 dicembre 1948, terza sessione dell'assemblea generale Onu)	197
Appendice 2: Diritti e tutele del minore straniero non accompagnato	205
Appendice 3: Diritti fondamentali dell'Unione Europea	225
Appendice 4: Sentenza del Consiglio di disciplina dell'Ordine nazionale dei giornalisti che fa riferimento diretto alla Carta di Roma	239
Appendice 5: Global Compact for Migration	251

Premessa

C'è una rappresentazione pittorica, raffigurata da grandissimi artisti come Tiziano, Tiepolo, Veronese, che incontra il mito d'Europa illustrando il racconto fatto, tra i molti autori nell'antichità, da Omero nell'Iliade. Europa, secondo il racconto omerico, è nipote di Agenore, re di Tiro, città della Fenicia, l'odierno Libano. È una giovane principessa che sta raccogliendo fiori vicino alla spiaggia di Sidone, sul litorale fenicio, quando Zeus la scorge e se innamora. Per farla sua Zeus si trasforma in un toro, bianco e profumato di zafferano, ed invita la fanciulla a salirgli in groppa stendendosi ai suoi piedi. La fanciulla è vinta dal fascino della divinità e accetta di cavalcare il toro con cui attraverserà il Mediterraneo. La leggenda a questo punto prende strade diverse a seconda dei narratori: per Omero l'attraversamento del Mediterraneo ebbe l'approdo di Creta, dove Zeus avrebbe tentato delle avances alla giovane ricevendone un inatteso rifiuto. Altri autori fanno cenno ad una tempesta improvvisa che avrebbe provocato la caduta di Europa dal dorso del toro bianco e la sua scomparsa nei flutti marini. Se così fosse la simbologia contenuta nel mito avrebbe un'attualità ancora più stringente e drammatica: l'origine del nostro continente sorgerebbe nel Libano, dunque in Medio Oriente e perirebbe nel Mare Nostrum mentre si dirige verso l'Europa. Comunque resta scolpita nel mitologema l'origine medio-orientale d'Europa e il suo attraversamento del Mediterraneo. Proprio come i migranti che raggiungono oggi le sponde dell'Unione partendo dall'Africa e, molto spesso, scomparendo tra i flutti del mare.

Il **fenomeno migratorio** è oggetto di un dibattito pubblico molto acceso nel mondo occidentale che pure lo ha conosciuto fin da tempi remoti costruendo il profilo della propria identità nazionale anche con il concorso di persone nate in altri paesi. Nel mondo il 3,5% della popolazione vive fuori dal paese natale.

In Australia un quarto della popolazione è nata fuori dalla nazione che la ospita; in Canada un quinto; in Austria, Svezia e Belgio un sesto, negli Stati Uniti, Regno Unito e Germania un decimo. In Italia solo l'8% della popolazione è composta da stranieri, ma la percezione della presenza nel territorio nazionale di persone che non sono nate in Italia è più alta e diversa dalla realtà rappresentata da un uso dei media che spesso pratica l'appello alla paura per fini di carattere commerciale o di calcolo politico.

Nel biennio 2014-2016 nell'Area del Mediterraneo si determinò un flusso migratorio eccezionale, pari a circa 1 milione e mezzo di persone provenienti dall'Africa (Nord Africa e Sahel), generato dalla concomitanza di diversi fattori come le primavere arabe, la crisi siriana, la crisi libica, la caduta dell'Iraq (che generò grande instabilità e spinse all'esodo) e la nascita dell'Isis.

Fino a quel momento era nota la definizione di **“rifugiato”**, termine che evoca lo status di chi è fuggito o è stato espulso dal suo paese originario a causa di discriminazioni politiche, religiose, razziali, di nazionalità, o perché appartenente ad una categoria sociale di persone perseguitate, e cerca e trova ospitalità in un Paese straniero che ne riconosce legalmente la condizione ai sensi della Convenzione di Ginevra. Non era usata ancora la definizione di **“rifugiato economico”** che avrebbe indicato la condizione del migrante spinto alla fuga dal proprio paese a motivo di gravi difficoltà economiche, dell'impossibilità di provvedere a se stesso e alla sua famiglia per sovvenire alle condizioni minime di sopravvivenza.

Le problematiche connesse al fenomeno migratorio sono dunque articolate e comprendono profili di carattere giuridico (la definizione dello status e il rapporto con il paese di destinazione), etico (il riconoscimento nel migrante della persona umana, titolare di diritti e portatrice di bisogni), economico (i costi dell'accoglienza o del respingimento), di sicurezza internazionale (profili legati al traffico dei migranti), di rappresentazione mediatica (l'alterazione della percezione del fenomeno nella pubblica opinione), per citarne alcuni.

Sopra a tutti i problemi che sorgono in ambito sociale e che vanno dal timore della concorrenza che l'emigrato può esercitare in ambito lavorativo (e che in realtà è una percezione erronea poiché gli immigrati svolgono lavori residuali, scartati dalla mano d'opera della nazione ospitante) alla percezione di una minaccia alla sicurezza individuale e collettiva.

Nell'intraprendere lo studio della regolazione delle migrazioni negli ordinamenti giuridici degli Stati sovrani, sarà necessario acquisire una chiave di lettura che ci consenta di valutare nella sua essenza più autentica la portata del fenomeno, tenendo conto di alcune necessità interpretative. La prima è il discernimento tra percezione e realtà; la seconda è l'accettazione della dimensione globalizzata del nostro tempo, ineluttabile e comunque suscettibile di rappresentare una risorsa; la terza è la consapevolezza che la tutela dei diritti per ogni essere umano rappresenta un bene superiore e prezioso per tutti; l'ultima è l'obiettivo di un ordinamento reticolare e connesso come quello che si va articolando sul piano mondiale in materia di emigrazione, che deve avere come obiettivo, oltre alla tutela dei diritti, anche quello di affermare una disciplina giuridica in grado di dare la possibilità di sanzionare le violazioni e le irregolarità in modo efficace.