

La gestione del fenomeno migratorio. Profili costituzionali e amministrativi.

Com'è noto, le ondate migratorie che si sono avute negli ultimi anni hanno interpellato, oltre le coscienze, anche il nostro ordinamento, che ha dovuto apprestare misure volte alla loro complessa gestione. D'altra parte, ad essere alla prova, in fin dei conti, è la "tenuta" della stessa Carta costituzionale e dei valori in essa riconosciuti. Com'è chiaro, dalle modalità attraverso le quali il nostro ordinamento è in grado di rispondere alle molte questioni poste dal fenomeno in parola dipendono la tutela dei diritti fondamentali dei migranti e, in definitiva, la vitalità della democrazia e dello Stato sociale. Occorre infatti chiarire che la gestione dell'ingresso e del soggiorno dei non cittadini è strettamente collegata al modo di riconoscere e garantire, appunto, i diritti fondamentali, potendo al tempo stesso condurre a stabilire la misura della effettiva affermazione della democrazia nel nostro Paese.

Il Progetto di ricerca si prefigge, in prima battuta, di analizzare il tessuto normativo che disciplina, nel nostro Paese, il suddetto fenomeno a vari livelli: costituzionale, legislativo (statale e regionale) e sublegislativo. Non potrà mancare un'indagine delle fonti del diritto sovranazionale e di quelle di ordinamenti diversi dal nostro, al fine di favorire un approccio anche di tipo comparatistico allo studio. A quest'ultimo proposito, sarà prezioso il soggiorno all'estero del dottorando, in quanto consentirà a quest'ultimo di indagare da vicino un ordinamento diverso dal nostro (spec., quello spagnolo).

Nello studio del fenomeno migratorio, sarà necessario distinguere le misure volte a regolamentare la fase dell'accoglienza da quelle con le quali è possibile favorire l'integrazione nel nostro Paese dei migranti, dai quali sarà opportuno differenziare gli immigrati. Si tratta, infatti, di soggetti che versano in condizioni diverse: i primi, al fine di sottrarsi a pericoli incombenti per la propria persona (carestie, guerre, ecc.), forzatamente, decidono di intraprendere la rischiosa via del mare (migranti forzati); i secondi, invece, si trovano in Italia per motivi economici (migranti economici).

Lo studio della disciplina in materia di immigrazione non può prescindere da un'attenta analisi della giurisprudenza costituzionale (e non solo). Non si può dimenticare che per la Corte costituzionale la stessa "libertà d'emigrazione è un diritto fondamentale, che lo Stato 'riconosce' e non attribuisce (e che, pertanto, può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato)", essendo "valore fondamentale, realizzativo della personalità umana". Sarà quindi opportuno far luogo ad un raffronto tra gli indirizzi giurisprudenziali formati in ambito interno e quelli di Corti operanti in ambito sovranazionale ovvero in altri Stati (e, specificamente, la Spagna).

Il Progetto, in linea con gli obiettivi del PNR, si prefigge di "ricostruire ed interpretare il quadro giuridico di riferimento, nazionale e sovranazionale per il singolo settore di policy, ivi comprese le norme di rango secondario e le istruzioni a carattere tecnico/applicativo che necessariamente integrano detto quadro normativo ('specifiche' tecniche, linee-guida applicative etc.)"; al tempo stesso, grazie al tirocinio presso la Questura e, in particolare all'Ufficio Immigrazione, sarà possibile conoscere da vicino come – operativamente – la Polizia è chiamata in causa nella gestione del fenomeno migratorio. Il dottorando potrà, in fin dei conti e nei limiti del possibile, "partecipare al governo, all'organizzazione e alla direzione strategica [...] attraverso l'attuazione di innovative strategie fortemente orientate agli utenti e all'efficacia delle azioni poste in essere, nonché alla valorizzazione delle risorse".

L'ulteriore obiettivo che il Progetto di ricerca intende perseguire è quello di offrire alla Pubblica Amministrazione (e, in particolare, a quella ove si svolge il tirocinio) uno strumento utile perché, in riferimento alla gestione del fenomeno migratorio, sia possibile "potenziare la capacità amministrativa in relazione alla formulazione e al disegno delle politiche pubbliche, sia sviluppando capacità diagnostica sia assumendo la responsabilità del coordinamento del ciclo di policy per quanto concerne la fenomenologia delle problematiche possibili nelle fasi di definizione dei problemi e individuazione delle soluzioni, di decisione, di implementazione e di valutazione". I riferimenti

testuali ora riportati sono tratti dall'art. 8 del d.m. n. 351 del 2022. Anche gli altri fini adesso non ricordati e in tale previsione elencati possono senz'altro essere raggiunti dal Progetto.

The management of the migration phenomenon. Constitutional and administrative profiles

As it is known, the migratory waves have recently touched – a part from human consciences – the Italian legal system. In fact, the latter had to adopt rules in order to manage this complex phenomenon. For these reasons, what is being tested is the strength of the Constitution itself and the values which are contained in it. As it is clear, the protection of the fundamental rights of migrants, the vitality of democracy and the Welfare State depend on the ways in which our legal system is able to overcome the several issues which derive from this phenomenon.

Indeed, it is necessary to clarify that the management of the entry and stay of non-citizens is closely related to the way adopted in order to safeguard fundamental rights and to comprehend what kind of application of democratic principles our societies is willing to fight for.

Firstly, this research project aims to analyze the Italian rules which have been adopted in order to face the migratory phenomenon. They will be studied at various levels: constitutional, legislative (state and regional) and sub-legislative. Moreover, it will be necessary to focus on the European law and on the rules which have been adopted by foreign States. This will be necessary in order to study migration by adopting a comparative approach. For these reasons, it will be very important a research period which will be carried out abroad by a PHD student. In fact, this experience will allow the latter to be able to analyze more closely a foreign legal system (*e.g.*, the Spanish one).

In the study of the migratory phenomenon, it will be necessary to distinguish rules which are aimed at regulating the migrants' initial reception from those whose main goal is to let foreign people to be integrated into their new State.

For these reasons, a difference between migrants and immigrants will be essential.

In fact, these people's conditions are quite different. Migrants decide to travel to a different State from their country of origin in order to escape from the dangers they are threatened from (famine, war, etc.) and they forcefully decide to challenge the sea route. For these reasons, these people are defined as forced migrants.

Differently, immigrants are the ones who freely decided to start living in Italy for Italy for economic reasons. They are defined as economic migrants.

The study of immigration rules cannot be separated from an analysis of constitutional and other different type of jurisprudence. It cannot be forgotten that for the Italian Constitutional Court, the freedom of emigration is a fundamental right which is recognized by the State and not attributed by it. Thus, it means that this kind of right can be claimed against the State since it is a fundamental value which expresses the human personality.¹

Therefore, it will be appropriate to make a comparison between the Italian, European and foreign case-law.

Moreover, this research project is strongly inspired from the objectives of PNRR. In fact, the project shares with the latter the aims which consist in reconstructing and interpreting the migratory legal framework (both national and foreign one, including secondary legislation and the principles which have been stated in order to carry them out (*e.g.*, techniques, application guidelines etc.)).²

At the same time, thanks to the internship which will be held at the Police Headquarters and, in particular, at the Immigration Office, it will be possible to have a first-hand awareness of the way how Police is called upon to manage the migratory phenomenon.

¹ “libertà d'emigrazione è un diritto fondamentale, che lo Stato ‘riconosce’ e non attribuisce (e che, pertanto, può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato)”, essendo “valore fondamentale, realizzativo della personalità umana”.

² “ricostruire ed interpretare il quadro giuridico di riferimento, nazionale e sovranazionale per il singolo settore di policy, ivi comprese le norme di rango secondario e le istruzioni a carattere tecnico/applicativo che necessariamente integrano detto quadro normativo (‘specifiche’ tecniche, linee-guida applicative etc.)”.

The PHD student will be able to participate to the governance, organization and strategic direction through the implementation of innovative strategies strongly oriented to the users and the effectiveness of the actions adopted as well as to the enhancement of resources.³

The further objective of this research project consists in offering to the public administrations (and, in particular, to the ones where the internships will be held) a useful study. In fact, the latter will be able to strengthen administrative capacity in relation to public policies, both by developing diagnostic capacity and by assuming responsibility for the coordination of the policy cycle with regard to the phenomenology of possible problems in the phases of problem definition and identification of solutions, decision-making, implementation and evaluation⁴ (Article 8 of Ministerial Decree No. 351 of 2022).

It will be possible to add to the research project the other goals contained in the decree.

³ *“partecipare al governo, all’organizzazione e alla direzione strategica [...] attraverso l’attuazione di innovative strategie fortemente orientate agli utenti e all’efficacia delle azioni poste in essere, nonché alla valorizzazione delle risorse”.*

⁴ *“potenziare la capacità amministrativa in relazione alla formulazione e al disegno delle politiche pubbliche, sia sviluppando capacità diagnostica sia assumendo la responsabilità del coordinamento del ciclo di policy per quanto concerne la fenomenologia delle problematiche possibili nelle fasi di definizione dei problemi e individuazione delle soluzioni, di decisione, di implementazione e di valutazione”.*