UNIVERSITÀ DI PISA

DIRITTO E REGOLAZIONE AMMINISTRATIVA DEI FENOMENI MIGRATORI

GIOVANNA PIZZANELLI

Anno accademico	2018/19
CdS	STUDI INTERNAZIONALI
Codice	324NN
CFU	6

Moduli	Settore/i	Tipo	Ore	Docente/i
DIRITTO E REGOLAZIONE AMMINISTRATIVA DEI FENOMENI MIGRATORI	IUS/10	LEZIONI	42	GIOVANNA PIZZANELLI

Obiettivi di apprendimento

Conoscenze

Il corso illustra 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 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.

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 della legislazione 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 dell'immigrazione.

Modalità di verifica delle capacità

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

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 di base del diritto pubblico e del diritto privato.

Indicazioni metodologiche

Lezioni frontali con ausilio di slides; seminari

Programma (contenuti dell'insegnamento)

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? Tra gli altri, a questi interrogativi il corso cercherà di fornire alcune risposte. 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 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.
Il corso, articolato seguendo il filo rosso della garanzia dei diritti fondamentali all'interno di un quadro giuridico che ha conosciuto importanti mutamenti rispetto alle logiche del passato, ha i seguenti obiettivi: acquisizione della conoscenza delle linee fondamentali del diritto amministrativo nazionale ed europeo preposto alla regolazione dei flussi migratori; analisi delle politiche e degli strumenti giuridici per fronteggiare il fenomeno; apprendimento del metodo di coordinamento e di integrazione delle problematiche relative alla gestione dei flussi migratori con lo sviluppo economico, territoriale e sociale.
Nello specifico, il corso tratta i seguenti argomenti, dedicando ai rispettivi le ore indicate tra parentesi:

- Introduzione 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)
- Le basi giuridiche per le competenze dell'Ue in materia di controllo alle frontiere. La dimensione amministrativa del rapporto territoriale tra lo Stato e lo straniero: dallo Stato liberale alla Costituzione del 1948 (2 ore)
- L'Agenda europea sulle migrazioni e relative misure. La cooperazione amministrativa alla prova dei fatti. Il reg. UE n. 1624/2016 per la trasformazione dell'Agenzia Frontex (istituita con reg. CE n. 2007/2004) in Guardia costiera e di frontiera europea; poteri e responsabilità dell'agenzia. La risposta italiana alla crisi migratoria tra obblighi umanitari e vincoli comunitari (segue). La necessità di rivedere il meccanismo di Dublino (2 ore)
- Excursus della normativa italiana in materia di imigrazione: 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; il d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017 (decreto Minniti) (2 ore)
- La normativa italiana in materia di asilo: lo status di rifugiato; la protezione sussidiaria; la protezione temporanea. I relativi procedimenti amministrativi (2 ore)
- Le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri in Italia. Il visto. Il nulla osta all'ingresso e al soggiorno. Il permesso di soggiorno (2 ore)
- La risposta italiana alla crisi migratoria tra obblighi umanitari e e vincoli comunitari. Organizzazione e procedimenti amministrativi. La "prima accoglienza"; l'approccio "hotspot" e i punti di crisi in Italia; le procedure di prima accoglienza e registrazione dei migranti (art. 8 ss., d.lgs. 142/2015). Profili di tutela. I limiti del sistema di primo soccorso e prima accoglienza e i correttivi previsti (decreto Minniti); l'"amministrativizzazione" della libertà personale indotta dal meccanismo basato sui punti di crisi e la risposta italiana (2 ore)
- La "seconda accoglienza"; i centri di accoglienza e la rete SPRAR; il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 10-15, d.lgs. 142/2015); la revoca della seconda accoglienza, una casistica (art. 23, d.lgs. 142/2015). Profili di tutela (2 ore)
- La pianificazione della 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. I limiti della "seconda accoglienza"; le misure correttive introdotte dal "decreto Minniti" (profili procedurali e processuali) (2 ore)
- 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)
- Rimpatri, respingimenti alla frontiera ed espulsioni amministrative. Profili organizzativi: i Centri di Permanenza per i Rimpatri (decreto Minniti). Procedimenti e provvedimenti di espulsione. L'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. Il provvedimento di respingimento e la sua esecuzione. Respingimento immediato; respingimento differito. Profili di tutela giurisdizionale. Il caso Shalabayeva (2 ore)
- La pratica dei respingimenti in alto mare e la condanna della Corte EDU (Hirsi Jamaa et al. c. Italia). Innalzamento del livello di attenzione sul ruolo delle ONG nelle operazioni di salvataggio in mare tra oggettive difficoltà italiane e debolezze dell'Ue. L'approdo a un codice di condotta per le ONG (2 ore)
- La tutela dei diritti fondamentali allo straniero. La garanzia delle prestazioni sociali allo straniero tra norma e interpretazione costituzionale e ruolo delle Regioni e degli enti locali. L'accesso alle prestazioni sanitarie; l'accesso all'assistenza sociale;

l'accesso all'istruzione; l'accesso all'abitazione; l'accesso al lavoro. L'azione civile antidiscriminazione (art. 44 T.U.Imm.) (2 ore)
- L'accesso dello straniero al rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a. (2 ore)
- Analisi di un caso giurisprudenziale: i musei italiani e i direttori stranieri (2 ore)
- La libertà religiosa per lo straniero e la sua dimensione fisica: il diritto costituzionale ad un edificio di culto (2 ore)
- La cittadinanza italiana e la cittadinanza europea. I sistemi di acquisizione della cittadinanza italiana. I tentativi di riforma (2 ore)
- Profili procedurali e giurisdizionali della cittadinanza nell'ordinamento interno (2 ore)
- La revoca della cittadinanza e i riflessi sulla cittadinanza Ue (2 ore)
- Alla luce della disciplina analizzata durante il corso vengono sussunti i caratteri del diritto amministrativo applicabile ai fenomeni migratori, con riferimento alla stratificazione normativa, alla contaminazione tra fonti Ue e fonti internazionali, al pluralismo rimediale, alla scomposizione in blocchi della materia sulla base dei destinatari della disciplina, alla complessità organizzativa (4 ore).

Bibliografia e materiale didattico

- 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 allontamento 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, cap. 1 (p. 15-49) e cap. 11 (p. 353-392).

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

Indicazioni per non frequentanti

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.

Note

Il corso, della durata di 42 ore, è valido per la Classe LM 52 ed è condiviso con la classe LM 63.

Ultimo aggiornamento 17/07/2018 13:39