3.3. La politica migratoria in Italia, fra norme locali, nazionali ed europee

L'Italia con i suoi quasi 4 milioni[1] di cittadini stranieri regolari si colloca con la Spagna, subito dopo la Germania, tra i paesi che ricevono i maggiori flussi di immigrazione dell'Unione Europea. La trasformazione dell'Italia, da Paese di emigranti a Paese che ospita flussi di migrazione dall'estero, risale alla prima metà degli anni settanta, quando, a causa della crisi petrolifera, i tradizionali paesi europei di immigrazione, la Gran Bretagna, la Germania e la Francia cominciano a restringere progressivamente l'accesso alle proprie frontiere.

Sono fondamentalmente due i fattori che contraddistinguono la presenza straniera in Italia rispetto a quello che è avvenuto ed avviene negli altri paesi europei: in primo luogo la rapidità con cui cresce la consistenza dei flussi migratori (una presenza, quella degli immigrati, che nel nostro Paese raddoppia ogni 10 anni) e, in secondo luogo, la notevole consistenza di una sacca di immigrazione cosiddetta clandestina (più che in altri Paesi), quelli che altrove vengono definiti *sans papiers*. Questi due aspetti derivano non soltanto dalla particolare posizione e conformazione geografica del Paese ma anche dal modo specifico in cui sono state condotte le politiche migratorie italiane (Zincone, 2007).

Complessivamente la politica si è dimostrata fortemente in ritardo rispetto alle trasformazioni che hanno subito nel tempo i flussi migratori internazionali, benché in meno di un quarto di secolo siano stati emanati sei provvedimenti legislativi[2] in materia di immigrazione. Le caratteristiche strutturali delle politiche migratorie italiane (l'uso privilegiato dello strumento delle sanatorie, le carenze di misure volte a stabilizzare e integrare la popolazione residente e le insufficienze strutturali delle politiche degli ingressi) hanno impedito che questi provvedimenti fossero particolarmente incisivi rispetto alle problematiche sollevate dalla persistenza di flussi migratori verso il nostro Paese (Sciortino e Colombo, 2004).

3.3.1. Lo status di straniero nell'ordinamento della pubblica sicurezza

Per gran parte del suo passato, la penisola è stata segnata da una lunga diaspora che ha visto partire tra il 1876 e il 1976 oltre 24 milioni di italiani, fenomeno che ha profondamente condizionato l'impianto giuridico-normativo italiano relativo ai flussi migratori odierni. L'attivazione di politiche mirate a regolarizzare i flussi migratori

[1] Secondo i dati Istat, i cittadini stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2009 sono 3.891.295, pari al 6,5% del totale dei residenti.ISTAT , Statistiche in breve, ottobre, 2009.

[2] La legge n. 943/ 1986 "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", L.39/ 1990 "Norme urgenti in materia di asilo politico ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi", D.L n 489 "Disposizioni Urgenti in materia di una politica dell'immigrazione per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale di cittadini non appartenenti all' Unione Europea, legge 40/1998 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", Legge n. 189 del 30/07/02, La Legge 733 B 2009 (Pacchetto sicurezza L n.94/7/2009).

ebbero inizio nella seconda meta degli anni ottanta del ventesimo secolo, ma il quadro normativo fondamentale concernente l'acquisto o la perdita della nazionalità risale al periodo immediatamente successivo all'unificazione (Zincone, 2007) e continua ancora oggi a pesare sul quadro legislativo in materia di immigrazione.

Il principio dello ***ius sanguinis*** per accedere alla cittadinanza, introdotta e mantenuta durante i periodi liberali e fascista - diretta agli emigranti italiani per consentire loro di mantenere la propria cittadinanza e permettere ai loro discendenti di poterla acquisire- è stato rafforzato nel secondo dopo guerra durante il periodo repubblicano, quando la penisola stava rapidamente diventando una terra di approdo. Un concetto della cittadinanza che di fatto sancisce un trattamento preferenziale agli stranieri di origine italiana relativamente all'acquisto o al riacquisto della cittadinanza. Con la riforma della legge sulla cittadinanza nel 1992, venne mantenuto il principio dello *ius sanguinis* in conformità con i principi etnici a scapito di riforme mirate all'acquisto della cittadinanza da parte di minori extracomunitari e residenti a lungo termine[3]. Una scelta legislativa che esplicitamente nega la presenza strutturale della popolazione immigrata residente in Italia e, di conseguenza, si ripercuote molto negativamente sulle possibilità di inserimento delle comunità immigrate residenti in Italia da lungo tempo[4].

Come altri Paesi dell'Europa Occidentale, fino agli anni '20, anche l'Italia aveva una politica liberale nei confronti dei flussi migratori; era possibile entrare senza alcun obbligo di visto e si riconoscevano agli stranieri gli stessi diritti degli italiani. Secondo Sciortino e Colombo, con l'avvento del Regime fascista, viene sviluppata l'infrastruttura amministrativa che permane tuttora centrale nella vita degli stranieri che vengono in Italia (Sciortino, Colombo, 2004). A disciplinare la materia erano le norme contenute nei Reggi decreti n. 773 del 1931 e n .635 del 1940 inserite nel Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e nel Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico riguardanti il soggiorno degli stranieri, la loro espulsione dal territorio e il respingimento alle frontiere. La condizione dello straniero nell'ordinamento italiano era stata considerata dal legislatore come un problema di ordine pubblico.

Nel secondo dopoguerra tale normativa fu parzialmente disattesa per assecondare il boom turistico che aveva importanti ripercussioni economiche sul Paese. L'Italia non

---

[3] Sono diversi i fattori che hanno contribuito al rafforzamento della istituzione dello *ius sanguinis*, tra questi ricordiamo i seguenti: 1. la storia dell'Italia come nazione in cerca di uno stato; 2. la presenza della istituzione di ius sanguinis nella giurisprudenza romana e nel codice Napoletano; 3. le politiche fasciste di discriminazione razziale e politica. 4. L'emigrazione di massa e la forte volontà di mantenere legami con le comunità di espatriati per motivi economici e internazionali e di conseguenza il mito del presunto ritorno degli espatriati e dei loro discendenti con il loro bagaglio di capitale umano e finanziario; 5. un maggiore interesse da parte dei governi nel difendere i diritti fondamentali dei gruppi più deboli degli immigrati piuttosto che i diritti alla cittadinanza dei residenti legali; 6. la pressione della opinione pubblica e ondate anti-immigrati che spingono con maggiore frequenza i governi ad affrontare problemi relativi all'incremento dei flussi, che porta spesso ad associare l'idea degli immigrati con quella dei clandestini e della criminalità e a sottovalutare invece il dibattito sui diritti di cittadinanza (Zincone, 2007).

[4] "La riforma della legge sulla cittadinanza del 1992 introduce un vero e proprio principio di preferenza etnica nella determinazione della comunità nazionale. I discendenti più remoti degli emigranti italiani vengono considerati potenziali "italiani" che godono di procedure semplificate per riacquistare la cittadinanza italiana. In secondo luogo, i cittadini dell'Unione Europea possono godere di un processo di naturalizzazione fortemente facilitato, dopo solo 4 anni di residenza. A questa liberalità nei confronti dei discendenti di italiani e dei cittadini degli Stati europei, tuttavia, si accompagna un approccio fortemente restrittivo per gli stranieri residenti privi di sangue "italiano o "europeo" . Per la domanda di naturalizzazione viene richiesto un periodo di 10 anni di residenza, e il percorso burocratico è altamente discrezionale" (Sciortino e Colombo, 2004).

richiedeva visti di ingresso, ma bastava esibire documenti validi ai posti di frontiera. Tuttavia, l'impossibilità di ingresso regolare per lavoro o di regolarizzazione successiva determinò che nel tempo si fossero accumulate numerose posizioni irregolari. Per ovviare a questa situazione una circolare del Ministero del Lavoro nei primi anni sessanta autorizzava al lavoro quegli stranieri che erano entrati nel territorio nazionale prima di una certa data; tale data con successive circolari verrà di volta in volta spostata in una sorta di sanatoria permanente sino al 31.12.1981.

Complessivamente, lo status del lavoratore stranero risultava da un insieme di circolari che diversificavano la posizione dell'immigrato non solo secondo la cittadinanza, ma anche secondo particolari qualità e tipologia di lavoro. Queste disposizioni potevano esser facilmente modificate. In sintesi, la "normativa per circolari" non scoraggiava il lavoro clandestino ma favoriva l'insorgere di situazioni di irregolarità, rendendo molto complessa l'assunzione regolare di uno straniero (Adinolfi, 1992).

3.3.2. Gli anni ottanta: le prime leggi sull'immigrazione L.943/1986 e L.39/1990

Nel corso degli anni ottanta[5] il ruolo dell'Italia nel sistema delle migrazioni internazionali cambiò notevolmente sia a causa dei vincoli istituzionali che derivavano all'Italia a causa della sua appartenenza all'Unione Europea, sia perché il fenomeno immigrazione stava assumendo nel nostro territorio una dimensione maggiore ed inedita. L'Italia a causa di questi vincoli normativi e strutturali fu costretta ad abbandonare il suo modello di *laissez faire* nella politica immigratoria, e adottare i criteri imposti dalla Comunità Europea in materia. Già nel 1975 l'Italia aveva firmato la convenzione n. 143 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro volta a contrastare le forme di immigrazione illegale e a tutelare i lavoratori stranieri, (una convenzione voluta dall'Italia proprio con l'intento di tutelare i propri emigranti all'estero. Per convertire in legge la ratifica della convenzione passarono comunque 10 anni).

La legge n. 943/ 1986, conosciuta anche come **legge Foschi**, è stata la prima normativa riguardante il lavoro immigrato. All'epoca era stata ritenuta profondamente innovativa, non soltanto per lo stesso iter parlamentare che ha seguito, che sottraeva la materia alla piena discrezionalità amministrativa, ma anche perché era guidata da un ampio movimento di riforma che incideva anche nella legislazione in materia di immigrazione degli altri paesi europei (Farfan, 1997). Per oltre 11 anni tale legge ha costituito il punto di riferimento in tema di integrazione degli stranieri. Si trattava del primo tentativo di disciplinare organicamente il collocamento e il trattamento dei lavoratori stranieri. Si proponeva da una parte di sanare le situazioni di irregolarità, di prevenirne altre prevedendo nuovi meccanismi per l'accesso al lavoro e dall'altro stabiliva il principio di parità di trattamento del lavoratore straniero con quello nazionale. Allo stesso obiettivo miravano le numerose leggi regionali, come quelle relative alla partecipazione degli immigrati alla formazione professionale,

[5] Agli inizi degli anni '80 vi furono alcuni tentativi legislativi sulla questione migratoria ma non furono portati a termine (la proposta di legge 694/1980 "Norme integrative della disciplina vigente e il controllo degli stranieri", e la 1812 /1982 "Disciplina dell'occupazione in Italia di lavoratori stranieri extracomunitari" che cadde con il Governo Spadolini nel novembre del 1982.

all'insegnamento di lingua italiana, all'associazionismo. Particolarmente interessante era il riconoscimento dei diritti in ambito economico, sociale, educativo, formativo, associativo e culturale per lo straniero extracomunitario autorizzato a soggiornare in Italia come lavoratore o come familiare di un lavoratore. L'immigrato in regola con le leggi dello Stato godeva teoricamente di tutti i diritti sociali e sindacali degli italiani. Inoltre, erano stati istituiti tre strumenti: la Consulta - un organismo consultivo tripartito con una partecipazione delle organizzazione degli immigrati, una Commissione presso il Ministero degli Esteri per "promuovere e controllare l'applicazione degli accordi bilaterali e multilaterali previsti dalla Convenzione OIL 1975", e un Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Tuttavia, queste istituzioni hanno stentato a nascere anche a cause della inadeguatezza delle le strutture preposte e i notevoli ritardi nell'applicazione della normativa.

La legge 943 definiva le modalità di ammissione in Italia del lavoratore straniero e prevedeva l'istituzione di liste speciali per il collocamento dei lavoratori stranieri. In esse dovevano essere iscritti prima gli stranieri che si trovano già sul territorio italiano, in seguito, quelli che risiedevano ancora all'estero e aspiravano ad emigrare in Italia per ragioni di lavoro. Il datore di lavoro poteva attingere a queste liste speciali, avanzando una richiesta di autorizzazione al lavoro, che veniva accolta una volta accertata l'indisponibilità di manodopera italiana o comunitaria. La chiamata seguiva il criterio numerico dello scorrimento della graduatoria. Tuttavia, per lavori che necessitavano di un particolare rapporto di fiducia era consentita la chiamata nominativa. Data la notevole capacità di assorbimento del settore dei servizi, nei quali più facilmente si ravvisava la carenza di manodopera italiana, di fatto spesso si verificavano accessi irregolari al mercato di lavoro: di solito si entrava con un permesso di soggiorno di tipo turistico; lo straniero trovava lavoro, ma nel frattempo scadeva anche il permesso turistico: a quel punto la sua permanenza sul territorio nazionale diventava irregolare (Briguglio, 1996).

Nel complesso, la normativa mirava a regolare i flussi in modo tale da evitare la concorrenza dei lavoratori non comunitari con la forza lavoro nazionale e cercare di offrire un'alternativa legale all'immigrazione clandestina. Prevalse così una visione dell'immigrato come lavoratore temporaneo (Zincone, 2007).

La parzialità della legge si è resa manifesta anche nel suo aspetto più rilevante, e cioè nella regolarizzazione della posizione dei lavoratori extracomunitari in situazione irregolare. La sanatoria prevista inizialmente per tre mesi, fu prorogata fino al marzo 1988. In 15 mesi i lavoratori extracomunitari regolarizzati furono 116 mila. Meno di 40 mila furono regolarizzati come lavoratori dipendenti, la maggioranza come disoccupati veri o presunti. Per quanto riguardava le provenienze dei regolarizzati secondo la L 943, il 49% proveniva dall'Africa, precisamente un terzo era costituito dai nord africani. Al secondo posto veniva l'Asia con il 28,4% del totale seguita dall'Europa orientale con il 7,5% ed infine l'America Latina con il 4,5% (Caritas, 1996).

Il numero limitato di regolarizzati rifletteva una visione parziale delle nuove caratteristiche dei flussi migratori. La legge aveva come riferimento principale i lavoratori dipendenti in base all'idea che l'immigrazione fosse ancora una immigrazione da "domanda" di lavoro non soddisfatto dall'offerta locale e non un 'immigrazione

prevalentemente da offerta come effettivamente era. La legge tralasciava ogni valutazione dell'effetto di spinta dai paesi di provenienza e ignorava l'esistenza dei lavori precari e autonomi. La maggior parte dei lavoratori stranieri furono costretti a restare in clandestinità, se avessero dichiarato la loro identità avrebbero perso il lavoro. Inoltre, la legge era diretta ai lavoratori a tempo pieno e non ai lavoratori stagionali, membri di cooperative, lavoratori autonomi o studenti .

La legge 943/1986 non era stata accompagnata da una revisione delle norme sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri, non c'era un coordinamento tra gli aspetti relativi alla prestazione di lavoro e quelli relativi al soggiorno; restava quindi in vigenza la normativa posta dal **Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1931**. La legge era inoltre molto garantista per i pochi lavoratori capaci di usufruirne ma rappresentava per tutti gli altri un provvedimento di chiusura (Macioti, Pugliese, 1991). Perfino alcuni aspetti più innovativi e progressisti della legge, i numerosi diritti riconosciuti agli immigrati in regola, spesso restarono una "mera asserzione di principio senza tradursi in un'effettiva equiparazione dei lavoratori stranieri extracomunitari ai lavoratori nazionali" (Adinolfi 1993).

In sintesi la legge 943 aveva come riferimento un modello di welfare in declino. Si poneva come strumento di avvio del lavoratore dipendente e di accesso a un sistema di previdenza e garanzia poco probabili nel caso degli stranieri e sempre più obsoleto anche per la società italiana nel suo complesso (Vicarelli,1990).

Negli anni 1986–1989, il quadro legislativo fu ulteriormente definito dall'approvazione di specifiche normative regionali in materia di assistenza sanitaria e sociale, di formazione professionale, di politiche abitative e promozione culturale[6].

Nonostante questa attività legislativa, l'Italia era rimasta all'epoca l'unica tra le nazioni industrializzate sprovvista di una legge organica sulla questione immigrazione. Alla luce degli avvenimenti attuali, suscita curiosità la dichiarazione di Bolaffi secondo la quale il fenomeno migratorio era definito allora "come politicamente esplosivo ma poco redditizio sul terreno elettorale" (Bolaffi 1996).

3.3.3. Gli anni novanta. Dal Decreto Dini alla legge organica sull'Immigrazione (L.40/1988)

La cosiddetta "legge Martelli" nacque come decreto legge fortemente condizionato dalle preoccupazioni di politica estera. L'Italia doveva dimostrare ai suoi alleati di poter controllare le proprie frontiere. La sua approvazione avvenne in un clima segnato da forte polemiche sia all'interno del governo (da parte del partito repubblicano) sia dell'opposizione (soprattutto da parte delle forze politiche di destra, MSI in particolare e Leghe). Lo scarso successo di questa sanatoria, la generale crescita del fenomeno della irregolarità, l'incremento delle tensioni sociali stimolarono la legge successiva e posero le politiche migratorie al centro di un di dibattito pubblico fortemente polarizzato. Il crollo del muro di Berlino contribuì al cambiamento nella percezione dei processi migratori da parte del sistema politico italiano e dell'opinione

[6] Nel 1988 le regioni Lombardia e Marche hanno varato delle leggi specifiche sulla questione immigrazione. Nel 1989 la Regione Piemonte, nel 1990 il Veneto, la Liguria, l'Abruzzo, il Lazio, la Basilicata, l'Emilia Romagna, la Toscana , la Calabria l'Umbria, il Trentino Alto-Adige, la Puglia, il Friuli ed infine la Sardegna.

pubblica. La presenza straniera venne percepita sempre più come un problema di ordine pubblico e come una realtà relativamente indifferenziata caratterizzata più da fattori di spinta che non dalla domanda di lavoro (Sciortino, Colombo, 2004).

Sostanzialmente, l'obiettivo della **L. 39/ 1990 "Norme urgenti in materia di asilo politico ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e apolidi"** era quello di affrontare la questione immigrazione nel suo complesso e di riordinare tutta la materia riguardante l'ingresso, il respingimento alla frontiera, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri. La legge affrontava tre questioni principali:

1. la situazione dei rifugiati con l'abolizione della riserva geografica per i richiedenti asilo;
2. il riordino in materia di ingresso, soggiorno, respingimento alla frontiera ed espulsione dei cittadini stranieri con l'abrogazione di numerose norme del Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza. Nello specifico la legge in questione aveva allargato le categorie valide per il soggiorno, conferendo ai cittadini provenienti dai paesi extracomunitari l'ingresso in Italia per motivi di turismo, istruzione, salute, lavoro (autonomo e subordinato) e chiarificato le normative per l'espulsione, fornendo agli immigrati un modo legale di difesa, nonché istituendo un fondo per le politiche dell'immigrazione e dei centri di accoglienza.
3. In terzo luogo la 39/1990 prevedeva una sanatoria per coloro già presenti sul territorio nazionale; tale provvedimento era maggiormente ispirato alla solidarietà poiché non prevedeva la necessità di aver svolto un "attività di lavoro". L'interesse era quello di ridurre l'area della irregolarità e della clandestinità. Riconosceva inoltre una larga quota degli immigrati arrivati per motivi legati alle vicende dei propri paesi di origine e spesso senza prospettiva di lavoro.

La sanatoria era estesa anche ai lavoratori autonomi. Ineluttabilmente, il numero delle persone regolarizzate ai sensi della legge 39/1990 sono state molto di più. Precisamente ci furono 234.841 regolarizzati, di cui soltanto il 4% aveva dimostrato di avere un lavoro. Il 57,9% proveniva dall' Africa, il 19,2% dall'Asia, il 9,6 dall' Europa dell' est, il 5,3% dall' America Latina (Caritas, 1996). Questa era stata all'epoca la più importante sanatoria della storia europea.

Il nucleo centrale del provvedimento era rappresentato da misure restrittive delle condizione d'ingresso nel Paese, necessarie per consentire la prosecuzione degli accordi Europei di Maastrict, in pieno accordo con le politiche di chiusura predominante a livello internazionale. Si introdusse l'obbligo di visto per quasi tutti i Paesi dai quali provenivano flussi migratori, si ripristinarono i controlli di frontiera e si attribuì un'importanza alle espulsioni come strumento di contrasto all'immigrazione irregolare. In breve la legge Martelli aveva spostato il baricentro delle politiche migratorie dal Ministero del Lavoro a quello degli Interni (Sciortino, Colombo, 2004).

Al contempo il provvedimento presentava alcuni aspetti decisamente innovativi come per esempio il diritto di cittadinanza come diritto realmente fruibile: l'immigrato iscritto al collocamento può infatti lavorare godendo degli stessi diritti del lavoratore

italiano. L'accesso alla sanità diventa automatico per lo straniero che ottiene il permesso di soggiorno; vengono riconosciute alcune associazioni di immigrati e alcune associazioni che operano sul versante dell'immigrazione; vengono istituite delle consulte nazionali, regionali e provinciali dell'immigrazione; vengono costituite centri di prima accoglienza; vengono previsti fondi destinati alle politiche dell'immigrazione.

Per quanto riguarda l'accesso all'immigrazione regolare per lavoro, mentre la L.943 tendeva ad una regolamentazione degli ingressi funzionali alle esigenze del mercato nazionale del lavoro, attraverso il meccanismo di indisponibilità, la legge n.39 invece non modificava le procedure per l'ottenimento dei visti di lavoro, ma stabiliva che si dovesse ricorrere ad una programmazione annuale ad opera del Governo. Quest'ultimo doveva definire ogni anno l'entità, la composizione dei flussi di immigrazione per lavoro per l'anno successivo tenendo conto delle esigenze dell'economia italiana, delle effettiva capacità di accoglienza, del numero di richieste di permessi di soggiorno per lavoro avanzata dai cittadini stranieri ecc. Sebbene queste disposizioni costituivano un avanzamento rispetto alla legge 943, l'attuazione è stata estremamente limitata e la programmazione dei flussi si è risolto nella cosiddetta "programmazione di flusso zero". Si credeva che sarebbe stata possibile programmare ogni anno il flusso migratorio in base ai requisiti del mercato di lavoro nazionale. Non venne preso in considerazione la quantità di immigrati impiegati nel settore informale. Ulteriori difficoltà derivarono anche dal fatto che una parte consistente dei flussi erano per motivi di ricongiungimento familiare e non di lavoro. Un altro limite della legge era quello di partire dall'assunzione che gli immigrati che vivevano in condizioni di regolarità costituivano la maggioranza. Si credeva che una volta superata la prima fase, gli immigrati avrebbero trovato un lavoro stabile e un alloggio sicuro. Diversi finanziamenti furono stanziati per centri di prima accoglienza, ma il problema non era quello di prima accoglienza ma di offrire una accoglienza generalizzata e a lungo termine.

A livello finanziario, gran parte dei costi destinati all'integrazione della popolazione immigrata dovevano essere sopportate dagli enti locali. Rimasero irrisolti inoltre una serie di ostacoli, tra cui: il problema del riconoscimento delle qualifiche di studio e professionali per poter accedere a determinati tipi di lavoro più qualificati, l'acquisto e il riconoscimento della patente ed infine le difficoltà inerenti alla necessità di dover cambiare di frequente tipo di permesso di soggiorno.

Per molto tempo la disciplina dei flussi migratori comportò di fatto un blocco dell'immigrazione legale per lavoro (visto il crescente bisogno di manodopera a causa del forte calo demografico) e l'incentivazione dell'immigrazione illegale al di fuori del controllo dello stato. Si diffuse così la convinzione che l'immigrazione fosse massiccia e incontrollabile, fomentando una generalizzata paura dell'invasione. Un circolo vizioso comune anche ad altri paesi Europei (Bonetti, 1996).

Nel marzo del 1993, il Ministero per gli Affari Sociali aveva istituito una "Commissione di studio per addivenire a una legge organica sulla condizione giuridica dello straniero". Ma il Governo continuò ad adottare la decretazione d'urgenza. Il 18 novembre del 1995 fu emanato il **D.L n 489 " Disposizioni urgenti in materia di una politica dell'immigrazione per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale di cittadini non appartenenti all' Unione Europea".** Lo stesso

decreto Dini fu frutto di un confronto aspro fra le diverse fazioni politiche portatrici di altrettanti diversi disegni politici ed ideologici relativamente al tema dell'immigrazione. Da una parte la lega Nord difendeva la linea dura contro l'immigrazione clandestina fino a minacciare il Presidente del Consiglio Dini di affossare la finanziaria se il governo non avesse provveduto a emanare un decreto che consentisse le espulsioni più facili. Dall'altra, il mondo del volontariato cattolico e della sinistra si opponeva fortemente alla linea dura contro l'immigrazione. Il decreto conteneva disposizioni concernenti la regolamentazione dei flussi di ingresso e del lavoro stagionale dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea, disposizioni sulla materia dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri, le modalità e i casi della loro espulsione e le norme relative alla regolarizzazione della posizione. Il decreto fu reiterato tre volte senza sostanziali modifiche (Ambrosiani, Salti, 1997). Si tratta però di una normativa che finì con l'accentuare le lacune e le contraddizioni della politica migratoria italiana. Particolarmente controversi furono le disposizioni riguardanti il regime delle espulsioni dal territorio dello Stato in cui era stata messa in questione la stessa costituzionalità delle norme (Bonnetti, 1996).

Per quanto riguarda la sanatoria, questa era rivolta a coloro che erano entrati in Italia prima del 18 novembre 1995 e avevano lavorato nell'ultimo anno presso lo stesso datore di lavoro o avessero un rapporto di lavoro ancora in atto. Il datore di lavoro doveva dichiarare la propria disponibilità ad assumere regolarmente il lavoratore immigrato e a versare in anticipo una certa quota di contributi previdenziali. Si era cercato in questo modo di fare emergere il lavoro nero attraverso l'autodenuncia del datore di lavoro. Ma alcune disposizioni contenute nella norma di fatto scoraggiarono questa possibilità: il versamento anticipato di sei mesi di oneri sociali per lavoratori assunti a tempo indeterminato e quattro mesi per quelli a tempo determinato, erano un carico eccessivo per i datori di lavoro. Ciò favorì il mantenimento di situazioni di clandestinità, l'incentivarsi di licenziamenti ed infine, che gli onori venissero pagati dai lavoratori stessi. Nonostante ciò, complessivamente, la sanatoria risultò essere un discreto successo che aveva consentito di inserire nel mercato del lavoro oltre 200.000 lavoratori immigrati, sottraendoli dall'economia sommersa, senza oneri a carico dei fondi pubblici, anzi alimentando il gettito contributivo e previdenziale (Pittau, Alessandrelli, Bocchini 1997)[7].

[7] Precisamente al 31. 12 1996 sono state accolte 228.567, di cui il 5,2% per ricongiungimento familiare, 81.7% per lavoro subordinato e 13.1% per iscrizione al collocamento (Caritas, Anticipazioni del Dossier statistico, 1997). Attraverso questa sanatoria, si è potuto momentaneamente superare l'ingorgo dell' assunzione di lavoratori extracomunitari causato dal meccanismo di collocamento degli stranieri all' estero (Pittau Alessadrini Bocchini, 1997). La regolarizzazione del 1996 come quella prevista dalla L. 39/ 1990 conferma come il Meridione sia l'area maggiormente esposta agli ingressi irregolari. Nel Sud, di fatto, la percentuale di regolarizzati (33.6%) supera quella dei titolari di permesso di soggiorno (16.6%). Nel 1990 i valori erano rispettivamente il 29.7% di regolarizzati rispetto al 11.6% i titolari di permessi di soggiorno. Nel Nord invece il rapporto si inverte, la percentuale di soggiorni legali è di 51,2% rispetto al 44,5% delle regolarizzazioni nel 1996. Nel Centro i titolari di permessi di soggiorno sono il 32.2% e i regolarizzati nella sanatoria del 1996, il 29.6%. La distribuzione territoriale dei regolarizzati per settore di attività conferma le tendenze consolidate da tempo: infatti le assunzioni industriali predominano nell'Italia settentrionale (27,5% rispetto al 15,4% del Centro e il 11.9% del Sud e l8,4% delle isole). Nel Sud e nelle Isole, gli immigrati sono prevalentemente impiegati nel settore agricolo (33.6% e 30,4% contro l'11.5% del Centro e il 6,3% nel Nord). Il lavoro nei servizi invece si trova soprattutto nell'Italia Centrale (73.1%, rispetto al 66.3% del Nord e il 54.5% del Sud, (Pittau, Alessandrelli, Bocchini , 1997).

Molto positiva è stata invece la disposizione che permetteva allo straniero presente in Italia il diritto all'assistenza sanitaria senza riguardo alla regolarità del soggiorno.
Secondo Alessandro del Lago, il decreto Dini aveva raggiunto obiettivi politici molto più importanti rispetto ai suoi articoli specifici, poiché aveva "*sancito il principio della chiusura delle frontiere e delle espulsioni come risposta all'emergenza, e funzionato come banco di prova per una larga intesa tra destra e centro sinistra in materia di immigrazione in nome dell''interesse nazionale' "*(del Lago, 2008).

A partire dal 1996 il governo di centro sinistra si era impegnato a elaborare una nuova normativa organica sia in tema di ingresso e lavoro sia in tema di integrazione, di controllo del territorio, di espulsioni e di cooperazione internazionale. Da un lato si dovevano concordare le politiche di controllo migratorio con quella degli altri stati firmatari dell'accordo Schengen, e dall'altra il Governo doveva dimostrare di essere in grado di gestire un fenomeno particolarmente delicato come quello rappresentato dall'immigrazione irregolare e clandestina. Il **16.7.1996 fu emanato il cosiddetto "decreto ponte" n 376** in attesa di una legge organica in materia di immigrazione. L'8.8.1996 per la elaborazione di una disciplina organica in materia di immigrazione fu costituita con decreto un'altra "Commissione presso la Presidenza del Consiglio per la redazione di un disegno di legge organico in materia di ingesso e soggiorno nel territorio dello Stato dei Cittadini di uno Stato non membro dell'Unione Europea" sotto la direzione del Ministro per la Solidarietà Sociale, Livia Turco.

Dopo lunghe attese, la legge 40/1998 " **Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"** detta anche Turco/Napolitano venne finalmente approvata il 19 febbraio 1998. Come ben evidenziato nell'analisi di Luca Einaudi "l'approvazione della legge avvenne dopo un iter formale di poco più di un anno, ma in realtà al termine di otto anni di tentativi portati avanti da tutti i governi e da tutte le maggioranze per rafforzare e completare la legge Martelli" (Einaudi, 2007). Lo scopo della nuova legge era quello di ristrutturare completamente la legislazione sull'immigrazione in Italia sia sul piano degli ingressi sia sul versante della stabilizzazione. La normativa si proponeva, in breve, di fornire finalmente una trattazione organica della materia, e colmare la mancata attuazione della riserva di legge in materia di condizione giuridica dello straniero previsto dall'articolo 10, comma 2 della Costituzione" (Bonetti, 1997). Si prefiggeva di superare la logica dell'emergenza e dei provvedimenti tampone, di confermare l'impegno europeista dell'Italia, garantire un limpido percorso di cittadinanza agli immigrati regolari, contrastare l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori" (Ufficio Stampa, presidenza del Consiglio dei Ministri, 14.2.1997).

La **Legge Turco-Napolitano (40/98)** emanata con il primo governo Prodi fondamentalmente si ispirava a una filosofia binaria: si opponeva alla chiusura totale delle frontiere ma anche alle ammissioni indiscriminate degli aspiranti immigrati. Da un lato la normativa riformulava in profondità le norme relative ai controlli di frontiera, alle espulsioni degli stranieri presenti rendendo possibile l'allontanamento immediato sia di quegli stranieri intercettati nel corso di un ingresso clandestino, sia il trattenimento in appositi centri degli stranieri da espellere. Dall'altro poneva le premesse per una maggiore garanzia dei diritti degli stranieri regolarmente presenti.
Tra i suoi obiettivi essenziali figuravano:

1. la realizzazione di una puntuale politica di ingressi legali limitati, programmati e regolati; nonché l'avvio di un processo più efficace per la regolarizzazione e organizzazione dei flussi migratori in cerca di lavoro;
2. il contrasto dell'immigrazione clandestina e dello sfruttamento criminale dei flussi migratori;
3. l'avvio di percorsi di integrazione per gli immigrati legali e per gli stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia.[8]

La politica degli ingressi introduceva diversi punti di rottura con la tradizione italiana precedente; furono predisposte alcune procedure per la determinazione delle quote di ingresso annuali sia per lavoratori stagionali sia per quelli di lungo periodo. Il sistema delle quote per i lavoratori immigrati (programmazione dei flussi di lavoratori non comunitari provenienti dall'estero) fu riformulato con un decreto che fissava un tetto massimo annuale, tenendo conto degli altri ingressi per ricongiungimento familiare e asilo che permettevano attività lavorative. Una delle grandi novità del testo consisteva nella possibilità di introdurre delle "quote riservate" assegnate a paesi con i quali fossero stati conclusi accordi bilaterali, finalizzati al controllo dei flussi e alla riammissione in patria degli stranieri allontanati o respinti. Le quote massime di stranieri da ammettere per lavoro subordinato, stagionale e autonomo erano stabilite ogni anno con decreti del presidente del Consiglio dei ministri. Nell'ambito di tali decreti furono assegnate quote riservate agli ingressi di cittadini di paesi con i quali l'Italia aveva concluso accordi sui flussi di ingresso per lavoro[9].

Inoltre vi fu una maggiore differenziazione delle modalità di ingresso e dei titoli di soggiorno per lo svolgimento di attività lavorative. Per la prima volta in Italia c'era una disciplina legislativa di base per l'ingresso per lavoro stagionale (art.22-23), per lavoro autonomo (art. 24), e infine, si introdusse l'ingresso per ricerca di lavoro, sempre entro i limiti stabiliti dai decreti annuali di programmazione e solo in presenza di un garante (Cespi, 1998). Fu introdotta la figura dello sponsor, cioè un ente, un cittadino o un

---

[8] La normativa si articolava attorno ai seguenti temi: a) modalità di ingresso e dei controlli alle frontiere, disciplina dell'accesso al lavoro, regolamentazione del lavoro autonomo e del lavoro stagionale;b) disciplina più efficace del respingimento alle frontiere e delle espulsioni; c) norme penali e processuali finalizzate al contrasto delle organizzazioni criminali che gestiscono l'immigrazione clandestina; d) garanzie per l'immigrato legale: di poter passare da una condizione di temporaneità ad una maggiore stabilità, mediante la previsione di strumenti nuovi come la carta di soggiorno; di vedere tutelato il diritto a salvaguardare la propria famiglia o a costruirne una nuova; di ottenere il riconoscimento di diritti di cittadinanza quali i diritti alla salute, all'istruzione, ai servizi sociali, alla rappresentanza e al voto amministrativo. Le soluzioni che sono state adottate comportano:

1) un'ampia iniziativa sul piano internazionale, per la definizione e lo sviluppo di un sistema di accordi di cooperazione e di specifica collaborazione in materia di immigrazione con i paesi di maggior provenienza del flusso migratorio;
2) un impegno sistematico di adeguamento delle strutture amministrative ai compiti loro affidati dalla nuova legge, e di stretta concertazione interministeriale;
3) la più ampia collaborazione con gli enti locali e con le Regioni, cui spetta un ruolo determinante specie per la realizzazione di una politica dell'accoglienza, dell'integrazione, dei diritti.

[9] Per quanto concerne la politica del lavoro, si presentano importanti novità. Innanzitutto vi è una maggior tendenza ad affrontare il problema dei flussi migratori ricorrendo maggiormente ad accordi bilaterali con i paesi di provenienza degli immigrati stessi. Nei decreti di programmazione annuale degli ingressi, vengono favoriti quei paesi che abbiano gia stipulato degli accordi con l'Italia. Inoltre, seconda novità introdotta, si deve tenere in conto delle indicazioni del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale sull'andamento occupazionale regionale e nazionale, nonché del numero dei cittadini extracomunitari iscritti alle liste di collocamento.

associazione che per l'appunto sponsorizzasse l'alloggio, il sostentamento e l'assistenza sanitaria del lavoratore immigrato. I permessi rilasciati per lavoro, famiglia e studio diventarono più flessibili e potevano dar luogo ad attività diverse da quelle inizialmente previste. Fu prevista un'anagrafe annuale informatizzata delle offerte e delle richieste di lavoro subordinato dei lavoratori stranieri. Vennero introdotte per la prima volta norme destinate alla tutela delle vittime del traffico di persone.

Dal punto di vista del contrasto dell'immigrazione, si riformavano le norme sui controlli di frontiera e sulle espulsioni con l'introduzione dell'allontanamento alla frontiera e l'istituzione dei CPT (centri di permanenza temporanei) ovvero luoghi di reclusione per cittadini stranieri privi dei titoli di soggiorno in attesa di identificazione e di espulsione. Gran parte delle misure repressive introdotte con la L.40/199 erano una risposta agli obblighi di Schengen e alla pressione di alcuni stati membri Europei. Per essere ammessi all'area Schengen, il governo italiano doveva adottare lo *Schengen information system* e rinforzare i controlli alla frontiera. Per cercare di controllare gli ingressi clandestini, la legge prevedeva la possibilità di detenere l'immigrato illegale in centri di permanenza temporanei– i ctp appunto -, gestiti da associazioni di volontariato e controllati dalla polizia; varie misure di espulsioni forzate furono introdotte per motivi di ordine pubblico. Le politiche di espulsione furono rafforzate sia con la conclusione di oltre venti accordi di riammissione con i paesi di origine e di transito dei flussi clandestini o irregolari, sia con l'estensione selettiva dell'accompagnamento alla frontiera da parte della polizia di coloro di cui era stato deciso l'allontanamento.

Infine, per quanto riguarda **i percorsi d'integrazione**, la Legge 49/1998 poneva le premesse per una **maggiore garanzia dei diritti degli immigrati regolarmente presenti sul territorio**, trattati come cittadini a parità di diritti e, non soltanto come lavoratori. Agli stranieri regolarmente soggiornanti si assicurava pienezza di diritti in materia civile nell'ambito della disciplina del Testo unico e delle Convenzioni internazionali[10]. La **L.40 /1998 costituì un tentativo di affrontare la presenza migratoria come fenomeno a lungo termine e non come aspetto temporaneo o provvisorio**, e pertanto aveva l'intento di rafforzare l'uguaglianza di trattamento e di diritti fra immigrati e italiani. Veniva istituita inoltre, la cosiddetta "**Carta di soggiorno**" a tempo indeterminato per gli immigrati che avevano soggiornato almeno 5 anni in Italia. Si trattava di uno status intermedio fra quello dello straniero temporaneamente ammesso al soggiorno e quello del cittadino **(**Cespi, 1998). Rappresentava lo strumento essenziale per consolidare il percorso di cittadinanza prefigurato dalla nuova normativa; era a tempo indeterminato e consentiva allo straniero l'ingresso e il reingresso nel territorio italiano, lo svolgimento di ogni attività, l'accesso ai servizi e la partecipazione alla vita pubblica locale. Ai cittadini immigrati veniva concesso la possibilità di concorrere alle assegnazione di alloggi pubblici.

Significative furono le disposizioni a favore dell'integrazione sociale e contro ogni discriminazione per motivi razziali, nazionali ed etnici. Furono istituiti un Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie e una Commissione per le politiche di integrazione presso la Presidenza del Consiglio.

---

[10] In attuazione della Convenzione dell'Oil 143/1975 l'Italia garantisce a tutti i lavoratori stranieri parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani .

Era previsto il ruolo attivo delle regioni, delle province e dei comuni e di altri enti locali nel favorire l'inserimento degli stranieri nel tessuto locale. A tale fine, vennero istituiti i Consigli territoriali per l'immigrazione (composti da enti locali, sindacati, associazioni).

In breve, venne riconosciuta la natura strutturale del fenomeno migratorio, per cui si tendeva verso una programmazione estesa e di lungo periodo (su base triennale e non più annuale come era stato previsto nella legge Martelli).

Tuttavia, nonostante gli intenti dichiarati, la politica di legalizzazione degli ingressi fallì sia per l'insufficienza delle quote rispetto ai bisogni del mercato del lavoro, quanto per l'inapplicabilità delle procedure nella realtà. Particolarmente negativa fu l'insufficiente tutela giurisdizionale nel caso di espulsione. Malgrado il forte aumento dell'efficacia delle misure di controllo delle frontiere, i flussi clandestini aumentarono, rivelando una parziale impotenza delle politiche di controllo in presenza di una forte domanda di lavoratori stranieri che premeva per venire in Italia dove, tra gli effetti dell'invecchiamento della popolazione si registrava anche un calo della popolazione in età lavorativa (Einaudi, 2007).

Per ciò che concerne il piano dell'integrazione, l'insufficienza della legge si manifestò nettamente nello scarso numero delle carte di soggiorno rilasciate. Infine, negativa fu sia la scelta di non approvare il disegno di legge sull'asilo, sia quello di evitare la riforma della legge sulla cittadinanza italiana rinunciando in questo modo a mettere in atto una politica d'integrazione reale.

3.3.4. Il duemila. Le politiche di chiusura: dalla Legge Bossi-Fini al Pacchetto Sicurezza

Tra la fine degli anni Novanta e gli inizi del nuovo secolo l'immigrazione e le politiche migratorie erano divenute un aspetto chiave delle campagne elettorali, del dibattito politico nonché oggetto di scontro ideologico che divise sia i diversi schieramenti politici sia gli esponenti appartenenti allo stesso raggruppamento partitico. In breve, alla soglia del 2000 il fenomeno migratorio aveva " ridisegnato la mappa concettuale della politica contemporanea, del diritto mettendo in discussione paradigmi tradizionali" (Colucci, San Filippo, 2009).

A cavallo del nuovo secolo, il centrosinistra perse la battaglia politica proprio sulla pungente questione della presenza irregolare e clandestina (Einaudi, 2007).

Un anno dopo il cambiamento di legislatura e maggioranza nel 2001, con la entrata in vigore della cosiddetta legge "Bossi-Fini" (n. 189 del 30/07/02) avvenne la riforma della legge Turco Napolitano[11]. Quest'ultima, pur essendo stata contestata nella fase della sua approvazione non venne abolita dal governo di centro-destra, ma fu modificata sostanzialmente in senso restrittivo (accorciamento della durata dei permessi, limitazione dei ricongiungimenti familiari, estensione dell'accompagnamento alla frontiera da parte della polizia, allungamento del trattenimento nei CPT e del numero necessario di anni per ottenere la carta di soggiorno, (Einaudi 2007)). Alcune delle

[11]Con 146 voti a favore , 89 contrari e 3 astenuti venne approvata la legge che prende il nome dal *leader* di Alleanza Nazionale, Gianfranco Fini e da quello della Lega Nord, Umberto Bossi, primi firmatari della legge, che nel governo Berlusconi II, ricoprivano, rispettivamente, le cariche di vicepresidente del Consiglio dei ministri e di ministro per le Riforme istituzionali e la Devoluzione.

misure sconfinarono nella illegittimità come risulterà successivamente da diverse sentenze della Corte costituzionale. Le politiche degli ingressi furono subordinate al rapporto di lavoro. La Lega mantenne alcune promesse elettorali per ciò che concerne il contrasto all'immigrazione irregolare, effettuando un severo giro di vite (come rimpatri forzati, maggiori restrizioni all'ingresso e rafforzamento dei meccanismi di controllo e repressione): venne introdotta l'obbligatorietà delle impronte digitali, l'aumento dei tempi di trattenimento forzato nei CPT, l'arresto per gli irregolari che non avessero ottemperato al decreto di espulsione e l'autorizzazione dell'uso delle navi della Marina Militare per contrastare il traffico dei clandestini. Per ciò che concerne la politica attiva degli ingressi, divenne facoltativo il decreto del Presidente del consiglio per determinare il numero di ingressi di cittadini non comunitari in Italia.

In materia di occupazione si ricomponeva quel legame tra condizione lavorativa e diritti che il testo precedente aveva evitato di assolutizzare valorizzando la posizione regolare dello straniero non soltanto in quanto lavoratore. Il permesso di soggiorno venne concesso solo allo straniero che già possedeva un contratto di lavoro dalla durata di due anni, e in caso di perdita del lavoro, fu concesso un periodo di sei mesi per ricerca di nuova occupazione. La legge **189/2002 introduceva infatti il cosiddetto contratto di soggiorno per lavoro subordinato** (rilasciato dalla Prefettura Sportello Unico per l'Immigrazione) stipulato fra datore di lavoro e un prestatore di lavoro straniero che prevedeva la garanzia da parte del datore di lavoro dell'alloggio e delle spese di viaggio.

Per l'autorizzazione del nuovo ingresso si imponeva la verifica preventiva di lavoratori italiani o comunitari disponibili a occupare quel posto di lavoro specifico. Per le caratteristiche del mercato del lavoro italiano, il carattere strutturale della domanda di lavoro straniero e le capacità operative degli uffici preposti, la norma ebbe l'effetto di ostacolare ulteriormente le possibilità di ingresso regolare (Sciortino, Colombo, 2004)

La legge Bossi Fini mise in atto una complessiva restrizione delle politiche per l'integrazione. Passava da cinque a sei anni il periodo di soggiorno necessario affinché lo straniero potesse ottenere la carta di soggiorno. Vennero limitate e rese più complesse le procedure per i ricongiungimenti familiari dei cittadini non comunitari e fu mantenuto a 10 anni il periodo di residenza e per poter inoltrare da domanda di cittadinanza.

In materia di espulsione, la legge del 2002 introdusse due norme che furono molto discusse: la prima prevedeva che gli immigrati potessero essere espulsi forzatamente scortandoli alle frontiere; la seconda prevedeva invece che qualora un immigrato fosse ritrovato per la seconda volta senza permesso di soggiorno poteva essere fatto oggetto di misure detentive. Queste due norme furono duramente contestate dalla Corte Costituzionale, contestazione che si espresse con alcune sentenze della stessa Corte che rafforzarono i diritti di difesa degli stranieri oggetto dei provvedimenti di espulsione. Questa interpretazione negativa delle espulsioni insieme ai costi che queste stesse operazioni di espulsione comportavano, si tradussero in un progressivo alleggerimento nell'esecutività di queste misure. Inoltre il governo abbandonò l'idea di introdurre un apposito reato per la sola presenza clandestina in Italia per non intasare i tavoli dei magistrati già saturi di lavoro con l'avvio di nuovi e numerosi procedimenti e per non ingolfare ulteriormente le carceri già abbondantemente sovraffollate.

In materia d'asilo, la legge n. 189/2002, in mancanza di una legge organica in materia, conteneva due articoli dedicati al tema. Introduceva una procedura semplificata

accanto a quella ordinaria, unitamente all'istituzione da un lato delle Commissioni Territoriali, con il compito di determinare lo status di rifugiato, e dall'altro di una Commissione nazionale cui sono state affidate competenze di indirizzo e coordinamento.

In conclusione, con la Legge Bossi-Fini prevalse una visione dell'immigrato come lavoratore ospite e fattore di produzione flessibile. Tuttavia, il principale obiettivo proclamato, cioè quello di ridurre il lavoro nero degli immigrati veniva di fatto ostacolato dai vari articoli che rendevano sempre più complicato il lavoro regolare (Einaudi, 2007). La sanatoria connessa all'approvazione della Bossi Fini, mise in chiara luce alcune delle contraddizioni della normative: furono regolarizzati all'epoca il più alto numero di immigrati (705.000 domande, 646.000 regolarizzati secondo l'Istat) sia rispetto alle sanatorie precedenti in Italia sia a quelle europee. Un esito che rilevava quanto le **normative restrittive erano di fatto incompatibili con la situazione reale del paese**. Da un lato la manodopera immigrata era diventata una parte integrante e strutturale dell'apparato produttivo del paese e dall'altro la penisola era divenuta un importante bacino di approdo per i flussi migratori internazionali che difficilmente potevano essere frenati attraverso quelle politiche di cooperazione messi in atto dal Governo. Quest'ultima era essenzialmente "un mix di donazioni defiscalizzate per la cooperazione allo sviluppo con revoca dell'assistenza dei finanziamenti della cooperazione per chi non collaborava nella lotta all'immigrazione clandestina" (Einaudi, 2007).

Le politiche migratorie del quarto governo Berlusconi delineano oggi una marcata continuità e un inasprimento degli aspetti più restrittivi e repressivi già in vigore dalla legge Bossi /Fini. Le tre linee guida del disegno di legge **773-B**[12] sono: c**ontrasto all'immigrazione clandestina**; **lotta alla criminalità**; **sicurezza pubblica**. Da una parte si prefigura un netto irrigidimento delle norme contro la presenza clandestina sul territorio nazionale che diventa "un aggravante di reato", ma al contempo si instaura un complesso normativo che incrementa l'incertezza e la precarietà degli immigrati regolarmente soggiornanti in Italia. Il cosiddetto "pacchetto sicurezza" è un intervento complesso composto da vari provvedimenti normativi (essenzialmente disorganici), di cui una parte erano già in vigore da mesi.

L'elemento di innovazione si manifesta nelle modalità di intervento intraprese dal governo: non più una legge sull'immigrazione, come avvenuto nei passati governi di centro sinistra e di centro destra, ma provvedimenti sulla "sicurezza", attraverso lo strumento del decreto legge che rafforzano così in maniera definitiva quel nesso tra immigrazione, clandestinità e criminalità (Caponio, 2009). A sua volta, la drammatizzazione mediatica dei singoli casi di cronaca svolge un ruolo chiave nell'alimentare una percezione abnorme del problema "sicurezza" inducendo in talune circostanze a una vera e propria caccia alle streghe nei confronti del diverso. Complessivamente, il pacchetto sicurezza delinea una sorta di "diritto penale speciale per lo straniero" destinato a creare un divario fra cittadini italiani sul terreno della

[12] Il 2 luglio 2009,dopo tre voti di fiducia, con 157 sì (Pdl e Lega), 3 astenuti e 124 no (Pd, Idv, Udc), viene approvato il cosiddetto "pacchetto sicurezza".

titolarità dei diritti, nell'accesso ai servizi e nel mercato di lavoro. In sintesi, le nuove regole che riguardano la presenza immigrata in Italia sono le seguenti[13].

1. **Contrasto della presenza irregolare e l'immigrazione clandestina**
   - Introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale punito con ammenda da 5000 a 10.000 euro [Legge 94/2009].
   - Introdotta l'aggravante di clandestinità [Legge 125/2008].
   - Carcere da 6 mesi a 3 anni e confisca dell'appartamento per chi affitta ai clandestini [Legge 125/2008]
   - Punito più gravemente il favoreggiamento all'immigrazione clandestina, anche nella forma associata [Legge 94/2009].
   - Introdotto il reato per lo straniero che altera i polpastrelli per impedire di essere identificato [Legge 125/2008].
   - Aggravate le conseguenze per i datori di lavoro che assumono stranieri irregolari [Legge 125/2008].
   - Possibilità di trattenere gli immigrati irregolari nei CIE fino a 180 giorni, consentendone l'identificazione e la successiva espulsione [Legge 94/2009].
   - Finanziata la costruzione di nuovi CIE e l'ampliamento degli esistenti [Legge 186/2008].
   - Ratificato l'accordo tra Italia e Libia e firmato il protocollo aggiuntivo per il pattugliamento congiunto delle acque del mediterraneo [Legge 7/2009 e ,protocollo 4 febbraio 2009].
   - Espulsioni per chi viene condannato ad una pena superiore a due anni [Legge 125/2008]
   - Resa effettiva l'espulsione degli stranieri che si trattengono nonostante siano già destinatari di un provvedimento di allontanamento [Legge 94/2009].
   - Istituito un Fondo destinato a finanziare le spese per i rimpatri [Legge 94/2009].
   - Previsto l'obbligo per i servizi di "money transfer" di acquisire e conservare per dieci anni copia del titolo di soggiorno dello straniero che effettua l'operazione, nonché l'obbligo di segnalare lo straniero all'autorità di pubblica sicurezza, in caso di mancata presentazione del titolo di soggiorno [Legge 94/2009].

2. **Obbligo di esibizione del permesso di soggiorno**
   - Introdotto l'obbligo di esibire agli uffici pubblici il titolo di soggiorno ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati, fatta eccezione per i provvedimenti inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, nonché alle attività

[13] Segreteria Tecnica del Ministro, Ministero degli Interni, "Norme del pacchetto sicurezza e collegati, sintesi per materia", Roma, Ottobre, 2009.

sportive e ricreative a carattere temporaneo [Legge 94/2009 art. 1, co. 22, lett. g)].

- Prevista la cancellazione dello straniero dall'anagrafe dopo sei mesi dalla scadenza del permesso di soggiorno [Legge 94/2009 art. 1, co. 28].

3. Verifica delle condizioni di vita

- Introdotta la possibilità della verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico sanitarie dell'immobile a seguito della richiesta di iscrizione e variazione anagrafica [Legge 94/2009 art. 1, co. 18].• Introdotto l'obbligo di dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari, nonché dotato di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali, per lo straniero che richiede il ricongiungimento familiare [Legge 94/2009 art. 1, co. 19].

4. Lotta all'elusione della normativa in materia di immigrazione clandestina.

- Introdotto per gli stranieri l'obbligo di presentare un documento che attesti la regolarità del soggiorno per la celebrazione del matrimonio [Legge 9/2009 art. 1, co. 15]
- Sono ora necessari 2 anni di residenza (e non più sei mesi) per richiedere la cittadinanza per matrimonio [Legge 94/2009 art. 1, co. 11].
- Non sono più consentite richieste strumentali di ricongiungimento familiare e di protezione internazionale [Dlgs. 160/2008 e Dlgs. 159/2008]
- Divieto di ricongiungimento in caso di poligamia [Legge 94/2009].
- Previsto che, in situazioni di urgenza, sia il Ministro dell'interno a nominare il rappresentante dell'ente locale nella Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, su indicazione del sindaco del comune presso cui ha sede la stessa Commissione, dandone tempestiva comunicazione alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali [Dlgs. 159/2008art. 1].

5. Accordo di integrazione

- Introdotto il superamento di un test di lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo periodo [Legge 94/2009].
- Introdotto l'obbligo di sottoscrivere - contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno - un Accordo di integrazione articolato per crediti, la cui integrale perdita comporta la revoca del permesso di soggiorno [Legge 94/2009].

6. Incentivi per l'occupazione qualificata

- Introdotti incentivi per l'occupazione qualificata: gli stranieri che abbiano conseguito in Italia un dottorato o un master possono convertire il permesso di soggiorno per studio in permesso per lavoro e ottenere un permesso di soggiorno per ricerca lavoro della durata massima di 12 mesi [Legge 94/2009].

- Semplificate le procedure di ingresso per lavoro per alcune categorie di lavoratori particolarmente qualificati [Legge 94/2009].
- Emersione del rapporto di lavoro irregolare con cittadini extracomunitari presenti sul territorio nazionale, impiegati presso le famiglie come colf o badanti [Legge 102/2009]".

Ineluttabilmente, le nuove normative hanno riscosso forti polemiche e dissenso non soltanto fra le forze politiche di opposizione, nella chiesa, nel terzo settore, fra le associazioni di volontariato e fra i giuristi, ma anche in seno alla stessa maggioranza. Di fatto, grazie alle pressioni del presidente della Camera Fini e di una lettera sottoscritta da oltre 100 parlamentari del Pdl, è stato annullata la norma relativa alla segnalazione (art. 35 TU) da parte del personale medico sanitario per i cittadini stranieri non in possesso del permesso di soggiorno.

Nell'insieme, si tratta di un disegno di legge che considera lo straniero esclusivamente in termini di "ordine pubblico", i provvedimenti specifici comportano una compressione dei diritti fondamentali dell'individuo e non riguardano la "sicurezza dei cittadini".

3.3.5. Limiti e critiche alla recente normativa in materia di immigrazione.

Introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno illegale.

Un importante gruppo di giuristi hanno sottoscritto un appello sottolineando quanto il cosiddetto "reato di clandestinità" non sia sostenibile giuridicamente[14]. Entrare irregolarmente in uno stato è espressione di una condizione individuale, soggettiva, quella di essere migranti e non rappresenta un atto lesivo di beni meritevoli di tutela penale. Per i firmatari si tratta di "una norma che oltre ad esasperare la preoccupante tendenza all'uso simbolico della sanzione penale, criminalizza mere condizioni personali e presenta molteplici profili di illegittimità costituzionale. La norma è, anzitutto, priva di fondamento giustificativo, poiché la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce l'assoluta irragionevolezza della nuova figura di reato; inoltre, il ruolo di *extrema ratio* che deve rivestire la sanzione penale impone che essa sia utilizzata, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo" (www.asgi.it).

L'aggravante per gli irregolari che commettono reati (la norma stabilisce che quando è uno straniero senza permesso a commettere un reato la pena può essere aumentata di un terzo), "è una aperta violazione di un principio del diritto penale - il principio di uguaglianza di fronte alla legge" (UIL, Dipartimento politiche Migratorie della UIL , 2009).

---

[14] Angelo Caputo, Domenico Ciruzzi, Oreste Dominioni, Massimo Donini, Luciano Eusebi, Giovanni Fiandaca, Luigi Ferrajoli, Gabrio Forti, Roberto Lamacchia, Sandro Margara, Guido Neppi Modona, Paolo Morozzo della Rocca, Valerio Onida, Elena Paciotti, Giovanni Palombarini, Livio Pepino, Carlo Renoldi, Stefano Rodotà, Arturo Salerni, Armando Spataro, Lorenzo Trucco, Gustavo Zagrebelsky. Fonte U*n appello sottoscritto da noti giuristi perchè il nostro legislatore non introduca il reato cosidetto di clandestinità* **www.giuristidemocratici.it 25-06.09**

Le conseguenze e le ripercussioni innescate dal cosiddetto "reato di clandestinità" sono ancora in esame. Alcuni osservatori hanno segnalato alcune delle conseguenze più marcate, tra cui:

- l'inevitabile sottrazione da parte dei migranti clandestini da qualsiasi contatto con l'ordinamento italiano;
- l' incremento di situazioni di sfruttamento degli immigrati irregolari;
- l' aumento della domanda di asilo;
- un maggiore ricorso alle organizzazioni criminali per l'arrivo e la permanenza;
- l'ingolfamento del sistema giudiziario.

L'introduzione del reato di clandestinità in combinazione con le altre norme previste che impongono l'obbligo di denuncia della presenza irregolare nel territorio innescano ulteriori ripercussioni sui diritti fondamentali della persona e dei minori nonché sulla collettività e la salute pubblica. La Legge 94/2009 stabilisce di fatto che i pubblici ufficiali ora sono tenuti a "segnalare" il "clandestino" alle autorità, e a sua volta nessun atto di Stato Civile può essere eseguito senza permesso di soggiorno (dalla registrazione delle nascite, per chi è privo di passaporto, alla registrazione dei decessi, dalle testimonianze in tribunale per cause civile e penali al completamento degli studi una volta maggiorenne e al trasferimento di denaro ai paesi d'origine).

I Centri di identificazione ed espulsione.

L'estensione, da due a diciotto mesi, del periodo di trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione snatura la funzione dei centri, tramuta una "temporanea" limitazione della libertà personale in una vera e propria carcerazione preventiva più lunga di quella prevista per reati gravissimi. Secondo il presidente del CIR[15], si tratta di una detenzione arbitraria "perché le statistiche dimostrano che le possibilità di rendere effettiva l'espulsione aumentano solo marginalmente prolungando la permanenza in tali centri" **(**Intervista a Christopher Hein, CIR, www.stranieriinitalia,it 2008).

Ulteriori restrizioni nel diritto d'asilo.

Secondo diversi osservatori, la normativa in questione ha conseguenze sulle possibilità per i richiedenti asilo in Italia di ottenerlo. In primo luogo, denuncia il direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati, Cristopher Hein, l'abolizione dell'effetto sospensivo del ricorso avanzato dal richiedente asilo che, in prima istanza, abbia ricevuto una decisione negativa alla sua domanda di protezione è in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ove si enuncia che "ogni persona ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale". Inoltre, il direttore del Cir evidenzia che

[15]Consiglio Italiano per i Rifugiati – svolge attività di assistenza diretta alle persone- orientamento legale, accoglienza alle frontiere, accesso e assistenza durante la procedura di asilo; interventi presso autorità, nonché svolge supporto sociale inteso come accesso ai diritti: orientamento al territorio, percorsi di integrazione e ricongiungimento familiari.

"secondo le statistiche europee, il 30 per cento delle richieste d'asilo vengono accolte solo in seconda istanza; l'eliminazione della seconda istanza di giudizio sulle richieste di protezione internazionale negherebbe al potenziale rifugiato la possibilità di fuggire le persecuzioni e le torture di cui è vittima nel paese d'origine".(Intervista a Christopher Hein, CIR, www.stranieriinitalia,it 2008).

Gianfranco Schiavone, responsabile del settore rifugiati dell'Ics (Consorzio italiano solidarietà), mette in evidenza: "Il vero pr oblema dell'asilo in Italia – dice - è la mancanza del regolamento attuativo del decreto che ha accolto in Italia la direttiva europea del 2005 sulle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato: senza i regolamenti attuativi, i principi delle norme rischiano di non essere applicabili. La mancanza di una chiarezza procedurale ha portato a una discrezionalità da parte delle singole realtà amministrative burocratiche, con tutte le incertezze del caso*"(onte:* www.redattoresociale.it *22.2.2010.).*

Ad aggravare il tutto, conclude Schiavone, "la politica dei respingimenti che pesa tantissimo nel diritto d'asilo in Italia, perché sbarchi e richieste d'asilo coincidevano: dopo il pacchetto sicurezza, molti preferiscono non presentare la domanda e restare irregolari, per mancanza di fiducia e per evitare di diventare oggetto di misure repressive. Il preteso rigore non fa altro che alimentare l'irregolarità" (**Maria Chiara Cugusi** *Fonte:* www.redattoresociale.it *22.2.2010).*

Amnesty International ha più volte denunciato come "la decisione dell'Italia di rinviare in Libia migranti e richiedenti asilo, realizzata a partire da maggio 2009 e più volte applicata nei mesi successivi, è illegittima dal punto di vista del diritto internazionale. Tra gli obblighi dell'Italia vi è quello di non rinviare nessuno in un paese in cui sarebbe a rischio di persecuzioni, torture e altre gravi violazioni dei diritti umani e questo obbligo può risultare violato verso chiunque non sia messo nella condizione di poter chiedere asilo, come appunto accade a tutte le persone rinviate in Libia. Inoltre, rispetto a chi si trovi in condizioni di pericolo in mare, c'è l'obbligo sancito dal diritto internazionale marittimo di condurlo senza indugio in un posto sicuro, ossia un luogo che presenti le caratteristiche minime per garantire l'assistenza umanitaria e un'equa valutazione delle domande di asilo"(Amnesty International, settembre 2009 in Diritto-Oggi, quotidiano on line, 12.marzo, 2010)[16].

Indebolimento dello status degli immigrati regolarmente soggiornanti in Italia

In molti ambiti la nuova normativa rende sempre più precaria la permanenza dei cittadini stranieri regolari e rende al contempo sempre più labile il confine fra irregolare

[16] A metà marzo, il ministero dell'Interno ha reso noto un drastico calo delle domande di asilo presentate in Italia nel corso del 2009, "dalle 30.492 domande presentate nel 2008 si è passati infatti a 17.603 richieste di protezione internazionale presentate nel 2009. Mentre a livello europeo si nota una sostanziale stabilita' nel numero delle domande, in alcuni paesi europei come Francia (circa 42 mila domande) e Germania (circa 27 mila) le domande di asilo sono aumentate rispettivamente del 20% e del 25% in rapporto all'anno precedente. In Italia tale diminuzione può essere anche attribuita alle politiche restrittive attuate nel Canale di Sicilia da Italia e Libia, fra cui la prassi dei respingimenti in mare"(Diritto-Oggi, quotidiano on line, 12.3.2010).

e regolare. Viene introdotta una tassa di circa 200 euro per il rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno. Quest'ultimo è strettamente legato alla durata del contratto di lavoro ("contratto di soggiorno"), nel caso di perdita dell'occupazione la possibilità di rinnovo con iscrizione presso le liste di collocamento è stato ridotto da un anno a solo sei mesi. Vengono poste ulteriori limitazione per ottenere la cittadinanza, per i ricongiungimenti familiari[17], la residenza anagrafica viene subordinata all'idoneità dell'alloggio, se questa risulta non idonea lo straniero diventa irregolare e soggetto a espulsione.

Il cosiddetto "accordo d'integrazione" prevede l'introduzione del permesso di soggiorno a punti, (condizionato all'apprendimento della lingua, della cultura e della tradizione italiana), ma, come è stato contestato da numerosi osservatori, senza che siano state messe a disposizione strumenti e mezzi necessari, tale misura sembra destinata a introdurre ulteriori meccanismi di discrezionalità .

Come è stato più volte evidenziato da Briguglio "Il decreto trasforma anche i migranti regolari in cittadini di serie B, con l'istituzione di un permesso di soggiorno a punti. Se il migrante non si "comporta bene" secondo le autorità, perde punti e quando il permesso si azzera viene espulso"[18].

3.3.6. In controtendenza: alcuni cenni sulla legge regionale n. 10/2008

Le normative comunitarie, nazionali e locali sono in continua evoluzione. In Italia, negli ultimi 10 anni gli enti locali sono stati investiti di crescenti compiti in materia di politica dell'integrazione sociale e di accoglienza dei cittadini immigrati presenti sul territorio. Da un lato si tratta di un livello istituzionale più vicino alle problematiche quotidiane e alle sfide poste da un nuovo bacino di utenza in continua mutamento e dall'altro le stesse lacune degli interventi del governo nazionale tendono a gravare a livello locale l'onere di gestione delle politiche rivolte alla presenza straniera. Inevitabilmente, sono sempre più frequenti le contraddizioni e i conflitti fra ente locale e nazionale, come è stato testimoniato dalle normative presentate dalla Regione Lazio e successivamente la Regione Toscana che hanno assunto posizioni direttamente opposte a quelle governative in materia di tutela dei cittadini stranieri.

Nel giugno del 2008 l'approvazione da parte del Consiglio Regionale della Regione Lazio della legge regionale n. 10 recante "*Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*", ha segnato una vera e proprio inversione di rotta rispetto alle politiche di chiusura che contraddistinguono gli orientamenti prevalenti a livello europeo e nazionale promossa ed elaborata nel corso di due anni da una consigliera indipendente

[17] E stato ribadito come i provvedimenti intesi a contrastare i matrimoni ed i ricongiungimenti "di comodo" rischiano invece di restringere ulteriormente le possibilità di stabilizzazione e di integrazione dei cittadini immigrati in Italia, essendo la famiglia uno dei cardini più importanti per il radicamento sul territorio. E' stato evidenziato come queste norme sono in contrasto con il diritto all'unità familiare, che spetta all'immigrato regolare anche in base alla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo e ad altre Convenzioni Internazionali.

[18] (www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2009/luglio/nota-l-94-09-comm-ue.html)

di Rifondazione e giornalista, Anna Pizzo Si tratta di una delle leggi più avanzate a livello regionale anche perché è stata realizzata attraverso un'ampia partecipazione da parte di associazioni e comitati riuniti attorno al Tavolo di coordinamento per lo studio del fenomeno migratorio nel Lazio. E' stato il frutto di due anni di aspri dibattiti e mediazioni (Giugno , 2008 www.polis/blog.it).

In un contesto nazionale sempre più marcato da una generalizzata istituzionalizzazione dei processi segregativi, la normativa regionale può costituire un primo passo per ricostruire a livello locale una politica di apertura nei confronti dei cittadini immigrati residenti. Di fatto, numerosi studi (Caponio 2006, Capomori 2008) testimoniano come sono proprio le politiche locali in materia di immigrazione che hanno la potenzialità di incidere in modo specifico sui percorsi di inserimento sociale, scolastico e culturale, nonché gestire le diverse domande di riconoscimento etnico e religiose che nascono dal territorio.

Principale obiettivo della legge regionale 10/2008 è quello di rimuovere gli ostacoli che si oppongono all'esercizio dei diritti civili e sociali da parte degli immigrati per garantire condizioni di uguaglianza e favorire la partecipazione alla vita civile e l'accesso ai pubblici servizi. Questo principio generale si traduce nell'effettivo godimento da parte dei cittadini immigrati, al pari dei cittadini che risiedono nel territorio regionale, del diritto all'assistenza sanitaria, nella possibilità di accedere ai servizi che favoriscono l'acquisto della prima casa anche per i migranti che vivono nel Lazio, negli aiuti ai figli per un reale accesso al diritto allo studio e alla formazione professionale ed universitaria. Più in generale la legge contiene disposizioni poste a tutela del diritto allo studio e all'assistenza sociale, sanitaria, abitativa e a sostegno della formazione professionale e universitaria e dell'inserimento nel mondo del lavoro, anche in forma imprenditoriale. Per i minori di seconda generazione si opererà per il riconoscimento di maggiori diritti di cittadinanza, così da attivare concrete politiche di inclusione sociale che parifichino rapidamente tutti i ragazzi italiani e immigrati nati e vissuti a Roma e in Italia. La Regione, tra l'altro, interverrà per finanziare le attività di assistenza e di tutela della salute per i cittadini stranieri «detenuti» nei Cpt, pur ribadendo piena contrarietà alla logica aberrante che li sostiene" (Polisblog.it 27/6/2008)

La nuova legge regionale potrebbe diventare uno strumento da cui ripartire per rilanciare la questione dei diritti, della inclusione sociale e della partecipazione dei cittadini immigrati in un contesto contrassegnato da un quadro normativo nazionale che pone decisamente nuovi vincoli e aggrava ulteriormente un insieme di problematiche e ostacoli alle pubbliche amministrazioni locali che hanno il compito di promuovere le politiche di inclusione ed integrazione e di gestire i servizi rivolti all'utenza immigrata.

Non a caso a pochi giorni dal licenziamento del ddl "sicurezza" nella Provincia di Roma è stato indetto da Italia Lavoro un seminario intitolato "Riflessioni sulle politiche di inclusione ed integrazione sociale dopo l' approvazione del ddl "sicurezza", proprio per avviare una riflessione tra gli operatori del settore per affrontare queste

problematiche[19]. Molte delle controversie relative alle conseguenze del pacchetto sicurezza sulla vita della popolazione immigrata residente in Italia sopra menzionate emergono con particolare drammaticità nel contesto dell'applicazione delle politiche locali che coinvolge tante figure professionali che hanno cercato di fare maturare il processo di integrazione (medici, insegnanti, infermieri, funzionari pubblici, assistenti sociali etc). In estrema sintesi, emerge quanto l'impianto culturale della nuova normativa rende particolarmente difficile alle singole pubbliche amministrazioni l'adempimento dei propri compiti istituzionali, in particolare, emerge una netta contraddizione fra il quadro legislativo e la stessa missione dei CSI[20].

Come ben evidenzia Antonella Massimi, Dirigente Servizio Immigrazione ed Emigrazione – Dipartimento IX Servizi sociali, Provincia di Roma, Assessorato alle Politiche Sociali e per la Famiglia, "La legge regionale n. 10/2008 nel promuovere " la rimozione degli ostacoli che si oppongono all'esercizio dei diritti civili e sociali da parte dei cittadini stranieri immigrati al fine di garantire condizioni di uguaglianza rispetto ai cittadini italiani "(art.1 comma 1) assegna alle Province, in materia di interventi a favore dei cittadini stranieri immigrati, la predisposizione di piani annuali, anche promuovendo forme di partecipazione dei cittadini stranieri immigrati e delle loro associazioni, la partecipazione alla definizione e all'attuazione dei servizi e degli interventi a inserire nei piani di zona, nonché la realizzazione di progetti di orientamento, formazione professionale ed inserimento lavorativo."

"Il Piano provinciale 2009 Programma degli interventi in materia di immigrazione", afferma la Dirigente, è stato "estremamente ampio e complesso, sia per la varietà delle tematiche trattate sia per la diversa tipologia di destinatari degli interventi stessi" in materia di immigrazione e ha messo campo un sistema d interventi complesso sia per la varietà delle tematiche sia per la diversa tipologia di destinatari degli interventi stessi" (Massimi,2010).

3.3.7. La politica migratoria in Italia nel quadro delle normative europee: dilemmi e contraddizioni

Il fenomeno migratorio costituisce, allo stesso tempo, un tema prioritario nelle agende politiche degli Stati membri e uno degli ostacoli maggiori per portare a termine il processo di unificazione europea. Quest'ultimo a sua volta rappresenta uno dei "cambiamenti più radicali e vincolanti per l'Italia anche in termini di politiche migratorie" (Mafioletti, 2007). Ripercorrere le tappe principali della cosiddetta "europeizzazione" delle politiche migratorie è fondamentale per cogliere le implicazioni specifiche e le contraddizioni che contraddistinguono la stessa legislazione italiana in materia.

---

[19] Il seminario si è tenuto il 20 luglio 2009 presso la "Sala della Pace" di Palazzo Valentini e ha visto la partecipazione di Claudio Cecchini, Assessore alle politiche sociali della Provincia di Roma, Antonio J. Manca Graziadei (Avvocato cassazioni Giuristi Democratici), i rappresentanti delle politiche migratorie dei sindacati Cgil, Cisl, e Uil., i rappresentanti del Dipartimento IX Provincia di Roma, Coordinatori Csi, Operatori e mediatori culturali Csi.

[20] L'esperienza dei CSI maturata nella Provincia di Roma è stata una delle tante iniziative innovative e sperimentali portate avanti dal Dipartimento IX, Servizio Immigrazione/Emigrazione della Provincia di Roma nell'ambito delle politiche di accoglienza e integrazione.

L'insediamento di popolazioni molto diverse in termini di cultura, lingua e razza ha posto nuove sfide all'idea dello stato nazione europeo fondato su una identità culturale, razziale e linguistica comune. Lo stesso progetto europeo d'integrazione dipende dalla capacità di inquadrare nuove modalità inclusive di cittadinanze e forme allargate di solidarietà sociale (Schierup, Casteles, 2006). Irrimediabilmente il fenomeno è intrinsecamente legato ad un insieme complesso di preoccupazioni di natura politica, economica e sociale tra cui il bilancio demografico, l'invecchiamento della popolazione della regione, la composizione etnica delle nazioni, la concorrenza dell'Ue nei mercati globali e infine la questione relativa alla "sicurezza" divenuta oramai la principale chiave di lettura attraverso la quale gli Stati membri affrontano il fenomeno migratorio.

Sin dagli inizi del processo d'integrazione europea il libero movimento non solo di capitale e di servizi ma anche di lavoro era visto come uno degli obiettivi primari dell'integrazione. Tuttavia i trattati originari istitutivi delle Comunità europee non contenevano una disciplina specifica riguardante l'immigrazione e dell'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi in Europa.[21] Soltanto a partire dalla seconda metà degli anni novanta l'Unione Europea ha esteso le sue competenze in materia di politiche migratorie e si è assistito a una crescente convergenza sia di queste politiche sia dei modelli nazionali al di là delle loro pur persistenti differenze di cultura politica (Melotti, 2003). In particolare con il Consiglio Europeo di Tampere nel 1999, rilanciato successivamente col Programma dell'Aia nel 2004, la politica comune in materia di immigrazione diventa priorità delle istituzioni europee. Si tratta tuttavia di un processo di "armonizzazione" ricco di antinomie e incognite, che tende a riguardare soprattutto i vari aspetti legati al contenimento e al controllo dei flussi migratori da e per l'Europa (modalità di ingresso e di espulsione dello straniero verso i paesi di provenienza, lotta all'immigrazione illegale e alla tratta di esseri umani). Sui temi relativi alla "sicurezza" i governi nazionali hanno dimostrato una maggiore disponibilità a cedere quote della propria sovranità interna a favore della Comunità. Invece per ciò che concerne il tema dell'integrazione degli immigrati, l'attribuzione o meno di determinati diritti e doveri, i progressi sono stati molto più lenti sia per via delle profonde divergenze a livello giuridico, politico, sociale ed economico, sia perché gli aspetti relativi ai diritti e doveri degli immigrati sono necessariamente considerate maggiormente di competenza statale (Groenendijik 2007).

La cooperazione europea in materia di immigrazione dunque si è stata fondata soprattutto sui meccanismi di controllo dei flussi, sul collegamento tra immigrazione e problemi di sicurezza piuttosto che sullo sviluppo di misure comuni che favoriscano l'integrazione e la protezione dei diritti degli immigrati (Farano, 2002).

In grandi linee si possono distinguere due principali fasi che riguardano le politiche nazionali per le immigrazioni. Una prima fase che va dagli anni Cinquanta agli anni settanta che è stata definita "dalla discrezionalità alla legge", fase in cui le autorità pubbliche nazionali esercitano uno spiccato potere discrezionale in materia di controllo

[21] Il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell' acciaio firmato a Parigi nell'aprile 1951 per iniziativa franco-tedesca , al fine di mettere in comune risorse europee nella produzione del carbone e acciaio. Successivamente, sei Stati europei si sono posti l'obiettivo di sviluppare il processo di integrazione anche nel campo del mercato comune e dell'energia nucleare, dando luogo alla Cee e all'Euratom nel 1957

dei flussi, sia di quelli in entrata sia di quelli in uscita. Prevale una visione liberale che tende a favorire l'integrazione di certe categorie di immigrati ammessi a lavorare.

Quando nasceva il mercato comune europeo con il Trattato di Roma del 1957[22] la politica migratoria era saldamente nelle mani di ognuno degli Stati componenti il primo nucleo europeo. I trattati originari istitutivi delle Comunità europee non contenevano uno specifico riferimento al fenomeno dell'immigrazione anche perché all'epoca questo fenomeno non era così quantitativamente rilevante. **L'art. 48** del Trattato prevedeva la **libertà di movimento per i lavoratori degli stati membri** e pertanto la abolizione di ogni discriminazione di nazionalità per quanto riguardava l'impiego, la retribuzione e altre condizioni di lavoro e occupazione. Non si trattava di libertà di movimento in assoluto, ma connessa all'esercizio di un'attività; dipendeva da un'offerta di lavoro ed era soggetta alle limitazioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. Non era applicabile all'impiego in servizi pubblici. Questa parità di trattamento veniva rafforzata dall'art. 7 del Regolamento che vietava la discriminazione sulla base della nazionalità. Questa limitata libertà di movimento inoltre riguardava soltanto i cittadini degli stati membri e non quelli provenienti dai paesi terzi; per loro era consentita la libera circolazione solo nell'ambito di quei paesi nei quali avevano acquisito il permesso di residenza (Rosenow, 2007). Negli anni settanta, per far fronte alla crescita dei flussi migratori e alla crisi economica, si innescò fra alcuni governi europei una progressiva convergenza su politiche difensive e restrittive degli ingressi orientate al controllo dell'immigrazione, definita all'epoca come problema di "ordine pubblico" e come "minaccia alla sicurezza" .

Una seconda fase si apre tra gli anni ottanta e novanta quando verifica un graduale trasferimento della funzione legislativa in materia di immigrazione dal livello nazionale a quello europeo[23]. Il 1989 viene ritenuto da molti osservatori un anno di svolta in cui il fenomeno migratorio emerge come un tema critico comune a tutti gli Stati membri. Diviene sempre più pressante la necessità di armonizzare azioni e soluzioni condivise in materia di flussi migratori e controlli alle frontiere.

A metà degli anni Ottanta si era assistito a due importanti sviluppi in direzione di un'armonizzazione formale delle politiche sull'immigrazione. Nel giugno 1985 gli stati del Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo) firmano insieme alla Francia e alla Repubblica Federale tedesca gli **Accordi di Schengen** che prefigurano la creazione di uno spazio comune attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere. Gli accordi, inizialmente nati al di fuori della normativa UE, vennero poi inclusi nel **Trattato di Amsterdam** e vennero integrati nel **Trattato di Maastricht**. L'obiettivo era quello di rafforzare la cooperazione giuridica e di polizia tra gli stati per eliminare le frontiere interne e rinforzare quelle esterne. Nello specifico era prevista l'abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne allo spazio Schengen, il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen, la collaborazione delle forze di polizia e la possibilità per queste di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini nazionali (per esempio durante gli inseguimenti di

[22] Il mercato comune europeo nasce con il Trattato di Roma del 1957. Questo trattato prevedeva:l'eliminazione dei dazi doganali tra gli Stati Membri; l'istituzione di una tariffa doganale esterna comune; l'introduzione di politiche comuni nel settore dell'agricoltura e dei trasporti, la creazione di un Fondo Sociale Europeo; l'istituzione della Banca Europea degli Investimenti , lo sviluppo della cooperazione tra gli Stati Membri

[23] A cavallo fra gli anni ottanta e novanta i passi fondamentali sono stati i seguenti: 1985 (Single Market Programme 1985), Single European Act (Sea, 1987), il Trattato di Mastrict del 1993 che culminarono nella European Monetary Union, che comportava la istituzionalizzazione di una cittadinanza dell'Unione europea .

malavitosi), il coordinamento degli stati nella lotta alla criminalità organizzata di rilevanza internazionale (per esempio mafia, traffico d'armi, droga, immigrazione clandestina) e l'integrazione delle banche dati delle forze di polizia (il **Sistema di informazione Schengen**, detto anche **SIS).** L'Italia è entrata nello spazio di Schengen nell'ottobre del 1998 dopo avervi aderito nel 1990.

In secondo luogo nel **1987** il **Single European Act** emendava il Trattato di Roma e costituiva la **Comunità Europea (EC)** e si prefiggeva l'obiettivo di trasformare il mercato comune in un vero mercato interno che implicasse la completa libertà di circolazione di beni, persone, servizi e capitali. Nel Single European Act veniva incluso un programma per l'armonizzazione delle politiche d'immigrazione (Godoy, 2006). Nel giugno del 1990 fu sottoscritta la **Convenzione di Dublino** tra 11 Stati Europei in cui vennero definite una serie di questioni relative all'asilo politico, con un intento di armonizzare le normative in materia. In particolare vennero stabiliti dei criteri per risolvere i problemi delle "domande multiple" e quello dei "rifugiati in orbita" cioè i richiedenti asilo che non trovavano risposta alla loro domanda di accoglienza perché rimandati da uno Stato all'altro per motivi di competenza.

Con il **Trattato di Maastricht** (noto anche come **Trattato sull'Unione europea**, TUE) firmato nel febbraio 1992 dai 12 paesi membri dell'allora Comunità Europea ed entrato in vigore il 1 novembre 1993, vengono introdotti i tre pilastri dell'Unione Europea[24]. Con il Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997 e entrato in vigore nel 1999) il dibattito politico europeo, "volto a conciliare le politiche migratorie con le politiche di sviluppo, ha conosciuto una profonda evoluzione" (Caso, 2007). Si trasferisce dal terzo al primo pilastro la materia relativa alla cooperazione per la giustizia e gli affari interni, fra cui l'azione comune in materia d'immigrazione, la concessone dell' asilo, il rilascio dei visti e le questioni relative alle circolazione delle persone (Maffioletti, 2007). Il trattato ha disposto il passaggio dal metodo intergovernativo a quello comunitario in materia di immigrazione.

Grande importanza è stata data al concetto di mercato interno, la cui interpretazione ha consentito che il fenomeno migratorio fosse trattato come un tema complementare rispetto a quello della piena realizzazione della libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione. La soppressione delle frontiere interne ha obbligato l'Unione a dotarsi di norme comuni in tema di attraversamento delle frontiere esterne e di lotta all'immigrazione clandestina. Con il **Trattato di Amsterdam**, anche **l'asilo politico diventa materia comunitaria.** Tuttavia nei fatti viene mantenuto il metodo decisionale intergovernativo, lasciando agli Stati il controllo sulle decisioni europee (Spreafico, 2006). *Con il Consiglio Europeo di Tampere (ottobre 1999)* si riconosce esplicitamente la necessità di una politica comune dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione. Nello specifico viene ribadito:

- la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi;

[24] Il primo pilastro di tipo comunitario che riunisce i precedenti trattati CECA, CEE ed CEE. Il secondo pilastro è costituito dalla politica estera e sicurezza e difesa (PESC); e il terzo pilastro la cooperazione nei settori della giustizia e Affari interni . Il secondo e terzo pilastro riguardano politiche di tipo intergovernativo, le cui decisioni sono riservate ai rappresentanti dei governi degli stati membri e devono essere deliberate all'unanimità prevedendo, di fatto, un meccanismo di veti reciproci.

- un collegamento delle politiche migratorie con la politica estera dell'UE attraverso forme di partenariato e cooperazione allo sviluppo con i paesi interessati in particolare per migliorare la situazione di povertà e di rispetto dei diritti umani;
- una politica comune in materia di visti e documenti falsi;
- lotta all'immigrazione illegale;
- cooperazione e controllo delle frontiere esterne;
- l'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo.

Tuttavia l'obiettivo di andare verso un'armonizzazione delle politiche europee in materia di immigrazione ha trovato alcuni ostacoli nei successivi incontri del **Consiglio Europeo di Laeken** (dicembre 2001) e nel **Consiglio Europeo di Siviglia** (giugno 2002) dove si è tornati all'agenda tipica delle attività intergovernative precedenti (Spreafico, 2006). Nel primo era emerso un orientamento più restrittivo per ciò che riguarda la politica d'asilo, e nel secondo sono venute a galla alcune divergenze significative rispetto alla lotta all'immigrazione clandestina (Melotti, 2003)

La necessità di un'azione comune in materia di immigrazione viene confermata dall'adozione da parte del Consiglio Europeo nel novembre 2004 di un nuovo programma pluriennale **(Programma dell'Aia 2004-2009)** inteso a rafforzare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea.

Negli anni più recenti sembra emergere una maggiore consapevolezza fra gli esperti e fra i decision makers che una gestione unilaterale e restrittiva dei flussi sia scarsamente efficace nel medio e lungo periodo e poco conforme agli interessi reali delle società europee. Accanto all'obiettivo politico della " immigrazione zero" si sviluppa gradualmente e con molte reticenze una politica definita sinteticamente come "approccio integrato" che mira ad affiancare all'azione di controllo dei flussi migratori una politica di "cooperazione con i paesi di origine".*(Centro Studi di Politica Internazionale, 2008).* Tre sono le direzioni principali che sembrano orientare la politica migratoria europea negli ultimi anni:

- contrasto dell'immigrazione illegale;
- selezione qualitativa dei flussi d'ingresso di immigrati in base alle esigenze europee.
- migliore integrazione dei cittadini di Paesi terzi residenti regolarmente nell'UE. (Panaro, 2009)[25]

[25] Le varie tappe del percorso di armonizzazione delle politiche migratorie europee hanno svolto un ruolo chiave nel determinare l'evoluzione della politica italiana. tuttavia la normativa italiana resta inadeguata rispetto ad alcune linee guide europee stabilite in determinati settori quali cittadinanza, diritto di voto, minoranze etniche, asilo e libertà religiosa (Zincone, 2001). Alla luce degli avvenimenti attuali e in particolare con l'attuazione di alcune normative contenute nel Pacchetto sicurezza si rischia di far uscire l'Italia dalle politiche di inclusione sociale seguite dall'Unione Europea negli ultimi 15 anni (Heinz presidente CIR, op cit,2008).

In sintesi, la cosiddetta armonizzazione delle politiche migratorie a livello europeo è un processo estremamente complesso, l'esito è condizionato da una molteplicità di fattori di ordine nazionale e internazionale nonché dalla capacità di affrontare una serie di antinomie e contraddizioni intrinseche al processo stesso. Contraddizioni fra una sempre maggiore generalizzazione dei diritti di cittadinanza (formale) a livello sovra nazionale per i cittadini dell'Unione e misure sempre più restrittive nei confronti delle popolazioni extra europee, fra ideali della cittadinanza e la reale esclusione di popolazione per motivi di razza, e etnie dai diritti civili politici e sociali; fra il processo di integrazione economica finanziaria e le esigenze di solidarietà sociale e redistribuzione. Non a caso, pone in luce Massimo Livi Bacci: "nessun paese è disposto a cedere una frazione anche minima di sovranità in tema migratorio ad una agenzia internazionale"[26].

Alle radice di questo intreccio complesso di contraddizioni evidenziano a loro volta,gli studiosi inglesi Carl Ulrik e Casteles si trova proprio la doppia crisi che contraddistingue i paesi europei - quello del welfare state da un lato e dello stato nazione dall'altro (Schierup Carl Ulrik, Hansen Peo, Casteles Stephen, 2006).

[26] Massimo Livi Bacci "Un mondo in cammino: per un governo delle migrazioni"Accademia Nazionale dei Lincei, www.lincei.it 14.5.2010.