



SIDI

*Società Italiana di Diritto Internazionale*

9

# LE MIGRAZIONI

## UNA SFIDA PER IL DIRITTO INTERNAZIONALE COMUNITARIO E INTERNO

*IX Convegno  
Roma  
17-18 giugno 2004*

a cura di  
**Umberto Lianza**

EDITORIALE SCIENTIFICA

sc

## INDICE-SOMMARIO

<i>Presentazione</i>	9
<i>Introduzione al Convegno</i>	
UMBERTO LEANZA	11
<i>Indirizzi di saluto</i>	
ANTONIO CATRICALÀ	17
CARLO MOSCA	19
ANGELA PRIA	21
MARISA TROISE ZOTTA	23

### PRIMA SESSIONE

#### **Aspetti meta-normativi e inquadramento giuridico interno**

<i>Presidenza</i>	
UMBERTO LEANZA	27
<i>Relazioni</i>	
RAIMONDO CAGIANO DE AZEVEDO	
Statistica e demografia delle migrazioni internazionali	31
GIAN CARLO BLANGIARDO	
L'impatto economico e sociale delle migrazioni internazionali	39

PAOLO CARETTI

Immigrazione e ordinamento dello Stato 57

## SECONDA SESSIONE

**Il diritto internazionale delle migrazioni***Presidenza*

GIORGIO GAJA 67

*Relazioni*

BRUNO NASCIMBENE

Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale 71

RICHARD PLENDER

Forced Migrations Ground and Limits to States' Action 89

LUIGI SICO

Contrasto internazionale all'immigrazione clandestina 133

JEAN-PAUL COSTA

Expulsion et réadmission: la protection des libertés fondamentales 143

*Interventi programmati*

IDA CARACCILO 153

GABRIELLA CARELLA 177

FRANCESCO MUNARI 197

GIUSEPPE PALMISANO 217

FRANCESCA GRAZIANI 243

PIERLUIGI SIMONE 267

EUGENIO ZANIBONI 291

## TERZA SESSIONE

**Unione Europea e flussi migratori:  
specificità dell'approccio***Presidenza*

GIUSEPPE TESAURO 305

*Relazioni*

STEFANIA PASQUETTI

L'azione dell'Unione Europea nel campo dell'immigrazione legale: principi e obiettivi 309

SERGIO MARCHISIO

Rifugiati, profughi e altre esigenze di protezione nel diritto comunitario 327

RICCARDO PISILLO MAZZESCHI

Strumenti comunitari di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina 345

ALESSANDRO PANSA

Le proposte del Governo italiano a livello comunitario in materia di immigrazione 391

*Interventi programmati*

GIANDONATO CAGGIANO 407

MARIA CLELIA CICIRIELLO 421

MASSIMO CONDINANZI 435

ANGELA DI STASI 451

ALESSANDRA LANG 463

ANNA LIGUORI 477

LUIGINO MANCA 489

## QUARTA SESSIONE- TAVOLA ROTONDA

**Prospettive di soluzione ai problemi internazionali delle migrazioni: organismi internazionali, Governi, parti sociali***Presidenza*

LUIGI FERRARI BRAVO 501

ADRIANO BENEDETTI 503

ANNA MARIA D'ASCENZO 507

GIUSEPPE SILVERI 511

S.E. AGOSTINO MARCHETTO 513

ENRIQUE GONZALEZ SANCHEZ 519

JANELLE M. DILLER 523

MONICA GORACCI 529

EUGENIO LEANZA 533

MARIA RITA SAULLE 543

LÊ QUYÊN NGÔ DINH 549

PAOLO BENVENUTI 553

*Relazione conclusiva*

HENRI LABAYLE 565

## INTRODUZIONE AL CONVEGNO

Autorità tutte,  
Colleghe e Colleghi,  
Signore e Signori,

vi do il benvenuto, mio personale e a nome della Società Italiana di Diritto Internazionale e del suo Segretario Generale, il Professor Sergio Marchisio, al IX Convegno annuale della SIDI; un Convegno – mi preme subito dire – la cui realizzazione non sarebbe stata possibile senza il sostegno ed il contributo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. L'interessamento delle più autorevoli amministrazioni dello Stato è, al contempo, indice dell'importanza che il tema delle migrazioni ha ormai assunto nell'agenda politica e testimonianza del rilievo non solo scientifico, ma anche, e soprattutto, pratico delle due giornate congressuali che ci attendono.

Il mio più sentito ringraziamento va al Prefetto Zotta, Direttore della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, per aver messo a disposizione della SIDI la sede che ci ospita e per la costante disponibilità offerta in questi mesi nella organizzazione del Convegno.

Un ringraziamento va infine all'Ammiraglio Sotgiu, Presidente del Circolo della Marina Militare "Caio Duilio" che ospiterà la cena dei soci SIDI di questa sera, e all'Editoriale Scientifica per il contributo offerto per la stampa dei manifesti e delle locandine del Convegno.

Che mi sia consentito, prima di dare la parola alle eminenti autorità per gli indirizzi di saluto, illustrare le ragioni per le quali ritengo necessario un momento di confronto tra gli studiosi e gli esperti del diritto internazionale e dell'Unione Europea sul tema delle migrazioni.

La gestione nazionale dei processi migratori mostra, da tempo, i suoi

limiti di efficacia. La portata planetaria del fenomeno migratorio rende angusti i confini statali, miopi ed illusori i tentativi di risolvere in modo unilaterale i problemi posti da migrazioni sempre più massicce e incontrollate. La riflessione sulle moderne migrazioni internazionali “*costrin-ge*” in un certo senso a superare la fase delle risposte unilaterali in favore di una gestione multilaterale del fenomeno migratorio, che consenta agli Stati di realizzare una comune piattaforma di analisi, di dialogo e di azione.

Ciò nonostante – e sebbene continui ad essere enfatizzata la necessità di intensificare la cooperazione a livello internazionale – le politiche migratorie rimangono, nella sostanza, il frutto di un’azione unilaterale degli Stati di destinazione dei migranti, a volte in accordo, altre volte in competizione tra loro.

In ambito internazionale, il simultaneo interesse degli organismi che, a vario titolo e con diversa intensità, si occupano di migrazioni e la stratificazione nel tempo di trattati bilaterali e multilaterali rendono la relativa documentazione giuridica a tal punto eterogenea da comprometterne l’analisi, condizionando la coerenza della gestione del fenomeno migratorio.

In ambito europeo, gli Stati, dopo decenni di impostazioni nazionalistiche, hanno intrapreso la strada di un “intervento unitario” in materia. Il Trattato di Amsterdam segna il passaggio da forme di cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri ad una vera e propria politica comune, elaborata ed in parte gestita dalle Istituzioni comunitarie.

Da questo punto di vista, lo scenario europeo presenta caratteristiche peculiari che ne esaltano la valenza simbolica rispetto al complessivo scenario internazionale: in primo luogo, perché l’Europa ha subito – specie in coincidenza con la fine dell’epoca bipolare – i maggiori contraccolpi in ordine alle ondate migratorie; in secondo luogo, perché le sfide poste dal fenomeno migratorio hanno assunto in Europa dimensioni ed implicazioni che non trovano un adeguato riscontro in altre regioni del mondo. Proprio sul Continente europeo, si assiste con sempre maggiore frequenza alla diffusione di un novero consolidato di strutture di integrazione, dialogo e cooperazione che ne fanno un irripetibile “laboratorio” nell’attuale fase di predisposizione di strumenti volti a governare il fenomeno migratorio.

Tuttavia, mi sia consentito di dire, siamo in presenza di una *tendenza ancora largamente in atto*, del *preludio* di un nuovo processo, piuttosto che della sua *conclusione*. Al riguardo – e pur potendo distinguere

l'emersione di tendenze comuni diffuse – un'analisi comparata delle più recenti normative adottate nei maggiori Stati dell'Unione Europea in materia di immigrazione e di asilo offre un quadro estremamente composito, a dimostrazione dell'ampio margine di autonomia riservato alle autorità nazionali competenti.

Di fatto, il rivoluzionario cambiamento in materia dipenderà dalla concreta volontà politica di realizzare un comune benessere e di definire e praticare modelli di *governance* delle migrazioni.

Recenti rapporti delle Nazioni Unite, con ricchezza di dati e di informazioni, evidenziano come, a tutt'oggi, l'idea che le migrazioni internazionali possano essere "azzerate" non è realistica. Il fenomeno migratorio è inarrestabile, per la molteplicità dei fattori che lo determinano e, soprattutto, per il carattere flessibile dei processi migratori, i quali mutano, in entità e in direzione, in corrispondenza delle situazioni economiche e sociali degli Stati di provenienza e di quelli di destinazione, oltre che dell'efficacia degli strumenti di contrasto e della cooperazione fornita dagli Stati di origine e di transito dei migranti.

La tendenza ad attuare politiche restrittive in materia, con l'obiettivo di raggiungere livelli di immigrazione "zero", ha mostrato tutti i suoi limiti. Occorre andare oltre le mere azioni di contenimento e favorire, potenziandoli, i flussi legali dei migranti. Occorre, in altri termini, imparare a guardare al fenomeno migratorio come ad una "potenzialità" e ad una "risorsa", considerato che – alla luce delle previsioni demografiche e dell'attuale situazione economica – gli immigrati regolari costituiscono una quota significativa della popolazione attiva degli Stati industrializzati e concorrono in misura rilevante ad aumentare il livello di benessere delle nostre società.

Nell'ambito dell'Unione Europea, l'approccio settoriale e prevalentemente difensivo alla gestione dei fenomeni migratori sta così cedendo progressivamente il passo ad una visione più articolata, che combina *obiettivi di controllo a finalità di prevenzione dei flussi*. Il mutamento del quadro istituzionale di elaborazione delle politiche migratorie in Europa, è andato di pari passo ad una profonda evoluzione dei presupposti e degli obiettivi strategici di tali politiche.

Quattro fondamentali le direttrici della politica dell'Unione Europea in tema di governabilità del fenomeno migratorio, direttrici che l'Italia, durante il Semestre di Presidenza dell'Unione, ha portato avanti con determinazione.

In primo luogo, la gestione del fenomeno potrà rivelarsi efficace solo se associata a politiche di riduzione dei fattori di spinta negli Stati di origine dei migranti, attraverso la conclusione di accordi di partenariato, di cooperazione allo sviluppo e di assistenza tecnica nei settori più diversi. Si noti, al riguardo, che attualmente le rimesse degli emigranti agli Stati di origine superano nettamente l'ammontare complessivo degli aiuti provenienti dai Paesi sviluppati, cosicché – come ha ribadito lo stesso Ministro dell'Interno, l'On.le Pisanu - *“può ben dirsi che il contributo più consistente ai Paesi in via di sviluppo giunga dai più poveri dei paesi più ricchi: gli emigrati”*.

In secondo luogo, l'adozione di procedure comuni per l'ammissione legale di cittadini extracomunitari avrebbe il benefico effetto di contribuire al contenimento dell'immigrazione clandestina, specie nelle sue forme più pericolose del traffico e della tratta degli esseri umani.

In terzo luogo, occorre elaborare politiche di integrazione degli immigrati legalmente presenti sul territorio dell'Unione, tese a garantire loro diritti e condizioni di vita il più possibile conformi a quelle dei cittadini comunitari; ciò che consentirebbe di abbattere i problemi di criminalità e quelli collegati al mercato del lavoro nero.

In quarto ed ultimo luogo, l'efficacia delle politiche sopra indicate risulterà tanto più accresciuta quanto più tali politiche saranno accompagnate da strumenti volti a contrastare l'immigrazione clandestina, quali il rimpatrio e la riammissione.

In una prospettiva di lungo periodo, le iniziative volte a contrastare l'immigrazione illegale e a potenziare la regolamentazione dei flussi regolari di migranti sono destinate sempre più ad essere poste in stretta correlazione con altre politiche settoriali, dalla cooperazione allo sviluppo alla politica commerciale, dalla politica ambientale a quella di sicurezza, dalla tutela dei diritti umani alla prevenzione dei conflitti interni ed internazionalizzati.

Si tratta di un processo di estrema complessità, il cui esito è particolarmente condizionato da sviluppi politici interni ed esterni rispetto al territorio dell'Unione Europea, oggi assai difficili da prevedere. Mi ripeto: siamo in presenza di una tendenza certamente positiva, ma ancora largamente in atto e dai contorni non ancora definiti.

Sotto questo profilo, si rileva essenziale il punto di vista dello studioso e del pratico del diritto internazionale e dell'Unione Europea, che invita istituzioni e cittadini ad alzare lo sguardo al di sopra e al di là di visioni puramente nazionali, per cogliere nella sua completezza la di-

missione e la portata del fenomeno migratorio e per cercare, senza improvvisazioni e al di fuori dell'emergenza, regole e strumenti per governarlo.

“*Governare*” il fenomeno migratorio comporta anzitutto l'abbandono di inutili quanto pericolose scorciatoie, dettate dalla “*sindrome dell'assedio*” e dalla semplice equazione “*immigrazione uguale criminalità*”.

Ed è questa la *sfida* che, a mio avviso, dobbiamo avere il coraggio di raccogliere come studiosi e come cittadini.

Umberto LEANZA