

MIGRAZIONI

DIRITTO E SOCIETÀ

a cura di

Daniela Ciaffi
Francesco Parisi
Manoela Patti

 Wolters Kluwer

CEDAM

INDICE SOMMARIO

<i>Note sugli autori</i>	XIII
<i>Prefazione di Alessandro Bellavista</i>	XVII

I

DIRITTO A MIGRARE E SOCIETÀ MULTICULTURALI: POLITICHE E SOCIETÀ

CAPITOLO 1

LE MIGRAZIONI FRA STORIA, POLITICA E SCIENZE SOCIALI. NOTE INTRODUTTIVE di Daniela Ciaffi e Manoela Patti	1
---	---

CAPITOLO 2

I CONFINI DELLA CITTADINANZA. SOVRANITÀ E DIRITTI NELL'ERA DELLE MIGRAZIONI di Giorgio Scichilone	
---	--

1. I confini dello stato.....	7
2. L'individuo come confine.....	12

CAPITOLO 3

EMIGRAZIONE ED IMMIGRAZIONE IN ITALIA. UN QUADRO DELLE POLITICHE MIGRATORIE DALL'ETÀ LIBERALE ALLA BOSSI-FINI di Manoela Patti	
---	--

Premessa.....	23
1. L'emigrazione italiana in età liberale.....	25

1.1	La "protezione" dell'emigrante: Il Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)...	28
2.	L'emigrazione durante il fascismo. Da emigrati a italiani all'estero.....	29
2.1	Emigrazioni e colonizzazione interna.....	31
3.	L'Italia repubblicana.....	33
3.1	Dalla "stagione degli accordi" alla fine dell'emigrazione di massa.....	34
4.	L'immigrazione in Italia.....	37
4.1	Il primo dibattito sull'immigrazione e la legge Foschi (1986).....	38
4.2	Le politiche dell'immigrazione. Dalla legge Martelli alla Bossi-Fini.....	39

CAPITOLO 4

MIGRANTI, IMMIGRATI, *NEW COMERS*. IL FUTURO DELLE SOCIETÀ MULTIETNICHE: UNO SGUARDO SOCIOLOGICO
di Lorenzo Ferrante

1.	Introduzione.....	43
2.	Società multiculturali, società multietiche.....	45
3.	Tolleranza, reciprocità, mediazione.....	48
4.	I dati del fenomeno migratorio: luoghi comuni e il futuro che ci aspetta.....	52
5.	Le sfide delle società multiculturali.....	57
6.	In forma di conclusioni.....	58

CAPITOLO 5

CONCENTRATI, DISPERSI: MIGRANTI NELLE CITTÀ CHE (NON) CONDIVIDONO
di Daniela Ciaffi

1.	Gli studi sulle migrazioni riscoprono le città.....	61
2.	Dove vanno le politiche urbane migratorie? Una possibile bussola.....	64
2.1	Dispersi, concentrati: migranti in città.....	68
2.2	Da un minimo a un massimo di condivisione degli spazi e dei servizi.....	70
3.	Palermo città d'arrivo: la bussola alla prova.....	73
4.	Conclusioni e domande aperte.....	81

II

DIRITTO A MIGRARE E SOCIETÀ MULTICULTURALI:
UN QUADRO GIURIDICO

CAPITOLO 6

DIFESA DEI CONFINI, ACCOGLIENZA, INTEGRAZIONE MULTICULTURALE. NOTE INTRODUTTIVE SUL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE

di Francesco Parisi

85

CAPITOLO 7

IL SISTEMA DELLE QUOTE. "PER FORTUNA C'È UN GIUDICE A BRUXELLES (OLTRE CHE A BERLINO)"
di Alessandra Pera e Benedetto Antonino Trapani

1.	Il "sistema delle quote": <i>ratio</i> e numeri.....	103
2.	I ricorsi e la decisione della Corte.....	106
2.1	Il riferimento all'articolo 78, paragrafo 3 TFUE.....	107
2.2	La violazione delle forme sostanziali.....	109
2.3	Corretta interpretazione ed applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.....	111
3.	Prospettive future.....	114

CAPITOLO 8

CITTADINANZA E SUA *COMMODIFICAZIONE*:
CITTADINANZA COME DIRITTO, CITTADINANZA COME BENE
di Salvatore Casabona

1.	Premessa.....	123
2.	Schemi giuridici di commodificazione della cittadinanza e della residenza permanente.....	126
3.	Cittadinanza nazionale in vendita, cittadinanza europea in svendita.....	130
4.	Conclusioni: la cittadinanza e lo <i>ius pecuniae</i>	133

CAPITOLO 9

SISTEMA PENALE E FENOMENO MIGRATORIO

di Francesco Parisi

1. Introduzione	137
2. Il diritto penale come strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare	138
3. Il diritto penale a tutela del migrante: il traffico di persone	145
4. Il diritto penale nelle società multiculturali: i reati culturalmente orientati	148

CAPITOLO 10

IL CONTRASTO ALLA TRATTA DI ESSERI UMANI
FRA GARANZIE DEL REO E TUTELA DELLE VITTIME

di Paola Maggio

1. Il traffico e la tratta di migranti nel sistema penale integrato	155
2. Le proiezioni sostanziali e processuali della vulnerabilità	157
3. Risposta penale e tutela della dignità umana	161
4. Obblighi di <i>Due diligence</i> e procedimento penale:	164
a) l'individuazione delle vittime	164
b) il radicamento della giurisdizione nazionale	167
5. L'incidente probatorio esteso	173
6. La prova dichiarativa "vulnerabile"	176

CAPITOLO 11

LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE, DIVIETO DI DISCRIMINAZIONI
FONDATE SULLA NAZIONALITÀ E NORME SPORTIVE
SULLA CITTADINANZA

di Alessandra Riccobene

1. Considerazioni introduttive	181
2. Condizioni e limiti del diritto di circolazione e di soggiorno: il turismo del welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia	183
3. Diritto di circolazione e divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità nei rapporti di diritto sportivo: la c.d. <i>sporting exception</i>	190

CAPITOLO 12

SPORT E INTEGRAZIONE SOCIALE.
IL C.D. *IUS SOLI SPORTIVO*

di Laura Santoro

1. La legge 20 gennaio 2016, n. 12: la finalità di integrazione sociale attraverso la pratica sportiva	197
2. Segue: Il tessuto normativo endofederale di riferimento	202
3. L'articolato della L. n. 12/2016: rilievi critici	207

CAPITOLO 13

ASPETTI FISCALI DELL'IMMIGRAZIONE
di Maria Concetta Parlato

1. Premessa	213
2. Trasferire la residenza in Italia: criterio della <i>world-wide taxation</i>	216
3. Incentivi all'immigrazione per il rientro di capitale umano e l'investimento di capitali in Italia	222
4. Asistematicità della normativa ed esigenza di rispetto dei principi: certezza del diritto, non discriminazione, capacità contributiva	227
<i>Postfazione</i> di Antonello Miranda	233

CAPITOLO I

LE MIGRAZIONI FRA STORIA, POLITICA E SCIENZE SOCIALI. NOTE INTRODUTTIVE

di Daniela Ciaffi e Manoela Patti

Mentre licenziamo le bozze di questo volume, in Italia viene emanato il “decreto Salvini” su immigrazione e sicurezza che, oltre a contenere nuove disposizioni in relazione al diritto d’asilo, prevede di fatto l’abrogazione della protezione per “motivi umanitari”¹. Ma sin dal suo insediamento il governo formato da Lega e Movimento 5 stelle, in carica dal maggio 2018, ha mostrato una rigidità senza precedenti sulla questione migratoria. In particolare, il Viminale ha per la prima volta negato l’approdo nei porti italiani alle navi delle Ong impegnate nel salvataggio dei migranti nel Mediterraneo. Sino a giungere ad impedire lo sbarco ai migranti soccorsi dalle navi della Guardia Costiera italiana, maggiormente coinvolte nei salvataggi in mare dopo il blocco imposto alle Ong.

Presentata come azione mirante ad ottenere un maggior impegno dell’Unione Europea a sostegno dell’Italia sui confini della “fortezza Europa”, la questione è emblematica della rinnovata centralità assunta dai confini territoriali nelle politiche migratorie contemporanee. Queste ultime, come sottolinea Giorgio Scichilone nel contributo che in questo volume dedica alla questione del complesso rapporto tra confini globali e sovranità, sembrano ridisegnare «una società hobbesiana la cui legittimità è ispirata dalla paura». La discussione politica è infatti prevalentemente incentrata sull’ “emergenza sbarchi”. Il nodo della cittadi-

¹ L’impatto e i termini del decreto Salvini sono discussi nel contributo di FRANCESCO PARISI, *Difesa dei confini, accoglienza, integrazione multiculturale. Note introduttive sul diritto dell’immigrazione, infra*, Capitolo 6.

nanza rimane invece irrisolto. È questa una prospettiva del tutto inadeguata, laddove l'irrigidimento delle forze politiche non facilita la costruzione di un clima favorevole all'accoglienza dei nuovi immigrati e, allo stesso tempo, rende sempre più difficile il percorso di integrazione di coloro che sono già in Italia da tempo.

Le retoriche anti-immigrazione non sono una novità nella discussione nazionale sul tema. Nuovo è però lo spostamento dal piano del dibattito a quello dell'azione politica. Le recenti strategie governative di tipo securitario rischiano di appiattire sul piano della mera emergenza questioni di natura complessa, in cui si intrecciano aspetti economici, sociali e politici: l'immigrazione, sebbene storicamente relativamente recente, è ormai elemento strutturale della società italiana.

Quale può essere allora il contributo che la storia e le scienze sociali possono apportare alla comprensione del fenomeno migratorio, delle trasformazioni socio-economiche che ne derivano, e del contesto, nazionale e internazionale, in cui si sviluppano le politiche migratorie?

Come viene sottolineato in un recente numero monografico che la rivista *Meridiana* ha dedicato al tema dell'immigrazione in Italia, «la ricerca scientifica fatica a individuare uno spazio di riflessione e di sperimentazione capace di affinare lo sguardo e di ragionare sulla lunga durata dei fenomeni»². Ciò avviene anche perché l'immigrazione è un fenomeno abbastanza giovane in Italia, paese storicamente d'emigrazione. A mancare è soprattutto una storicizzazione della questione migratoria e del rapporto fra istituzioni e società nella strutturazione delle politiche migratorie. Su questi temi si concentra il contributo di Manoela Patti, che prova a ripercorrere schematicamente le tappe delle politiche sull'emigrazione e sull'immigrazione in Italia.

Uno degli elementi che emergono è il forte nesso a lungo esistente tra emigrazione e lavoro. Come peraltro mostra il percorso della legislazione sull'immigrazione nell'Italia repubblicana che, avviatosi timidamente all'inizio degli anni Sessanta con la prima circolare del ministero del Lavoro in materia (1963), giunge solo molto lentamente a regolamentare i flussi migratori (la prima legge è la c.d. legge Foschi del 1986), mantenendo a

² Introduzione a *Immigrazione*, numero monografico di *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 91, 2018.

lungo un carattere emergenziale, particolarmente evidente nella prassi delle sanatorie. Tuttavia, specialmente nell'ultimo decennio, tale correlazione tra emigrazione e lavoro si è andata esaurendo. Da una lunga fase caratterizzata da emigrazioni per lavoro, e in seguito "per famiglia", si è passati negli ultimi anni a flussi sempre più legati alle crisi umanitarie, e dunque gli immigrati sono oggi più spesso profughi e rifugiati, alla ricerca di asilo politico e protezione internazionale. Secondo i dati pubblicati dall'Istat, «nel 2016 sono stati rilasciati 226.934 nuovi permessi, il 5% in meno rispetto all'anno precedente. Il calo ha di nuovo riguardato soprattutto le migrazioni per lavoro (12.873) – diminuite del 41% rispetto al 2015 – che rappresentano ormai solo il 5,7% dei nuovi permessi». Allo stesso tempo, è cresciuto il numero di permessi per motivo di asilo e protezione umanitaria, il 34% del totale³. A caratterizzare le recenti ondate migratorie è inoltre la scarsa tendenza dei nuovi arrivati a radicarsi nel territorio. Si tratta di questioni che sono più compiutamente esaminate nella seconda parte di questo volume, che dalla prospettiva del diritto analizza appunto le sfide che pone la questione migratoria, tenendo presente la cruciale relazione fra Italia ed Europa nella costruzione delle politiche migratorie contemporanee.

Come si è detto, la prima sezione del volume ricorre invece agli strumenti che la storia, il pensiero politico e la sociologia possono mettere a disposizione della società perché immigrazioni ed emigrazioni siano un argomento non solo studiato, ma anche interpretato e dibattuto. Il lettore può così avere un'idea di alcune domande fondamentali che le scienze sociali si pongono quando analizzano flussi di popolazione in movimento.

Le sfide che Manoela Patti descrive in una prospettiva storica, ripercorrendo il percorso delle politiche migratorie italiane, sono lette nell'analisi di Giorgio Scichilone alla luce delle coordinate interpretative del pensiero politico. Infatti, rispetto al passato, gli impianti teorici e le pratiche politiche della stessa sovranità occidentale contemporanea, imperniata sui diritti, oggi vengono fortemente messe in discussione. Il confine tradizionale su cui lo stato di diritto erige la propria legittimità, che è costituito dalla inviolabilità delle libertà fondamentali, rischia di essere in-

³ Cfr. Comunicato stampa, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza*, 10 ottobre 2017 in www.istat.it/it/archivio/204296.

debolito dalla riaffermazione del confine territoriale, che ridisegna una società hobbesiana. Ci si chiede dunque, evocando l'attuale tendenza internazionale a tornare a un paradigma westfaliano, se la pressione sui confini esterni finisca col risolversi in una pressione dei confini interni sui diritti.

I contributi successivi conducono quindi il lettore sul terreno della sociologia. Lorenzo Ferrante propone di inquadrare migranti, immigrati e *new comers* nella cornice unica del multiculturalismo. Non si tratta soltanto di utilizzare la cassetta degli attrezzi sociologici per cercare di far fronte alla complessità, quanto piuttosto di ricercare strumenti utili per contrastare la ricorrente semplificazione di realtà complesse, a forte rischio di distorsione. Il tema dell'espressione delle differenze culturali si gioca tanto sul piano politico quanto su quello della riorganizzazione degli spazi di confronto e tutela delle minoranze etniche, ponendo in discussione le strategie di convivenza tra immigrati e nativi.

La chiave di lettura della sociologia urbana è utilizzata da Daniela Ciaffi, che si interroga sulle direzioni in cui le attuali politiche migratorie si muovono. La metafora dei quadranti di una bussola viene proposta per ragionare su alcune combinazioni di due aspetti ritenuti fondamentali: i diversi gradi di condivisione con i migranti delle risorse disponibili nelle città da un lato, e le scelte di distribuzione spaziale dei migranti nei luoghi urbani dell'accoglienza dall'altro. A partire dal lavoro sul campo condotto nella città di Palermo, si esaminano i risultati di anni di esercitazioni svolte da studenti universitari sulla percezione che i diversi attori della città hanno della presenza di comunità immigrate, presenza che può essere più o meno vissuta come una forma di "pressione". Rispetto agli spazi questa è variamente concentrata o distribuita, e rispetto all'attitudine a condividere i servizi è più o meno condivisa.

Si vede dunque come, pur se da prospettive differenti, alcuni temi ricorrono: potere, cittadinanza, città e territorio. Gli autori di questa prima sezione del libro hanno inoltre un approccio agli studi sul tema di tipo qualitativo, ove le domande aperte prevalgono sulle asserzioni, seguendo un tema trasversale a tutto il volume, ovvero l'interrogarsi anche sul ruolo degli studiosi rispetto alle politiche migratorie del XXI secolo.

I CONFINI DELLA CITTADINANZA. SOVRANITÀ E DIRITTI NELL'ERA DELLE MIGRAZIONI

di Giorgio Scichilone

SOMMARIO: 1. I confini dello stato. – 2. L'individuo come confine.

1. I confini dello stato

Nel 2010 Wendy Brown pubblica un breve libro dal titolo suggestivo *Walled States, Waning Sovereignty*, che mette l'accento sull'aspetto più appariscente della post-modernità politica: il declino dello stato. Non è questo il punto, esiste già una vasta letteratura che segnala quello che appare oggi un inesorabile destino del vecchio Leviatano. Il frutto più solido e simbolicamente esemplare della traiettoria epocale della modernità è la sovranità statale. I secoli che segnano l'autunno del Medioevo e lambiscono, a seconda delle date emblematiche preferite, la contemporaneità – che sia, a ondate successive che sbattono sulla risacca di un nuovo tempo: la Grande Guerra, Hiroshima, la caduta del muro di Berlino e infine l'11 settembre – restituiscono in ogni caso l'idea che il Leviatano e il sistema internazionale imperniato su questo paradigma politico-giuridico volge anch'esso al declino. Il capolavoro di Thomas Hobbes fu pubblicato nel 1651, tre anni dopo la pace di Westfalia che chiudeva la Guerra dei Trent'anni e le ultime velleitarie aspirazioni universalistiche del Sacro Romano Impero, inaugurando il sistema delle relazioni internazionali che sanciva la centralità degli Stati assoluti territoriali. La storia intellettuale, che ha un corso più lungo o lento rispetto a quella cadenzata dai fatti, è stata in questo caso in perfetta sincronia. Il filosofo inglese aveva anticipato la propria teoria politica nel *De Cive* (1642), nel cui frontespizio è già esem-