

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in

Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



GLI ORIENTAMENTI DELLE POLITICHE IN MATERIA DI
IMMIGRAZIONE IN ITALIA DAL SECONDO
DOPOGUERRA AD OGGI. CAMBIAMENTI E PERSISTENZE

Relatore: Prof.ssa PAOLA DEGANI

Laureando: MICHELE MASSIGNAN

matricola N. 2008107

A.A. 2022/2023

*A tutti coloro che si sentivano sbagliati,
e si sono tolti la vita*

Sommario

INTRODUZIONE.....	2
CAPITOLO I.....	5
L'IMMIGRAZIONE COME FENOMENO GLOBALE E LA COOPERAZIONE TRA STATI.....	5
1.1 La geopolitica e le rotte migratorie.....	5
1.2 L'ONU, l'OIM, UNHCR e le convenzioni internazionali.....	7
1.3 L'UE, l'abbattimento delle frontiere.....	11
1.3.1 Politiche immigrazione UE.....	12
1.3.2 Il post Tampere.....	14
CAPITOLO II.....	19
IL CASO ITALIANO.....	19
2.1 Le politiche del boom economico e della crisi.....	19
2.2 Le politiche di regolazione.....	21
2.2.1 Legge Foschi.....	21
2.2.2 Legge Martelli.....	22
2.2.3 Legge Turco-Napolitano.....	24
2.2.4 La legge Bossi-Fini.....	27
2.3 La divisione politica tra centro-destra e centro-sinistra.....	28
CAPITOLO III.....	31
MIGRANTI...PERICOLO O RISORSA?.....	31
3.1 Le immigrazioni oggi.....	31
3.2 Le politiche in materia di immigrazione nel governo Conte I.....	34
3.3 Scenari odierni: norme e policy adottate dal governo Meloni.....	38
CONCLUSIONE.....	45
BIBLIOGRAFIA.....	47
RINGRAZIAMENTI.....	51

INTRODUZIONE

In questo elaborato si andrà ad approfondire il tema degli orientamenti delle politiche sull'immigrazione in Italia dal dopoguerra ad oggi andando ad osservare i cambiamenti e le persistenze. Il fenomeno delle immigrazioni sarà analizzato dal punto di vista politologico. La motivazione che mi ha spinto ad affrontare questa tematica è l'interessamento ad un tema di grande rilevanza all'interno del paese in cui sono nato. Le persone in Italia si dividono spesso e volentieri in pro e contro migranti ma io voglio capire come la politica nel concreto, e non solo tramite propaganda, sta affrontando e ha affrontato questo problema. Ad ogni modo la stesura dell'elaborato è strutturata come segue.

Si partirà con una definizione delle varie tipologie di migranti, in modo tale da distinguerli in maniera adeguata, sia per un fattore sociologico che giuridico. Successivamente andremo a vedere quali sono le principali rotte migratorie ed i paesi più soggetti ad immigrazione. Nei paragrafi seguenti analizzeremo gli effetti del dopoguerra nelle relazioni politiche tra stati, il loro perseguimento della pace e l'istituzione di grandi organizzazioni internazionali come l'ONU o l'UE, affronteremo inoltre i principali trattati e convenzioni in materia di diritti umani, immigrazione ed abbattimento delle frontiere.

Nel secondo capitolo ci soffermeremo sul caso italiano e sul difficile passaggio dall'essere un paese ad alto tasso di emigrazione ad uno con alto tasso di immigrazione. Vedremo inoltre la creazione di nuove normative per regolare il fenomeno dell'immigrazione e per favorire l'introduzione degli stranieri sul mercato del lavoro. Le leggi successive si concentrano invece sulla gestione dei flussi, sull'accoglienza e sull'inclusione. Infine, si ha un cambio abbastanza radicale di vedute puntando di più al respingimento e al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Nell'ultimo capitolo analizzeremo gli ultimi vent'anni in Italia individuando gli eventi chiave che possono aver influenzato le politiche pubbliche applicate, parlando poi della propaganda politica attuata nei confronti della figura del migrante e degli esiti che alcuni decreti hanno portato. Il paragrafo finale sarà

dedicato a due figure che hanno fatto dell'immigrazione un punto di forza, ovvero, il leader della Lega Matteo Salvini e l'attuale primo ministro Giorgia Meloni, analizzando il loro impatto e l'attuale riscontro in materia di immigrazione durante il loro governo.

La domanda a cui l'elaborato cerca di rispondere è dunque concentrata nel tema dei cambiamenti e delle persistenze a livello politico. Cosa voleva dire immigrare in Italia nel secondo dopoguerra e cosa vuol dire farlo oggi. I cambiamenti che la regolarizzazione del fenomeno ha portato, influenzati dalle visioni dei governi in carica, gli effetti di grandi avvenimenti sociali e le persistenze dell'immigrazione. Per la stesura dell'elaborato sono stati fondamentali i volumi riguardanti la cronistoria delle politiche di immigrazione dall'unità ad oggi di Luca Einaudi, le nuove politiche in materia di immigrazione a cura di Valentina Cardinali e Marcella Lucidi, che evidenzia le nuove sfide ed opportunità presenti in un tema così delicato, il manuale di diritto internazionale dei diritti umani scritto da Riccardo Pisillo Mazzeschi. Tra le numerose fonti utilizzate spuntano anche i decreti-legge pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e le convenzioni internazionali reperite dal Centro Diritti Umani dell'Ateneo Antonio Papisca.

Infine, sono stati consultati articoli di giornale di diverso orientamento politico, in quanto l'obiettivo della tesi è solo quello di analizzare ciò che è stato fatto e non di giudicare l'operato delle istituzioni in base alle mie idee personali.

CAPITOLO I

L'IMMIGRAZIONE COME FENOMENO GLOBALE E LA COOPERAZIONE TRA STATI

1.1 La geopolitica e le rotte migratorie

L'Italia è attualmente uno dei paesi con maggior affluenza di migranti in Europa, l'ISTAT calcola la presenza di più di cinque milioni di cittadini non comunitari presenti all'interno del territorio italiano, costituiscono dunque l'8,5% della popolazione¹. Di questi cinque milioni, circa tre milioni e mezzo sono presenti regolarmente mentre il restante milione e mezzo è presente in modo irregolare. Per fare più chiarezza e distinguere in modo consono queste persone è bene dare una definizione del termine "migrante" e fornire alcuni dettagli fondamentali.

Vengono definiti migranti tutte quelle persone che lasciano il loro paese d'origine per trasferirsi in un altro in cerca di condizioni di vita migliori. I migranti però non sono tutti uguali, si differenziano infatti per le motivazioni che li hanno spinti a partire, le condizioni del paese di nascita, il modo in cui arrivano nel nuovo paese... qui sotto riportiamo le principali "classificazioni"²

- Migrante economico: è una persona che si sposta dal suo paese di origine per migliorare la propria condizione di vita, cercare un lavoro. Spesso sono i migranti più "qualificati", con titoli di studio o comunque un discreto livello di istruzione.
- Migrante climatico: persona costretta a lasciare il suo paese a causa di condizioni climatiche insopportabili, come una carestia devastante, la siccità o un disastro naturale

¹ ISTAT, "Cresce l'immigrazione", 22 agosto 2023, [https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-3a.html?lang=it#:~:text=Nel%202019%20il%20maggior%20numero,\(386%20000%2C%209%20%25\)](https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-3a.html?lang=it#:~:text=Nel%202019%20il%20maggior%20numero,(386%20000%2C%209%20%25).).

² Openpolis, "Che cosa si intende per migranti irregolari, richiedenti asilo o rifugiati", 22 agosto 2023, <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sintende-per-migranti-irregolari-richiedenti-asilo-o-rifugiati/>

- Richiedente asilo: persona che abbandona il suo paese di origine a causa di un conflitto, l'instaurazione di un regime dittatoriale o la presenza di persecuzioni. Solitamente entrano in un paese in modo irregolare ma presentando la richiesta di asilo hanno pieno diritto di soggiornare
- Clandestino: è una persona che entra in modo irregolare in un paese e non ha uno status o un titolo legale che permetta di rimanervi
- Sfollato interno: tipologia di migrante che spesso non riguarda i paesi ricchi. Sono quelle persone che migrano all'interno dello stesso paese principalmente per motivi climatici o economici.

Queste sono le cinque tipologie principali di migranti, anche se è difficile catalogare degli esseri umani per le motivazioni che spingono a lasciare tutto per vivere una vita più dignitosa. La conoscenza di queste tipologie però ci consente di non cadere nel banale errore di definire tutti i migranti “clandestini”.

Ma perché l'Italia è così soggetta ai flussi migratori? Questo è dovuto alla sua posizione geografica, che rende il paese una delle destinazioni maggiormente accessibili per tutti coloro che affrontano la rotta del Mediterraneo Centrale. Le rotte migratorie tramite il Mar Mediterraneo infatti sono diverse, c'è quella Centrale che, come abbiamo detto, si conclude nelle coste italiane e ha provenienza generalmente da Libia e Tunisia, ci sono poi quelle del Mediterraneo Orientale, con partenze generalmente dalla Siria ed arrivi in Grecia, Cipro e Bulgaria. Il Mediterraneo Occidentale con arrivi principalmente in Spagna. I migranti di questa rotta sono tendenzialmente originari dall'Algeria e dal Marocco e infine quelli dell'Africa Occidentale che solitamente concludono il loro viaggio nelle Canarie³.

L'Italia quindi, come la Spagna, diventa una meta ideale per poter scappare dal proprio paese di origine e poter cercare nuove opportunità, oppure un paese di transito per puntare a stati più a nord nell'Europa come Francia e Germania.

³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, “Flussi migratori verso l'UE”. 18 agosto 2023, https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/politica_europea/dossier/migrazioni/

Queste immigrazioni però, causano dei cambiamenti all'interno dei paesi ospitanti, che si trovano a dover affrontare un fenomeno particolare, difficile da gestire e molto divisivo a livello politico e sociale. Per questo motivo l'immigrazione è uno dei temi politici principali all'interno del nostro paese e il governo, a seconda dell'orientamento, ha affrontato la questione in maniera differente nel corso degli anni.

1.2 L'ONU, l'OIM, UNHCR e le convenzioni internazionali

L'ONU, ovvero l'Organizzazione delle Nazioni Unite, è la più importante organizzazione intergovernativa a carattere mondiale. Istituita nel 1945 e in funzione dal 1946, l'ONU segna un punto di svolta fondamentale nella politica internazionale⁴. Essa, infatti, rappresenta il passaggio da un paradigma statocentrico, frutto della pace di Vestfalia, ad uno umano-centrico. Gli stati, dunque, si impegnano a collaborare tra loro per perseguire politiche di pace mettendo in primo piano i diritti umani. Sulla base di questo impegno reciproco tra stati, furono creati numerosi accordi, trattati e convenzioni. Da strumenti non vincolanti come la Dichiarazione Universale⁵ dei Diritti Umani del 1948 alla Convenzione del 1951 sullo status di rifugiato o a quella del 1990 sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Sono stati creati inoltre degli organismi ad hoc come l'OIM e l'UNHCR. L'ONU, dunque, rappresenta tuttora l'organizzazione intergovernativa principale nel mondo e ha svolto una fortissima influenza sul diritto degli stati membri portando ad un progressivo abbattimento del pensiero nazionalista.

L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) viene istituito nel 1950 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con un mandato di tre anni in cui completare gli interventi per i cittadini europei sradicati dalla guerra. Il 28 luglio 1951, come detto precedentemente, viene adottata la Convenzione

⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, "Le Nazioni Unite in breve". 19 agosto 2023, <https://unric.org/it/le-nazioni-unite-in-breve/>

⁵ Pisillo Mazzeschi Riccardo, *Diritto internazionale dei diritti umani*. Torino: Giappichelli, 2020 p.139

Internazionale sullo status dei rifugiati, base giuridica dell'assistenza. Nel 1956 l'UNHCR⁶ affronta la sua prima emergenza importante, l'esodo seguito alla repressione della rivoluzione ungherese da parte delle forze armate sovietiche, 200.000 persone in fuga verso l'Austria. Negli anni '60, il processo di decolonizzazione in Africa crea la prima delle numerose crisi di rifugiati del continente, nel corso dei due decenni successivi numerose crisi obbligano a spostamenti forzati di popolazione in Asia e America Latina. Alla fine del secolo si verificano nuovi esodi di rifugiati in Africa e anche in Europa, come a chiudere il cerchio, con le ondate di persone in fuga dai conflitti balcanici.

L'inizio del ventunesimo secolo vede l'UNHCR impegnata in diverse crisi di rifugiati in Africa – ad esempio in Repubblica Democratica del Congo e Somalia – e in Asia, in particolare per l'Afghanistan.

Nel corso degli anni al mandato originario si aggiungono nuovi ambiti di intervento.

- Dal 1972 si occupa anche di assistere le persone sfollate all'interno del proprio Paese a causa di conflitti, un problema che riguarda numerose zone del mondo.
- Nel 1974 anche l'assistenza agli apolidi, milioni di persone che rischiano di vedere negati i propri diritti fondamentali perché non possiedono la cittadinanza di alcuno Stato.

Tutt'ora l'UNHCR opera secondo le linee di indirizzo indicate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e dal Consiglio economico e sociale. Il quadro di riferimento è sempre il mandato dell'Agenzia, fissato nel 1950 nello statuto e prolungato nel 2003 “fino a quando il problema dei rifugiati non sarà risolto.”

⁶ Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, “Una lunga storia, un futuro da scrivere”. 19 agosto 2023, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/>

Per concretizzare ogni giorno questi impegni, l'UNHCR negli anni ha creato un'organizzazione operativa che dalla sede centrale coordina le varie realtà attive nei 134 Paesi in cui sono presenti.

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) è la principale organizzazione intergovernativa nell'ambito delle migrazioni, fondata nel 1951, l'OIM si dedica a promuovere una migrazione umana e ordinata a beneficio di tutti, fornendo servizi e assistenza sia ai governi sia ai migranti⁷. È composta da 175 paesi, 8 dei quali possiedono lo status di osservatori, ha inoltre uffici in più di 100 stati.

La sua principale funzione è quella di garantire una gestione ordinata e umana delle migrazioni, cercare di promuovere la collaborazione tra stati sui problemi derivanti dall'immigrazione e fornire assistenza umanitaria ai migranti in difficoltà, compresi rifugiati e sfollati interni.

L'OIM è attiva nelle quattro principali aree della gestione dell'immigrazione

- Migrazione e sviluppo
- Facilitazione delle migrazioni
- Regolamentazione delle migrazioni
- Migrazione forzata

La formazione di queste organizzazioni internazionali evidenzia la volontà degli stati di prendere decisioni comuni su problemi di scala mondiale e dimostra un mutamento importante sulle politiche in materia di immigrazione, si passa dallo scenario della seconda guerra mondiale, in cui il nazionalismo estremo e la celebrazione della razza erano stati protagonisti, ad un dopoguerra in cui, l'immigrazione viene messa in primo piano e, anche se con politiche ancora restrittive, si aprono nuovi orizzonti di collaborazione e integrazione.

⁷ Organizzazione internazionale per le migrazioni, "OIM nel mondo". 20 agosto 2023, <https://italy.iom.int/it/chi-siamo>

Per quanto riguarda le convenzioni invece, le due più importanti sono le già citate Convenzione sui Rifugiati del 1951, firmata a Ginevra ed entrata poi in vigore nel 1954⁸, la convenzione è un trattato multilaterale delle Nazioni Unite che definisce chi è un rifugiato ed esplica i diritti di tutti coloro che hanno ottenuto asilo. Basata sull'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la convenzione spiega anche chi non è un rifugiato, come i criminali di guerra, e prevede alcune concessioni speciali ai richiedenti asilo. Il principio fondamentale è quello del *non-refoulement*, che afferma che nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate.

L'articolo 1 della Convenzione stabilisce la seguente definizione di rifugiato:

"Chiunque nel giustificato timore d'essere perseguitato per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi. "

La Convenzione sui Diritti dei Lavoratori Migranti⁹, approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1990 ed entrata in vigore nel 2003, si concentra invece sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie indipendentemente dal loro statuto migratorio. La Convenzione ribadisce i diritti fondamentali contemplati nella Dichiarazione universale dei diritti umani e nelle convenzioni internazionali sui diritti umani. Definisce i diritti civili e politici dei lavoratori e delle lavoratrici migranti tenendo conto della loro particolare situazione e contiene disposizioni riguardanti le violazioni della legislazione in materia di migrazione. Inoltre, sancisce i diritti economici, sociali e culturali dei lavoratori e

⁸ Pisillo Mazzeschi Riccardo, *Diritto internazionale dei diritti umani*. Torino: Giappichelli, 2020 p.145

⁹ Ivi, p.150

delle lavoratrici migranti; Per esempio, il diritto ai servizi medici minimi necessari o all'istruzione per i figli tenendo conto della loro particolare situazione.

1.3 L'UE, l'abbattimento delle frontiere

Un attore fondamentale in materia di politica internazionale per l'Italia è l'Unione Europea. L'Unione Europea nasce inizialmente come Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1951 per accomunare le vedute in temi economici passando poi ad occuparsi di temi politici diventando la Comunità Economica Europea (CEE).

Questa unione tra stati europei era ben vista anche dagli Stati Uniti poiché temevano un possibile riarmo tedesco o una influenza comunista da parte della Russia. Successivamente ai primi accordi, altri paesi cominciarono ad entrare nella CEE come la Danimarca, l'Irlanda, l'Inghilterra, la Spagna e il portogallo. Questa unione tra vari stati favorì una più libera circolazione del mercato e portò nel 1985 all'accordo di Schengen¹⁰. L'accordo di Schengen prevedeva che Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi concordassero di eliminare progressivamente i controlli alle proprie frontiere interne e di introdurre la libera circolazione per tutti i cittadini dei paesi firmatari, degli altri paesi dell'Unione europea e di alcuni paesi terzi.

La convenzione di Schengen¹¹ completò l'accordo e definì le condizioni e le garanzie inerenti all'istituzione di uno spazio di libera circolazione. Fu firmata dagli stessi cinque paesi il 19 giugno 1990 ed è entrò in vigore nel 1995. L'accordo e la convenzione formano insieme «l'*acquis* di Schengen», che è stato integrato nel quadro dell'Unione nel 1999, divenendo legislazione comunitaria. Il trattato di Lisbona ha istituito lo «spazio senza frontiere interne in cui è garantita la libera circolazione delle persone», uno degli obiettivi dell'Unione.

¹⁰ Giovannetti Monia e Zorzella Nazarena, *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli, 2020 p.62-70

¹¹ Fridegotto Mario, *L'accordo di Schengen: riflessi internazionali ed interni per l'Italia*. Milano: F. Angeli, 1992

Oggi 27 paesi europei, tra cui 23 dei 27 paesi dell'Unione e quattro membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), ovvero Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera, fanno parte dello spazio Schengen.

Successivamente a Schengen arrivò, nel 1992, il Trattato di Maastricht, con cui nacque l'Unione Europea vera e propria.

1.3.1 *Politiche immigrazione UE*

Come detto precedentemente, l'UE è un'organizzazione sopranazionale nata dall'accordo tra stati europei. Essa ha dei valori principali e degli obiettivi comuni che persegue. Tra i principali troviamo la promozione della pace, la creazione di un mercato interno, lo sviluppo tecnologico, la tutela ambientale ma soprattutto la sicurezza e la giustizia senza frontiere interne, adottando al tempo stesso però, delle misure adeguate alle frontiere esterne per regolamentare l'asilo, l'immigrazione e combattere la criminalità¹².

Quest'ultimi si sono concretizzati con il Trattato di Amsterdam nel 1997¹³, che “aprì le porte all'immigrazione e all'asilo come materie comunitarizzate.” L'impegno solenne fu sancito nel Consiglio europeo di Tampere, in Finlandia, nel 1999. In questo consiglio gli stati hanno discusso sulla creazione di uno spazio di sicurezza, giustizia e libertà all'interno dell'Unione Europea. I capisaldi del consiglio erano la promozione della pace, il rispetto della libertà e dei diritti dell'uomo, la cooperazione volta a rendere l'unione europea uno spazio libero e comune non solo in materia di diritto, ma anche economica, per esempio tramite il mercato unico e un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati

¹² (8) Op.cit. p.12

¹³ Unione Europea, “Trattato di Amsterdam”. 26 agosto 2023, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/it/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-amsterdam>

e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà.

Nel trattare il tema della politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione, il consiglio di Tampere¹⁴ cercò di intraprendere una politica comune in alcuni dei temi principali.

- Partenariato con i paesi d'origine: l'UE, necessitando di un approccio al fenomeno delle migrazioni che preveda il rispetto dei diritti delle persone e il perseguimento dello sviluppo dei paesi di origine, invita gli stati ad una maggiore collaborazione, avvicinando il più possibile le proprie politiche interne con quelle dell'UE e ad un progressivo partenariato con i paesi terzi. In questo contesto il Consiglio europeo accoglie favorevolmente la relazione del Gruppo ad alto livello "Asilo e migrazione" istituito dal Consiglio e conviene il proseguimento del suo mandato e l'elaborazione di altri piani d'azione.
- Regime europeo comune in materia di asilo: viene ribadita l'importanza del riconoscimento del diritto di chiedere asilo e di applicare il principio di non-refoulement, per evitare che altre persone soffrano la persecuzione. A breve termine, l'instaurazione di questo regime dovrebbe permettere di riconoscere facilmente lo stato competente, i requisiti minimi del richiedente e l'applicabilità della norma. Il consiglio lavora per una gestione efficace delle richieste di asilo ed una protezione adeguata.
- Equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi: L'UE deve garantire l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio degli Stati membri. Di conseguenza, una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare ad un pieno riconoscimento dei diritti e dei doveri dei cittadini extra-UE come se fossero cittadini UE. L'UE invita dunque gli stati ad agire in materia di diritto nazionale su queste questioni,

¹⁴ Parlamento Europeo, "Consiglio europeo di Tampere". 1 settembre 2023, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm

in modo da prevenire discriminazioni e permettere ai cittadini extra-UE di poter ad esempio iscriversi a scuola o avere una residenza.

- Gestione dei flussi migratori: Il Consiglio europeo sottolinea la necessità di una gestione più efficace dei flussi migratori in tutte le fasi. Per questo motivo, promuove campagne di sensibilizzazione e informazione sulle migrazioni, evidenziandone le cause e le criticità. Sostiene inoltre che dovrebbe essere ulteriormente sviluppata un'attiva politica comune in materia di visti e documenti falsi, che preveda anche una più stretta cooperazione fra l'Unione Europea e i paesi terzi, anche per favorire un'eventuale reintegrazione in piena sicurezza dei migranti. Il Consiglio chiede inoltre una più stretta cooperazione e assistenza tecnica fra i servizi degli Stati membri preposti al controllo delle frontiere, per esempio mediante programmi di scambio e trasferimenti di tecnologia, in particolare alle frontiere marittime in modo da sostenere gli stati geograficamente più soggetti alle immigrazioni.

1.3.2 *Il post Tampere*

A seguito di Tampere l'Europa era pervasa da ideali molto forti, tanto che si parlava del “vento di Tampere”, questo portò ad una rapida creazione di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione al fine di dare regole certe e univoche non solo agli Stati membri ma anche ai cittadini non appartenenti all'Unione che nell'Unione volevano vivere o che all'Unione chiedono aiuto e salvezza da guerre e persecuzioni. Vennero create numerose direttive: la dir. 2001/55 CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

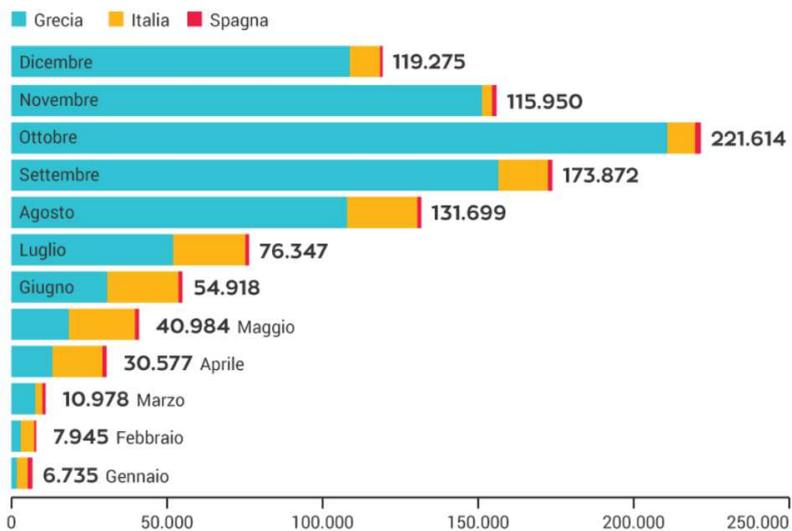
Nel 2003 venne creata la direttiva 2003/9 CE che stabiliva le norme minime per accogliere chi richiedeva asilo e con la direttiva 2003/86 CE si normò il ricongiungimento familiare. Il vento di Tampere continuava a spirare forte e l'Unione cominciò ad ampliare le aspettative ed i diritti di chi fugge da persecuzioni

e guerre. Si affermò anche il diritto di richiedere asilo pur non essendo soggetti a persecuzioni ma bensì per la presenza di guerra nel proprio paese di provenienza.

Nel 2005 si concluse la prima fase con il tentativo di ridurre a fattori comuni le procedure applicate dagli Stati membri per il riconoscimento della protezione internazionale 2005/85 CE e con i paletti posti alle espulsioni con la cd. “Direttiva rimpatri” che riafferma i diritti umani e la dignità delle persone anche nel corso del procedimento di allontanamento all’UE 2008/115/CE.

Successivamente ci fu un progressivo rallentamento delle politiche in materia di immigrazione fino al 2015, anno disastroso sotto quel punto di vista, si ebbe una vera e propria crisi delle migrazioni nel Mediterraneo.

Arrivi in Italia, Grecia e Spagna nel 2015

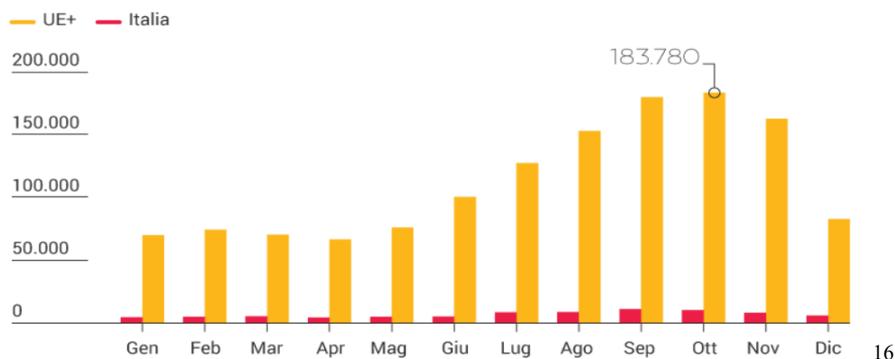


15

¹⁵ Openmigration, “La crisi dei rifugiati del 2015 in due grafici”. 28 agosto 2023, <https://openmigration.org/analisi/la-crisi-dei-rifugiati-del-2015-in-2-grafici/>

Richieste d'asilo per il 2015

Totale domande: Europa 1.350.085 - Italia 84.085



La risposta dell'UE a queste problematiche fu la dimostrazione che le speranze e gli ideali creati a seguito del consiglio di Tampere erano il passato e davanti ad una vera crisi il sovranismo degli stati prendeva il sopravvento. Gli stati si divisero su chi chiudeva i porti e chi li apriva, chi accoglieva e chi respingeva. L'UE si trovava in difficoltà con le risposte degli stati, il consiglio prese decisioni in merito all'art.78 par.3 del TFUE ¹⁷che recita *“Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”*. Ma sostanzialmente gli stati ignorarono queste decisioni e non adempirono mai completamente ai loro obblighi. La Commissione fu molto più permissiva arrivando a dichiarare *“gli Stati membri possono sfruttare immediatamente tutte le possibilità offerte dall'attuale legislazione in materia di asilo al fine di ovviare agli abusi del sistema da parte dei migranti irregolari che non necessitano di protezione internazionale. Essi dovrebbero in particolare applicare le disposizioni concernenti le procedure accelerate di asilo, il trattamento delle domande reiterate, l'effetto sospensivo non automatico dei ricorsi, in particolare per i migranti provenienti da paesi che sono ritenuti sicuri o vantano un basso tasso di riconoscimento”* facendo sì che le

¹⁶Ibidem

¹⁷ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, *Asilo in Europa*. 2008, art.78 par.3

domande non fossero esaminate guardando il caso individuale ma controllando il paese di provenienza.

In conclusione, una svolta che sembra essere la fine della corrente ideologica seguita durante il consiglio di Tampere fu il Consiglio europeo del 2018 che si concluse con queste affermazioni: “*nel territorio dell'UE coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati istituiti negli Stati membri, **unicamente su base volontaria***”, segnando una politica volta a sottostare alle volontà nazionalistiche degli stati e a limitarsi a pagare gli stati che si fanno maggior carico dell'accoglienza.

Negli ultimi tre anni sono state fatte delle nuove proposte normative, la Commissione Europea infatti, ha avviato nel settembre del 2020 una serie di proposte normative e di altre iniziative in materia di politica di migrazione e di protezione internazionale, al fine di creare un nuovo patto sulla migrazione e sull'asilo¹⁸. Nel disegno della Commissione il pacchetto mira a colmare una serie di lacune individuate nelle dinamiche relative ai controlli di frontiera alle frontiere esterne e alle procedure di asilo e di rimpatrio; le nuove norme mirano altresì a ridurre profili di disomogeneità tra i sistemi nazionali di asilo. La Commissione europea ha inoltre messo mano alla predisposizione di meccanismi stabili di risposta alle emergenze in caso di flussi migratori irregolari eccezionali, nonché previsto nuovi sistemi stabili di solidarietà nei confronti degli Stati membri maggiormente esposti ai flussi.

Questo pacchetto normativo prevede inoltre

- Una proposta di regolamento per la gestione dell'asilo volto a sostituire il regolamento di Dublino¹⁹

¹⁸ ASGI, “Patto UE Migrazione e asilo”. 4 ottobre 2023, <https://www.asgi.it/patto-ue-migrazione-e-asilo/#:~:text=Il%20Patto%20europeo%20su%20migrazione,di%20migrazione%20nel%20prossimo%20quinquennio.>

¹⁹ Internazionale, “Come funziona il sistema di Dublino”. 16 maggio 2019

- Una proposta di regolamento per affrontare crisi temporanee ed eventi straordinari
- Una proposta di regolamento per aggiornare il sistema Eurodac, ovvero la banca dati contenente le impronte digitali dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo registrati, volto ad ampliarne le capacità identificative
- Una proposta di regolamento in materia di screening da applicare alle persone che non soddisfano le condizioni d'ingresso, comprese le persone che chiedono protezione internazionale. Questi accertamenti includono l'identificazione e i controlli di sicurezza, i controlli sanitari e di vulnerabilità
- Una proposta di regolamento sostitutiva dell'attuale direttiva sulle procedure d'asilo, con la quale la Commissione europea intende sostituire le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica procedura semplificata

Vengono inoltre perseguite delle nuove iniziative da parte della commissione europea nel 2022 come quella della riforma della direttiva sul permesso unico, che mira a rendere la procedura per il permesso più rapida, a consentire la presentazione della domanda sia nei paesi terzi che negli Stati membri dell'UE e come quella della revisione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, con disposizioni volte a semplificare le condizioni di ammissione, ad esempio consentendo il cumulo di periodi di soggiorno in diversi Stati membri, e a rafforzare alcuni diritti dei soggiornanti di lungo periodo e dei loro familiari.

Insomma, le politiche più recenti sembrano mostrare un UE ancora più attenta ai diritti dei migranti senza però abbandonare gli stati a sé stessi, nella speranza di aumentare la cooperazione internazionale e a far soffiare nuovamente il vento di Tampere.

CAPITOLO II

IL CASO ITALIANO

2.1 Le politiche del boom economico e della crisi

Nel dopoguerra l'Italia risultava essere un paese devastato, con un alto tasso di disoccupazione e una posizione politica marginale. Questa situazione di svantaggio finì durante il *boom* economico, ovvero un periodo di forte crescita economica, che nel nostro paese si verificò tra i primi anni Cinquanta fino agli anni Sessanta. Il *boom* economico ebbe inizio grazie allo *European Recovery Program*, meglio noto come Piano Marshall, dal nome del suo ideatore. Il Piano Marshall consisteva nello stanziare per 3-4 anni circa 13 miliardi di dollari ai paesi del vecchio continente, in modo da contrastare la crisi economica²⁰.

L'Italia beneficiò del piano dal 1947 al 1951 e riuscì a superare quel primo momento di crisi economica, riuscì ad uscire dalla situazione politica marginale invece tramite la già citata spinta europeista, tramite la CECA e la CEE l'Italia dimostrò agli altri paesi la volontà di eliminare le posizioni nazionaliste adottate durante il periodo fascista. Tra la fine degli anni '50 e gli inizi degli anni '60 si attraversò un periodo di forte sviluppo in tutti i paesi ad economia capitalista. L'Italia alla fine degli anni '50 iniziò a crescere in maniera vertiginosa: tra il 1958 e il 1963 il prodotto interno lordo italiano si attestò su un incremento del 6,3% annuo, contemporaneamente si verificò un fortissimo sviluppo industriale e aumentarono le esportazioni. L'Italia diventò un paese competitivo nel mercato internazionale anche grazie ad una forte manodopera presente nel territorio che garantiva la possibilità ai proprietari d'industria di offrire un salario basso e di tenere dei prezzi bassi. A tutto questo si aggiunsero un efficiente aiuto da parte dello stato e grandi simboli industriali che portarono l'Italia ad essere una potenza. Contemporaneamente a questo sviluppo industriale crebbe anche il divario tra nord

²⁰ Einaudi Luca, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Roma: Laterza, 2007 p. 40-41

e sud. Il nord, abbondantemente sovrasviluppato, sovrastò il sud, che invece era rimasto tendenzialmente indietro. Questo provocò delle forti migrazioni interne²¹, tra il 1951 ed il 1961 circa due milioni di persone migrarono da nord a sud. Il *boom* economico, oltre a causare forti migrazioni interne però, non aumentò particolarmente le immigrazioni di cittadini stranieri che preferivano invece, paesi come Francia, Germania e Regno Unito. Fu solo negli anni '70, con l'irrigidimento delle politiche di accoglienza dei paesi del nord Europa che cominciarono le immigrazioni nei paesi mediterranei. Italia, Spagna, Portogallo e Grecia diventarono destinazioni molto più ambite, passando dall'essere paesi a forte emigrazione a paesi soggetti a forte immigrazione.

I primi afflussi cominciano negli anni '70 con la crisi del petrolio²², l'Italia diventa la meta dei migranti che non possono accedere ai paesi dell'Europa settentrionale a causa delle chiusure dei confini e dell'irrigidimento delle politiche di accoglienza. Le etnie dei migranti sono ampiamente diversificate, ci sono cinesi, egiziani, pakistani, cileni e tunisini. Questi migranti trovano impiego nei lavori domestici, per le donne, e nell'agricoltura e nei pescherecci, per gli uomini. In questo periodo gli italiani non si rendono conto di questo fenomeno di immigrazione. Nella prima metà degli anni '80²³ il problema comincia ad essere percepito dall'opinione pubblica e dall'amministrazione, gli studiosi intraprendono le prime ricerche sulla condizione degli immigrati e gli enti locali cominciano a supportare le organizzazioni del volontariato nell'offrire servizi ai lavoratori stranieri come alloggi, assistenza sociale, corsi di italiano. Gli anni '80 sono anche gli anni delle prime grandi migrazioni africane, principalmente da Marocco, Tunisia e Senegal. Lo stato comincia ad intervenire in materia formulando delle nuove leggi.

²¹ Rosato Vincenzo, *150 anni della nostra storia: la pastorale agli emigrati in Europa e Australia*. Roma: Centro Studi Emigrazione, 2011 p. 367-368

²² (15) Op.cit. p 59-64

²³ Giovannetti Monia e Zorzella Nazzena, *Ius migrandi, Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli, 2020 cap.3

2.2 Le politiche di regolazione

Fino agli anni '80 l'Italia, in materia di immigrazione, ha sempre seguito le norme di diritto internazionale mentre le norme di diritto interno erano scarse e principalmente improntate ai fini della sicurezza²⁴. Nel 1981 l'Italia ha ratificato la convenzione OIL nr.143 del 1975 riguardante l'uguaglianza e la tutela dei diritti dei lavoratori migranti²⁵. Con questa legislazione venivano introdotti nell'ordinamento italiano i principi di parità di trattamento e di piena uguaglianza dei diritti dei lavoratori stranieri residenti in Italia e delle loro famiglie con i lavoratori italiani; per la prima volta veniva introdotto il diritto del ricongiungimento familiare, il diritto alla rappresentanza dei cittadini stranieri attraverso l'istituzione delle Consulte regionali e le garanzie dei diritti relativi alla fruizione dei servizi socio-sanitari. Per i lavoratori che avessero la possibilità di accedere ad un lavoro regolare, la legge prevedeva anche un'occasione di regolarizzazione.²⁶

2.2.1 Legge Foschi

Come detto precedentemente, l'Italia non era dotata di particolari leggi interne per la gestione delle immigrazioni, certo la ratifica della convenzione dell'OIL nel 1981 fu un passo avanti ma bisognerà aspettare il 1986 per una prima concreta risposta da parte dello stato. La legge n.943 del 1986 meglio nota come legge Foschi²⁷, fu emanata appunto per disciplinare il trattamento e la collocazione dei lavoratori

²⁴ Einaudi Luca, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Roma: Laterza, 2007 p 115

²⁵ Gazzetta Ufficiale, "legge nr 143 1975". 1 settembre 2023, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticoloDefault/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1987-01-12&atto.codiceRedazionale=086U0943&atto.tipoProvvedimento=LEGGE

²⁶ Cardinali Valentina, Lucidi Marcella, *Le nuove politiche per l'immigrazione*. Venezia: Marsilio Editori, 2010 da p.45 a p.58

²⁷ (18) Ivi, p.129-130

extracomunitari e per dare attuazione alla convenzione OIL. Questa legge prevedeva il riconoscimento di alcuni diritti come il ricongiungimento familiare²⁸, l'uso dei servizi sanitari e sociali, il diritto all'istruzione ed il diritto ad una abitazione. La sua parte più importante fu la sanatoria, ovvero regolarizzò moltissimi lavoratori stranieri, dando la possibilità ai datori di lavoro di comunicare la presenza di lavoratori in modo tale da permetterne la regolarizzazione ed evitare pesanti sanzioni. Questa legge ebbe un riscontro positivo, anche grazie ad un triennio, quello dal 1986-1989, in cui il pil crebbe del 3%. Il contrasto al lavoro nero e l'inserimento dei migranti nel lavoro regolare però non limitarono gli episodi di xenofobia e la divisione sociale su un tema che fu l'evidente sintomo di un cambiamento che avrebbe segnato gli anni a venire.

2.2.2 Legge Martelli

La legge n.39 del 1990 detta legge Martelli²⁹, prende il nome dal ministro della giustizia Claudio Martelli. Questa legge rivisita la disciplina in materia di asilo politico³⁰, respingimento, ingresso e soggiorno tramite dei rigorosi controlli.

Prima di analizzare questa legge bisogna conoscere il contesto politico in cui si formava, gli anni '90 si rivelarono alquanto differenti dagli anni '80 poiché il tema dominante non era più quello dell'occupazione lavorativa dei migranti bensì quello del controllo degli stranieri e della sicurezza del paese. Il dibattito pubblica vedeva una forte divisione tra la destra, intenzionata a preferire la sicurezza nazionale e sostenuta da partiti come la Lega, il Fronte Nazionale o Forza Nuova e la sinistra più radicale, contraria a qualsiasi forma di trattenimento ed espulsione. La

²⁸ Gazzetta Ufficiale. "Legge 30 dicembre 1986, n. 943". Gazzetta Ufficiale. 31 agosto 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/sg>

²⁹ (18) Op.cit. p. 141-144

³⁰ UNHCR, "Le leggi italiane in materia di asilo". 27 agosto 2023, <https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/protezione/diritto-asilo/italia/legislazione/>

politicizzazione del tema fu fortissima e indebolì l'influenza dei sindacati, delle associazioni e del volontariato. Claudio Martelli, che era di sinistra, si trovò davanti una situazione estremamente delicata, ulteriormente complicata dall'omicidio di Jerry Masslo. L'omicidio Masslo fu la goccia che fece traboccare il vaso e portò più di 200.000 persone a protestare contro il razzismo³¹. Martelli prese in mano la questione definendo l'immigrazione il «problema sociale più difficile e impellente che il nostro paese deve affrontare» e definendo una legge in materia che analizziamo.

Si evidenzia innanzitutto la figura del rifugiato politico, tramite l'articolo 1 infatti, si va ad abolire la riserva di legge per i richiedenti asilo non europei che prevedeva la possibilità di concedere lo status di rifugiato esclusivamente ai cittadini di paesi europei e per eventi precedenti alla data del primo gennaio 1951, data della convenzione di Ginevra. Viene inoltre inaugurata la politica di gestione dei flussi migratori, che prevedeva un controllo preventivo volto a garantire un graduale assorbimento degli stranieri. Tra i principali temi della normativa possiamo trovare³²

- Introduzione di nuovi tipi di permesso di soggiorno, come quello per lavoro autonomo o turismo
- assegnazione al giudice amministrativo della competenza per tutti i ricorsi attinenti ai diritti degli immigrati
- riconoscimento delle associazioni degli immigrati
- creazione dei centri di prima accoglienza
- creazione dell'istituto di espulsione

³¹ Valeria Deplano, "8 agosto 1991: l'invenzione dell'immigrazione". Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 4 ottobre 2023, <https://fondazionefeltrinelli.it/8-agosto-1991-linvenzione-del-problema-dellimmigrazione/>

³² Gazzetta Ufficiale. "Legge 28 febbraio 1990, n.39". Gazzetta Ufficiale. 31 agosto 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg>

L'espulsione³³ era prevista per coloro che erano condannati per reati gravi o per violazione delle disposizioni in materia di ingresso e di soggiorno, ma non mancò di critiche e contestazioni. Il problema era che l'espulsione era regolata in due modi. Il primo era l'espulsione standard, in cui il soggetto veniva avvisato con una notifica per iscritto dell'obbligo di lasciare il paese autonomamente entro 15 giorni. Nella maggior parte dei casi il soggetto non lasciava il paese ma rimaneva clandestinamente evidenziando la debolezza dell'espulsione. Il secondo caso consisteva nel riaccompagnamento alla frontiera del soggetto da parte dell'Italia, era un caso eccezionale riservato alle questioni di sicurezza pubblica o per le persone che non avevano ottemperato all'espulsione precedente e venivano nuovamente fermati dalla polizia. Questa procedura di espulsione era contrastata dall'opposizione di molte forze politiche e sociali alle espulsioni forzate, considerate lesive della libertà individuale e della tradizione giuridica italiana. Un altro problema della legge Martelli era la mancanza di misure per l'integrazione sociale degli immigrati che si pensava sarebbero arrivate successivamente con altri provvedimenti ma che non arrivarono mai. In conclusione, la legge Martelli ha favorito un miglioramento della situazione normativa dei lavori migranti e dei richiedenti asilo, creando inoltre strumenti di gestione molto utili come visti, permessi di soggiorno e programmazione dei flussi. Purtroppo, la regolazione agì anche come richiamo per coloro che vivevano all'estero e cercavano una opportunità di regolarizzazione. Inoltre, la debolezza delle procedure di espulsione e le scarsissime sanzioni nei riguardi dei datori di lavoro irregolari hanno comportato un ulteriore flusso di immigrazione illegale di manodopera attratta, soprattutto, dalla possibilità pratica di trovare lavoro anche se in condizioni illegali.

2.2.3 Legge Turco-Napolitano

La legge n.40 1998, meglio nota come legge Turco-Napolitano³⁴, si propone di regolare organicamente il tema dell'immigrazione. Essa si differenzia dalla

³³ S. Magnanensi, P. Passaglia ed E. Rispoli, "La condizione giuridica dello straniero extracomunitario". Madrid: Corte costituzionale, 2008

³⁴ Gazzetta Ufficiale. "Legge 6 marzo 1998, n.40". Gazzetta Ufficiale. 1 settembre 2023, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-03-12&atto.codiceRedazionale=098G0066&elenco30giorni=false

normativa precedente, ovvero la legge Martelli, perché viene presentata come legge che disciplina tutto ciò che succede a seguito della fase emergenziale. I principali obiettivi della legge Turco-Napolitano erano quelli di migliorare la programmazione dei flussi in modo da garantire maggior efficacia alla politica di ingresso legale in Italia, contrastare l'immigrazione clandestina e scoraggiare lo sfruttamento degli immigrati e avviare percorsi di integrazione efficaci per i nuovi migranti regolare o per i migranti che già soggiornavano nel nostro paese. Per quanto riguarda il primo obiettivo la legge prevedeva un mutamento nel sistema delle quote, ovvero il sistema che suddivideva le materie secondo cui potevano essere rilasciati i visti, in modo da controllare i flussi. La nuova legge promuoveva la diversificazione delle tipologie di ingresso, come ad esempio il visto per lavoro stagionale o l'autorizzazione previa garanzia, rilasciata al soggetto da parte di privati o di associazioni. Veniva così abbandonato il principio che subordinava i lavoratori all'ammissione solo in caso di indisponibilità di lavoratori italiani o di stranieri già collocati. Vengono inoltre utilizzati dei criteri di favore e sfavore. Ad esempio, vengono inserite delle restrizioni per tutte le persone provenienti da stati che non attuano misure adeguate al contrasto dell'immigrazione clandestina mentre vengono favorite le persone con cui l'Italia sta attuando delle politiche in materia di immigrazione o che hanno una discendenza italiana da parte di uno dei genitori. Per perseguire il secondo obiettivo la legge Turco-Napolitano istituì i Centri di Permanenza e di Assistenza Temporanei (CPTA)³⁵ poi rinominati Centri di Identificazione e di Espulsione (CIE). Questi centri contrastavano la già citata debolezza delle espulsioni regolate dalla legge Martelli. Nella precedente legislazione, infatti, gli immigrati irregolari ricevevano una notifica di espulsione scritta che gli invitava a lasciare il paese autonomamente, veniva obbligati solo tramite l'accompagnamento forzato alla frontiera che però avveniva solo in caso di questioni di sicurezza pubblica o di recidività. La debolezza di queste espulsioni era, in primis, la difficoltà nel controllare l'effettivo abbandono del paese da parte

³⁵ Centro di ateneo per i diritti umani Antonio Papisca, "Le diverse tipologie dei centri governativi per immigrati richiedenti asilo". 8 settembre 2023, <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/spilli/Le-diverse-tipologie-dei-centri-governativi-per-immigrati-richiedenti-asilo/122>

del migrante irregolare e inoltre la possibilità di verificare la recidività del soggetto in quanto molti clandestini non avevano i documenti o li occultavano volontariamente per evitare l'espulsione. Allo scopo di impedire la fuga dei soggetti durante l'identificazione e di aumentare i controlli vennero adottati i CIE, i centri infatti servivano per ospitare gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione e/o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera nel caso in cui il provvedimento non fosse immediatamente eseguibile. In questo modo si trattenevano i migranti soggetti a identificazione e quelli in attesa di espulsione certa impedendone la fuga. Fu una grande introduzione nell'ordinamento italiano³⁶.

Il terzo obiettivo³⁷ era il più difficile da perseguire poiché l'integrazione è da sempre una questione molto complessa e divisiva e non esistono regole fisse. Molte persone non vedevano di buon occhio l'integrazione dei migranti a cause delle loro evidenti differenze fisiche e culturali, altri invece temevano che l'integrazione sarebbe diventata un pretesto per forzare i migranti ad accettare una cultura che non era la loro solo per riuscire a vivere all'interno del paese. L'idea generale del governo fu che l'integrazione doveva essere perseguita tramite il disegno di un quadro di diritti e doveri degli stranieri, il rafforzamento dei loro diritti fondamentali, la promozione dell'associazionismo e la repressione degli atteggiamenti xenofobi. Fu istituita la Commissione per le politiche di integrazione, che aveva il compito di predisporre il rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, di formulare proposte di intervento di adeguamento di tali politiche e di dare delle risposte ai quesiti posti dal Governo riguardo le politiche per l'immigrazione, interculturali e gli interventi contro il razzismo. Questa Commissione coniò il concetto di integrazione che, come riportato nel documento programmatico 1998-2000 definisce come *«un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi. Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e*

³⁶ Caracciolo Lucio, Roccucci Adriano, *Storia contemporanea, dal mondo europeo al mondo senza centro*. Milano: Mondadori, 2017 p.690-711

³⁷ Camera dei deputati, "Legge 40 1998". 1 settembre 2023, <https://leg16.camera.it/561?appro=847>

ghettizzazione, che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermare principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell'infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome della differenza».

2.2.4 La legge Bossi-Fini

Gli anni successivi alla legge Turco-Napolitano furono caratterizzati da una forte critica proprio su questa legge da parte del centro destra. Partiti come la Lega o Alleanza nazionale avevano individuato nell'immigrazione un punto debole del governo a cui però, gli italiani erano molto sensibili. Per questo motivo concentrarono nella campagna politica del biennio 1999-2001 una serie di proposte volte a contrastare questo fenomeno. L'ultima importante legge in materia di immigrazione in Italia, infatti, viene creata proprio a seguito di questa campagna, subito dopo la salita al governo del centro-destra. La legge è la n.189 2002³⁸ che prende il nome dai suoi primi firmatari, ovvero, Umberto Bossi e Gianfranco Fini³⁹. La legge modifica fortemente la normativa precedente, perseguendo principalmente una linea politica definita di tolleranza zero. Gli obiettivi principali della legge sono quelli di ridurre le possibilità di ingresso regolare di stranieri per lavoro e collegare strettamente la durata e la validità del permesso di soggiorno per lavoro subordinato all'esistenza effettiva di un regolare rapporto di lavoro. Vengono abolite le autorizzazioni lavorative tramite garanzia da parte di un ente, si reintroduce la verifica preventiva dell'indisponibilità di altri lavoratori italiani per rilasciare visti lavorativi agli stranieri, viene introdotto l'obbligo della sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici, ovvero le impronte digitali e la fotografia della persona, per lo straniero che chiede il permesso di soggiorno o il suo rinnovo. Viene prolungato il periodo di permanenza nei CIE da 30 a 60 giorni dando la possibilità di trattenere anche i richiedenti asilo e il non adempimento di una

³⁸ (34) Op.cit.

³⁹ Gazzetta Ufficiale. "Legge 30 luglio 2002, n.189". Gazzetta Ufficiale. 1 settembre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2002/08/26/002G0219/sg>

notifica di espulsione diventa un reato. Si assiste inoltre ad un forte inasprimento delle pene per gli stranieri presenti irregolarmente come l'espulsione dei clandestini come misura sostitutiva alla detenzione, l'aumento degli accompagnamenti forzati alla frontiera, il raddoppio da 5 a 10 anni del periodo di divieto di rientro nel territorio nazionale dello straniero espulso. L'approccio di questa politica nei confronti dei migranti è chiaramente avversivo, i soggetti che approdano in Italia vengo percepiti come negativi, e si condiziona la loro permanenza solo in termini economici, il problema umanitario e quasi completamente ignorato, questo non dipende solo dal governo in carica ma anche dalla società italiana, che ha presto dimenticato quando i migranti erano loro.

Un piccolo appunto bisogna riservarlo ad una legge emanata qualche anno prima, la legge n.205 1993, meglio nota come legge Mancino⁴⁰. Questa legge va a sanzionare e condannare comportamenti razzisti, discriminatori, di incitamento all'odio e alla violenza compresa anche l'esposizione di simboli. Questa legge trova il suo fondamento nella Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione del 1966. La legge Mancino, dunque, punisce tutti coloro che incitano alla violenza e alla discriminazione per motivi etnici, razziali, religiosi o culturali, vieta le associazioni e le organizzazioni di matrice nazifascista e razzista, che diffonde idee sulla superiorità della razza, l'esaltazione del regime fascista e i simboli nazifascisti. Nel corso del tempo fu ritenuta da molti una legge liberticida e nel 2014 la Lega ne propose l'abrogazione.

2.3 La divisione politica tra centro-destra e centro-sinistra

Prima di parlare delle politiche attuali è bene fare una piccola sintesi di ciò che è stato detto in questi due capitoli. Abbiamo parlato di cosa si intende per immigrazione, dei diversi tipi di migranti e delle rotte principali, quali sono i paesi più soggetti a questo fenomeno e le politiche che sono state attuate dagli stati, principalmente dall'Italia e dagli stati europei, dal 1945 al 2002. Ora, concentrandoci sull'Italia, si è potuto osservare lo strano caso di un paese con un

⁴⁰ ANSA, "Legge Mancino" 3 agosto 2018

forte tasso di emigrazione che si ritrova ad essere un paese con un forte tasso di immigrazione, delle leggi prese in materia e della avversione alla figura del migrante di alcune forze politiche. Ma come ha caratterizzato il dibattito politico questo fenomeno negli ultimi vent'anni? I gruppi politici hanno avuto visioni comuni o si sono divisi? Quali sono state le politiche più importanti in materia d'immigrazione nell'ultimo periodo?

Partiamo dal presupposto che ci troviamo nel periodo post emanazione della legge Bossi-Fini⁴¹ durante il governo Berlusconi II⁴², come detto precedentemente la legge si basava sul concetto di tolleranza zero, ed era abbastanza rappresentativa delle idee del nuovo governo di centro-destra contemporaneamente entravano a far parte dell'UE nuovi paesi dell'est come Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia. Questo aumentò inevitabilmente le migrazioni, soprattutto da quell'area geografica, il pensiero comune in Italia però, era sfavorevole a questi flussi, sostenendo la difficoltà dell'integrazione che avrebbe piuttosto portato ad uno scontro tra culture diverse. Negli anni successivi ci fu la grande crisi del 2008 che mise il mondo in ginocchio, in Italia crebbe moltissimo il tasso di disoccupazione e con lui la sfiducia verso l'Europa e le politiche di accoglimento. A svilupparsi in quel periodo, fu il populismo, che vedeva nell'Europa una debolezza e preferiva scelte politiche più nazionaliste. Ci fu la formazione di nuovi partiti come il Movimento 5 Stelle che si definiva un partito di movimento ed un'alternativa ai vecchi sistemi. Le crisi lasciò l'Italia in grave difficoltà, la disoccupazione era stata alta e questo non aveva certo favorito l'integrazione degli stranieri che anzi, avevano ancora più difficoltà ad introdursi nel mercato del lavoro. Il connubio profughi-criminalità si fece protagonista dell'opinione pubblica e crebbe l'emarginazione, eccetto per gli studenti stranieri o coloro che portavano grandi capitali nel paese. In questo contesto socioeconomico travagliato si aggiunse il fenomeno delle Primavere Arabe che causò una fortissima immigrazione dai paesi nordafricani. I migranti attraversavano il Mediterraneo con epiloghi sempre più drammatici ma l'opinione pubblica italiana appoggiava i vari

⁴¹ (21) Op.cit. p.260-261

⁴² Presidenza del Consiglio dei ministri, "Governo Berlusconi II". 28 settembre 2023, <https://www.governo.it/it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/xiv-legislatura-30-maggio-2001-27-aprile-2006/governo-berlusconi-ii/338>

decreti-legge con i quali si inasprivano le misure di controllo del territorio e della sicurezza. La crisi vissuta da paesi come la Tunisia o la Libia, dove nel frattempo Gheddafi era stato deposto a seguito di una guerra civile, determinava l'interruzione di tutti gli accordi presi in precedenza in materia di respingimenti e rimpatri, questo, come detto in precedenza, portava all'espulsione di molte delle persone provenienti da quell'area geografica mentre il governo italiano, a causa delle sempre più numerose migrazioni, dichiarava lo stato di emergenza nazionale. Tra il 2013 ed il 2014 ci fu il passaggio dalla Lega Nord, che puntava principalmente all'autonomia del settentrione dal meridione, alla Lega, decisa a guidare l'Italia in una politica più nazionalista con a capo il nuovo segretario Matteo Salvini, contemporaneamente, un po' più a destra, seguendo le orme di Alleanza Nazionale, si formava Fratelli d'Italia con a capo Giorgia Meloni, un partito populista di estrema destra. Come detto precedentemente riscuoteva molto successo un altro partito populista, seppur di centro, ovvero il Movimento 5 Stelle. Ci fu insomma, un definitivo slittamento di partiti in un'ottica populista e nazionalista e negli anni successivi, l'aumento delle crisi umanitarie portò ad un sempre maggiore numero di migranti nel nostro paese, fino al culmine nel 2015, anno di massimi arrivi.

I mass media e le destre cominciarono a parlare di una vera e propria invasione, l'opinione pubblica si divise ulteriormente radicalizzando così un tema che da lì in avanti sarebbe stato al centro di ogni programma elettorale.

CAPITOLO III

MIGRANTI...PERICOLO O RISORSA?

3.1 Le immigrazioni oggi

Qual è la situazione migranti oggi? Quali sono state le ultime politiche attuate per affrontare questa emergenza? Quali le decisioni dell'attuale governo? Queste saranno le domande che caratterizzeranno il terzo ed ultimo capitolo, a partire dai dati sull'ultimo periodo in Italia.

Come riportato dall'UNICEF⁴³, l'Italia è il primo paese d'arrivo di rifugiati e migranti in Europa. Nel 2022 sono arrivate oltre 105.000 persone, a cui si aggiungono altre 114.000 persone arrivate nei primi 8 mesi del 2023. La maggior parte di questi vengono da paesi nordafricani, seguono la rotta del Mediterraneo ed arrivano a Lampedusa. L'emergenza migranti, dunque, è tutt'altro che conclusa, anche perché a seguito della guerra in Ucraina altre 174.000 persone sono approdate nel nostro paese in cerca di protezione. Proprio riguardo quest'ultima emergenza abbiamo avuto modo di vedere delle politiche messe in atto per una durata di tempo limitato. A seguito della condanna da parte del consiglio europeo all'aggressione militare avvenuta il 24 febbraio 2022 per mano della Russia ai danni dell'Ucraina⁴⁴ è stata attivata su proposta della commissione la direttiva 2001/55/CE⁴⁵ sulla protezione temporanea, la quale stabilisce l'esistenza di un grande afflusso di sfollati a seguito del conflitto. La protezione temporanea permette agli sfollati di godere dei diritti di asilo in tutta l'unione europea, riduce le formalità per velocizzare il meccanismo burocratico e permette ai migranti di richiedere

⁴³ UNICEF, "Rifugiati e migranti in Europa". 17 settembre 2023, <https://www.unicef.it/emergenze/rifugiati-migranti-europa/>

⁴⁴ Giorgio Cella, *Storia e geopolitica della crisi ucraina*. Roma: Carocci, 2021

⁴⁵ Unione Europea, "Direttiva 2001/55 ce". 14 settembre 2023, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

protezione nello stato dell'UE che preferiscono, in questo modo non sovraccaricano gli stati di prima accoglienza. Una volta che uno stato rilascia il permesso di soggiorno i migranti possono muoversi liberamente nell'UE ma fanno riferimento allo stato che ha rilasciato il permesso di soggiorno. Ha una durata di 180 giorni. L'Italia, a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2022 ha dichiarato lo stato di emergenza a livello nazionale fino al 31 dicembre 2022, assicurando quindi soccorso e assistenza alla popolazione ucraina presente sul territorio nazionale. Questo stato di emergenza è stato prolungato fino al 3 marzo 2023. Per l'organizzazione interna dello stato è stata protagonista la Protezione Civile⁴⁶, in particolare sul lato pratico, sono stati aggiunti complessivamente altri 5000 posti all'interno dei sistemi di accoglienza e integrazione (SAI), con il decreto-legge n.21 2022 sono state dettate disposizioni per potenziare le capacità di accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina e introdotte forme di accoglienza diffusa per 15 mila persone, da realizzarsi con la collaborazione degli Enti Locali e del Terzo Settore. In materia di lavoro, il decreto ha anche previsto una deroga alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie per medici, infermieri e OSS ucraini che prima del 24 febbraio vivevano in Ucraina. Con l'ordinanza di protezione civile 881 il governo ha anche stanziato un reddito di 300 euro mensili più un importo addizionale di 150 euro per ogni figlio minore di 18 anni a tutte le famiglie ucraine che si erano trovate una sistemazione autonoma.

A differenza dell'emergenza migranti provenienti dal Nordafrica, l'emergenza Ucraina ha visto la politica italiana più unita, anche grazie all'influenza dell'Unione Europea, sia il governo uscente che quello attuale si sono schierati dalla parte dell'Ucraina, non solo accogliendo i rifugiati ma inviando aiuti e armi per affrontare il conflitto.

Un altro momento di crisi è stato quello del covid 19, una pandemia che mise in ginocchio l'economia di molti paesi, costringendo le persone a stare chiuse in casa

⁴⁶ Mario Draghi, "Delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2022". Dipartimento della Protezione Civile, 14 settembre 2023, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/delibera-cdm-del-28-febbraio-2022-emergenza-ucraina-0/>

e molte attività a tenere chiuso perdendo il loro sostentamento principale. La categoria di persone più colpite però fu quella dei migranti. Molti paesi, infatti, con l'arrivo della pandemia, chiusero le frontiere e bloccarono l'accesso ai porti, impedendo così le partenze. Anche i migranti già presenti nel territorio non se la passavano bene, molti di loro rimanevano nei centri accoglienza senza avere la possibilità di lavorare o alloggiare in case vere e proprie, inoltre, i lavoratori non regolari non avevano nessuna tutela. Lo stesso Istituto Superiore della Sanità⁴⁷ introduce il dossier immigrazione del 2020 con queste parole «La pandemia di COVID-19 ha portato con sé vari problemi aggiuntivi o ha aggravato condizioni di vita già difficili per le popolazioni migranti».

In Italia per provare a regolare il fenomeno delle migrazioni durante la pandemia è intervenuto il Ministro dell'interno Luciana Lamorgese che ha concentrato molte energie sulla gestione dei flussi migratori in un periodo così delicato e sulla tratta di esseri umani. Il primo decreto fu il n.18 2020⁴⁸, il cosiddetto Cura Italia, in cui venivano introdotte diverse misure per far fronte al covid prevedendo alcune disposizioni sull'accoglienza e sulla tutela della salute degli immigrati. In primo luogo, viene concessa una proroga sulla scadenza ai progetti di accoglienza che passa dal 30 giugno al 31 dicembre, inoltre viene concesso agli stranieri di rimanere nei centri di accoglienza fino alla fine dell'emergenza. Viene inoltre prorogata la validità dei permessi di soggiorno e viene permesso alle amministrazioni di assumere, negli enti sanitari, cittadini di paesi extra UE che abbiano un regolare permesso di lavoro. Con il decreto n.18 2020 viene dunque data una prima tutela ai migranti e ai residenti non UE, consentendo alla burocrazia una maggiore flessibilità.

Il decreto n.34 2020⁴⁹, denominato invece decreto Rilancio, ha previsto ulteriori interventi in materia, come l'introduzione di una procedura di emersione del lavoro

⁴⁷ Istituto Superiore della Sanità, "Dossier immigrazione". 13 agosto 2023, <https://www.epicentro.iss.it/migranti/dossier-statistico-immigrazione-2020-pandemia>

⁴⁸ Gazzetta Ufficiale, "Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18". 14 settembre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>

⁴⁹ (34) lvi, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg>

irregolare di cittadini stranieri e italiani impiegati nei settori agricoltura, lavoro domestico e cura della persona. L'emersione del lavoro irregolare permetteva la presentazione di domande di regolarizzazione volte al contrasto dello sfruttamento e del lavoro nero, furono inoltre introdotte delle misure straordinarie di accoglienza dei richiedenti asilo, concedendo loro la possibilità di utilizzare le strutture del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati, denominate SIPROIMI. Infine, nella legge di bilancio n.178 2020 vennero destinati 5 milioni di euro in favore dei comuni costieri e dei comuni di confine con paesi europei.

3.2 Le politiche in materia di immigrazione nel governo Conte I

In questo paragrafo ci concentreremo sulle politiche di immigrazione del Governo Conte I, salito in carica il 1° giugno 2018. Il governo, formato dalla coalizione del Movimento 5 Stelle, Lega e Movimento Associativo Italiani all'Estero, ha emanato ben due decreti-legge in materia di immigrazione nonostante la sua breve durata (un anno e tre mesi), ovvero il decreto n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019. Questo è avvenuto anche grazie ad una figura politica chiave nel tema dell'immigrazione in Italia. Se pensiamo a slogan aberranti come “prima gli italiani” o “inviamo le ruspe e radiamo al suolo i campi rom” o sempre riferito ai migranti “bisogna scaricarli sulla spiaggia, con una pacca sulla spalla, un sacchetto di noccioline e un bel gelato” non può che venirci in mente Matteo Salvini. Il leader della Lega, infatti, ha fatto dei migranti l'argomento di punta della sua propaganda politica, portando avanti l'idea dei porti chiusi, sostenendo che l'Italia non potesse ospitare tutta l'Africa. Ma quali sono state le applicazioni concrete? Il decreto n.113 2018, passato alla

storia come Decreto Salvini⁵⁰, recita testualmente «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata». Questo decreto introduce

- nuove disposizioni in materia di protezione e concessione dell'asilo⁵² politico. Sostanzialmente viene abrogata la protezione per motivi umanitari che può essere concessa solo in alcuni casi speciali come per vittime di violenza domestica o di sfruttamento lavorativo restringendo notevolmente le persone che hanno diritto a soggiornare nel nostro paese
- viene estesa la durata del trattenimento nei cpr. Il limite massimo passa da 90 giorni a 180
- viene decretata la possibilità di trattenere i richiedenti asilo alla frontiera per un massimo di 30 giorni, a cui poi possono essere aggiunti altri 180 giorni nei cpr
- vengono stanziati maggiori fondi per i rimpatri. Rispettivamente 500 mila euro nel 2018, 1,5 milioni nel 2019 e altri 1,5 milioni nel 2020
- estensione della lista dei reati che possono comportare la revoca della protezione internazionale e dello status di rifugiato. Vengono inclusi i reati di stupro, produzione detenzione e traffico di stupefacenti, rapina, furto, furto in appartamento, minaccia o violenza ad un pubblico ufficiale. Viene inoltre sospesa la domanda d'asilo a coloro che hanno un processo in corso

⁵⁰ Alessandro Lanni, "Cambiamenti del decreto sicurezza e immigrazione". UNHCR, 8 settembre 2023, <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione/>

⁵¹ Annalisa Camilli, "Cosa prevede il decreto Salvini su immigrazione e sicurezza", Internazionale, 24 settembre 2018

⁵² Pisillo Mazzeschi Riccardo, *Diritto Internazionale dei Diritti Umani*. Torino: Giappichelli, 2020 p.360-366

e viene rimossa la possibilità di soggiornare, anche temporaneamente, nel proprio paese di origine, pena la revoca dello status

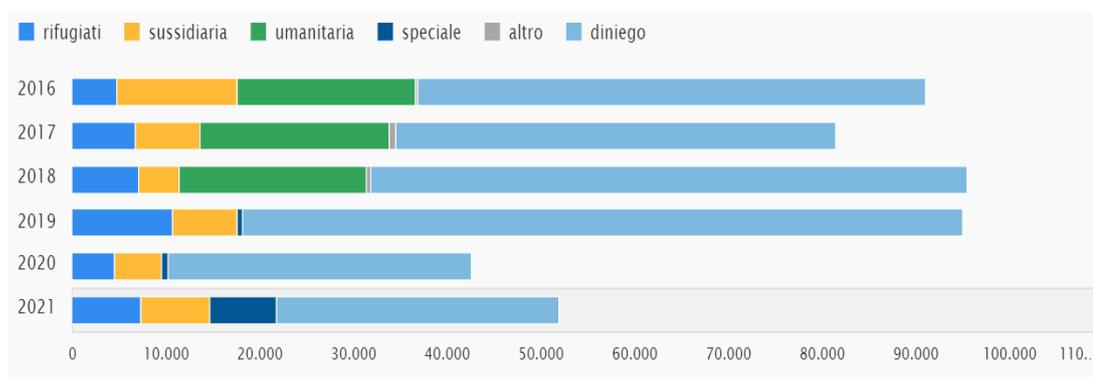
- restrizione del sistema di accoglienza SPRAR⁵³, che sarà limitato solo a chi è già titolare di protezione internazionale o ai minori non accompagnati
- esclusione dal registro anagrafico dei richiedenti asilo
- viene riformato il sistema di assegnazione della cittadinanza. La riforma prevede la possibilità di rigettare la domanda presentata da chi ha sposato un cittadino o una cittadina italiana. Il costo della richiesta passa da 200 a 250 euro. Viene inoltre introdotta la possibilità di revocare la cittadinanza a chi viene condannato in via definitiva per reati legati al terrorismo
- introduzione dell'idea di utilizzare il braccialetto elettronico per i condannati a reati di stalking e violenza domestica
- introduzione dell'uso del taser nei comuni con più di 100mila abitanti
- estensione dei daspo che saranno estesi anche a chi è indiziato per reati connessi al terrorismo, inoltre, il blocco stradale torna ad essere un reato e non una violazione amministrativa
- rafforzamento del sistema di comunicazione delle amministrazioni coinvolte nel contrasto al fenomeno mafioso, sanzionamento del subappalto da 1 a 5 anni, obbligo di comunicazione dell'apertura di cantieri al prefetto per favorire controlli antimafia, possibilità di nominare dei commissari antimafia nei comuni in cui sono emerse delle irregolarità ed inasprimento delle sanzioni per l'occupazione di immobili⁵⁴

Nel complesso, dunque, si nota un generale irrigidimento del sistema di accoglienza, con una riduzione dei diritti per i migranti ed un facilitamento dei

⁵³ Open Migration, "SPRAR". 2 settembre 2023, <https://openmigration.org/glossary-term/sprar/>

⁵⁴ Gazzetta Ufficiale, "DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113". 9 settembre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/10/04/18G00140/sg>

respingimenti. La rimozione della protezione umanitaria, inoltre, ha inciso profondamente sul numero di migranti che vengono regolarizzati, portando ad un forte incremento del numero di migranti irregolari. Un altro punto importante è la forte riduzione dei fondi destinati ai centri accoglienza, che ha favorito la sopravvivenza dei soli centri più grandi creando un sovraffollamento. Di seguito un grafico sugli esiti delle richieste asilo tra il 2016 e il 2021



55

Come si può notare dall'immagine, l'applicazione del decreto Salvini ha portato ad un forte innalzamento dei dinieghi, fatta eccezione del numero contenuto del biennio 2020-2021, causa covid, il numero dei migranti in arrivo è sempre elevato. La protezione speciale⁵⁶ non ha sostituito la protezione umanitaria e l'aumento dei dinieghi non ha ridotto il numero dei migranti presenti nel territorio, ha solo favorito l'irregolarità e di conseguenza il controllo di queste persone da parte della criminalità organizzata.

Il secondo decreto, ovvero il n.53 2019⁵⁷ ha invece dato la facoltà al Ministro dell'interno di limitare o vietare l'ingresso, la sosta e il transito alle navi all'interno del mare territoriale italiano per motivi di sicurezza nazionale e prevedendo una sanzione da 150.000 a 1.000.000 di euro in caso di violazione del divieto seguita

⁵⁵ Openpolis, "I numerosi problemi che comporterebbe un ritorno al decreto sicurezza". 10 settembre 2023, <https://www.openpolis.it/i-numerosi-problemi-che-comporterebbe-un-ritorno-al-decreto-sicurezza/>

⁵⁶ Daniela Fassini, "Protezione speciale per i migranti, cos'è e perché è importante". Avvenire, 17 aprile 2023

⁵⁷ (52) Ivi, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg>

anche dal sequestro dell'imbarcazione. Il nuovo decreto ha inoltre ampliato le competenze della procura distrettuale antimafia e antiterrorismo nei confronti delle associazioni realizzate al fine di commettere il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ha introdotto l'arresto obbligatorio ai danni di coloro che verranno colti in flagranza di un delitto di resistenza o violenza contro una nave da guerra, ha stanziato risorse per le operazioni di polizia sotto copertura effettuate in accordo con stati stranieri, ha introdotto nuove tipologie di ingressi riconosciuti, come quello per ricerca scientifica, gara sportiva e missione ed ha istituito un fondo per le politiche di rimpatrio.

Quest'ultimo decreto, a differenza del precedente, si è concentrato di più sulle misure di approccio a ciò che sta attorno alle immigrazioni, come le navi di salvataggio o le onlus spesso gestite da realtà criminali che trafficano esseri umani con la copertura dei salvataggi. In generale, alle fine del governo Conte I troviamo una politica in cui gli accessi regolari al nostro paese sono stati resi molto più difficili e le sanzioni si sono inasprite. Nonostante ciò, come riportato dal grafico, l'immigrazione clandestina non è diminuita, anzi, è stato ottenuto l'effetto opposto.

3.3 Scenari odierni: norme e policy adottate dal governo Meloni

In quest'ultimo paragrafo ci occupiamo della nuova legislazione in materia di gestione flussi e contrasto all'immigrazione irregolare in Italia. Dopo l'emergenza covid e la guerra in Ucraina era chiaro che il tema dell'immigrazione fosse alla base di ogni programma politico in vista delle elezioni politiche del 25 settembre 2022. Com'era previsto, ad avere la meglio fu la coalizione di centro destra con a capo il partito di estrema destra Fratelli d'Italia guidato da Giorgia Meloni. La salita al governo di Giorgia Meloni ritraeva la diffidenza della maggioranza degli italiani nei confronti dei migranti, spesso usati come capro espiatorio da parte delle persone per giustificare i cosiddetti problemi dell'Italia. Il principale atto normativo attuato dal nuovo governo in materia di immigrazione è il n.20 2023, denominato in modo

molto macabro, decreto Cutro⁵⁸⁵⁹. Il nome deriva da un terribile naufragio avvenuto nella spiaggia di Steccato di Cutro, in cui hanno perso la vita ben 94 migranti. Come riportato dal Comunicato stampa n.24 del Consiglio dei ministri, il decreto, su proposta del Presidente Giorgia Meloni e dei Ministri dell'interno, Matteo Piantedosi, della giustizia, Carlo Nordio, del lavoro e delle politiche sociali, Marina Calderone, degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Antonio Tajani, e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Francesco Lollobrigida prevede una serie di disposizioni urgenti volte a regolare i flussi e a contrastare l'immigrazione clandestina.

Le innovazioni presenti nel decreto sono

- l'inasprimento delle pene legate ai reati di immigrazione clandestina, si può essere condannati da 10 a 20 anni per lesioni ai danni di persone, dai 15 ai 24 anni per la morte di una persona e dai 20 ai 30 anni per la morte di più persone
- viene eliminata la necessità di convalida da parte di un giudice di pace per i decreti di espulsione a seguito di una condanna
- viene modificato anche il sistema delle quote, che passa dall'essere annuale a triennale
- concessione di ingressi fuori quota per gli studenti che hanno superato nei loro paesi di origine dei corsi di formazione riconosciuti in Italia
- viene aumentata la durata dei permessi di soggiorno da 2 a 3 anni per tutti i lavoratori autonomi, o sotto contratti a tempo indeterminato

⁵⁸ Pasquale Napolitano, "È legge il decreto su Cutro. Risposta in solo 66 giorni", Il Giornale, 5 maggio 2023.

⁵⁹ Gazzetta Ufficiale, "TESTO COORDINATO DEL DECRETO-LEGGE 10 marzo 2023, n. 20". 11 settembre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/05/23A02665/sg>

- si stabilisce che i datori di lavoro che hanno fatto domanda per l'assegnazione di lavoratori agricoli e non sono risultati assegnatari abbiano la priorità rispetto ai nuovi richiedenti
- viene incrementato il potere delle autorità di controllo in ambito agroalimentare per contrastare le agromafie
- si cerca di alleggerire il carico burocratico per i centri di accoglienza al fine di velocizzare la burocrazia
- si definisce meglio la protezione speciale per evitare interpretazioni che portano a un suo allargamento improprio

Questo nuovo decreto mostra la volontà del governo di irrigidire le norme riguardo le immigrazioni senza però ridurre i diritti dei migranti, a scapito degli elettori del nuovo governo, viene evidenziata l'intenzione dell'Italia di accogliere più favorevolmente anche le norme europee.

A seguito del decreto Cutro sono arrivate altre azioni da parte del governo meloni per contrastare la fantomatica invasione. Il piano Mattei⁶⁰, ovvero una cooperazione tra l'Italia e gli stati del Nordafrica che punta a coinvolgere tutta l'Europa con il fine di governare le migrazioni ma anche a gestire le esigenze energetiche in quanto si propone di raggiungere in un paio d'anni il completo sganciamento dal gas russo per trasformare l'Italia in un hub energetico tra il Nord Africa e l'Europa grazie alla costruzione di nuovi gasdotti, che trasformerebbero il nostro paese in un esportatore di gas e idrogeno dal Nord Africa verso Germania e Austria. La strategia di accordarsi con gli stati africani era già stata perseguita precedentemente da altri governi senza grossi risultati, chissà che questa sia la volta buona. Ad oggi però questo piano non ha ancora avuto riscontri concreti⁶¹.

⁶⁰ Barbara Fiammeri, "Migranti, Giorgia Meloni all'Onu: ecco il piano per l'Africa". Il Sole 24 Ore, 18 settembre 2023

⁶¹ Sebastiano Torrini, "Cos'è il Piano Mattei che Meloni porterà presto in Parlamento". Energia Oltre, 3 ottobre 2023

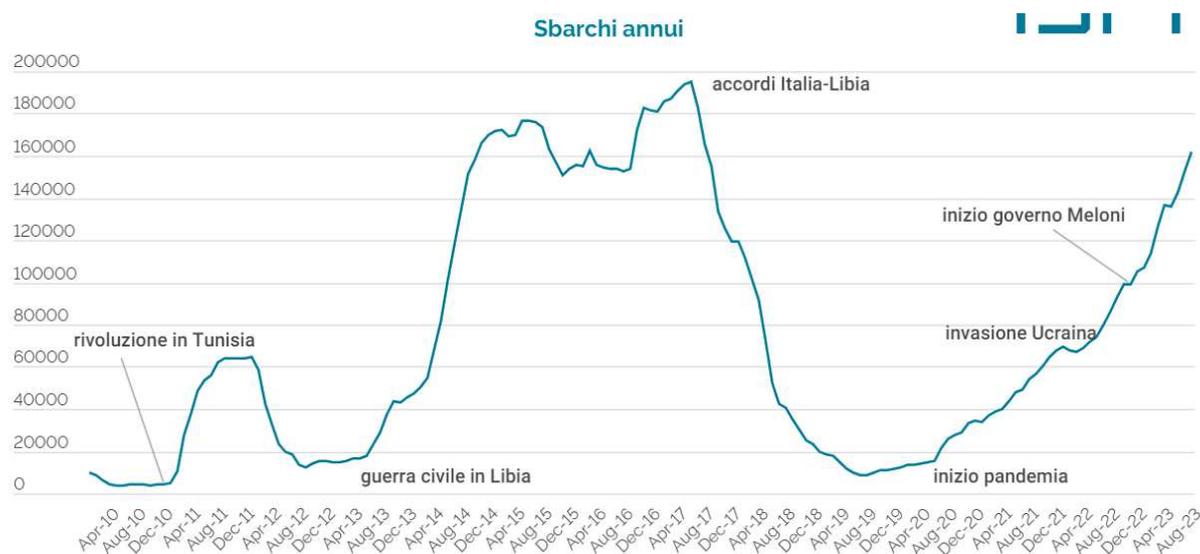
Sono stati poi creati ulteriori decreti, l'ultimo lo troviamo nel comunicato stampa ufficiale del Consiglio dei ministri n.52, il decreto, denominato "Decreto immigrazione e sicurezza, disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno" introduce una modifica alla disciplina riguardante la procedura speciale di domanda di protezione reiterata, affidando la completa autorità al questore dell'ufficio di competenza facendo così in modo che la domanda non comporti la sospensione di una procedura di allontanamento. Si prevede che i minori stranieri non accompagnati siano accolti nelle strutture di accoglienza SAI⁶² e che in caso di sovraffollamento, tutti i minori la cui età viene stimata superiore a sedici anni possano essere accolti in una sezione diversa da quella dei minori per un periodo non superiore a 90 giorni. Riguardo all'accertamento dell'età dei migranti si dispone che, in caso di arrivi numerosi, le autorità possano svolgere rilievi antropometrici e accertamenti sanitari volti al riconoscimento dell'età dandone poi una immediata comunicazione alla procura della Repubblica. Si stabilisce l'accesso nelle strutture SAI a tutte le donne, in quanto considerate in ogni caso quali soggetti di particolare vulnerabilità e non più solo a quelle in stato di gravidanza. Infine, si aumenta l'efficacia delle procedure di espulsione per i cittadini extra-UE non titolari di regolare permesso di soggiorno e si destinano circa 20 unità della Polizia di Stato da destinare a consolati e ambasciate per migliorare le attività di controllo e verifica del rilascio visti.

L'attuale governo è salito in carica con l'intenzione di fermare una volta per tutte la fantomatica invasione e garantire la sicurezza ai cittadini italiani⁶³. La principale attuazione di questa promessa elettorale è avvenuta nel già citato decreto Cutro che, pur mantenendo una certa rigidità politica in materia di immigrazione, è andato a contrastare alcuni punti critici del decreto Salvini. Ad oggi, l'ultima pubblicazione

⁶² Ministero dell'Interno, "SAI & Servizio Centrale". 27 settembre 2023, <https://www.retesai.it/la-storia/>

⁶³ Tommaso Coluzzi, "Cosa prevede il programma del governo Meloni su immigrazione e accoglienza". 8 ottobre 2022, <https://www.fanpage.it/politica/cosa-prevede-il-programma-del-governo-meloni-su-immigrazione-e-accoglienza>

dell’Istituto per gli studi di politica internazionale ci mostra i dati sui flussi migratori in relazione ad alcuni punti chiave della cronistoria politica attuale.



64

A differenza delle promesse elettorali il numero di migranti è in continua crescita, causa anche la fine della pandemia che ha permesso una maggiore facilità nel partire. L'emergenza, dunque, è tutt'altro che conclusa e l'immigrazione illegale non è certo stata sconfitta, un dato importante da sottolineare però, è che i migranti in Italia rappresentano meno del 10% della popolazione e che non è in corso nessuna invasione, stiamo solo vivendo ciò che accadeva a quei paesi che erano meta per una nuova vita da parte di noi italiani nel secolo scorso, ma questo, forse, ce lo siamo dimenticato.

Un ultimo aspetto che andremo ad analizzare è quello dei rapporti tra il governo e l'Unione Europea. Fratelli d'Italia, infatti, si è sempre presentato come un partito euroscettico, che riponeva gran poca fiducia nell'UE e ricopre attualmente un ruolo di opposizione nel parlamento europeo. Nell'ultimo anno però si è visto un riavvicinamento, in primis sull'argomento della guerra in Ucraina, dove l'Italia, come già visto in precedenza, ha fortemente condannato l'aggressione da parte della

⁶⁴ ISPI, "Andamento degli sbarchi in Italia". 9 settembre 2023, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migranti-e-migrazioni-in-italia-la-dashboard-con-tutti-i-numeri-126051>

Russia, inoltre il distanziamento di Giorgia Meloni da Marine Le Pen e dalle posizioni filorusse ha contribuito ad un aumento della fiducia tra l'istituzione europea e la leader italiana. In temi critici come l'economia e l'immigrazione però sono presenti ancora molte divergenze, in primis quella con la Germania, che finanzia le ONG che salvano vite nel mediterraneo portando i migranti nei centri accoglienza italiani. I contrasti con la Germania riguardano anche il nuovo Patto di Stabilità e Crescita, al quale i tedeschi si oppongono fortemente. L'Italia da questo accordo uscirebbe avvantaggiata grazie all'introduzione di una maggiore flessibilità rispetto alle vecchie normative. L'ideale sarebbe creare un fronte comune attorno alla proposta della Commissione, che potrebbe includere altri Stati membri come Spagna e Francia⁶⁵.

A queste divergenze si aggiungono una serie di spaccature interne alla coalizione di centro-destra, dove la lega vorrebbe mantenere una posizione più scettica mentre Fratelli d'Italia ha recentemente mostrato interesse nel collaborare più intensamente, anche tramite un sostegno alla presidente della Commissione Ursula Von der Leyen. Insomma, la Meloni ha capito che l'Italia attualmente non può permettersi una politica conflittuale nei confronti dell'UE e che la cooperazione sovranazionale è l'unica soluzione possibile.

⁶⁵ ASGI, "Arrivi a Lampedusa: Solidarietà e resistenza di fronte alla crisi dell'accoglienza in Europa!". 3 ottobre 2023, <https://www.asgi.it/notizie/arrivi-a-lampedusa-solidarieta-e-resistenza-di-fronte-alla-criisi-dellaccoglienza-in-europa/>

CONCLUSIONE

Alla conclusione di questo elaborato di tesi sui mutamenti e le persistenze degli orientamenti delle politiche in materia di immigrazione in Italia dal dopoguerra ad oggi si possono constatare varie fasi. La prima, quella del dopoguerra, è una fase in cui gli stati, reduci dal disastro della Seconda guerra mondiale, capiscono la necessità di una collaborazione politica, di decisioni volte al perseguimento della pace, di stabilità, di ripresa economica, ma soprattutto di un abbassamento dei nazionalismi. Lo spettro del nazismo, infatti, grava sulla politica mondiale, le economie dei paesi europei sono in ginocchio, milioni di persone sono morte e la shoah, le bombe atomiche ed il fascismo diventano l'immagine di ciò che il nazionalismo e l'esaltazione della razza hanno portato. Comincia una importante fase di cooperazione, vengono istituite le più importanti organizzazioni internazionali, come l'ONU, l'OIM, successivamente l'UE, ma anche importanti agenzie e organi specializzati in determinate tematiche come l'UNHCR. In generale c'è un passaggio dal paradigma stato-centrico, che vedeva al primo posto gli interessi degli stati, ad uno umano-centrico, in cui al primo posto c'è l'individuo. L'individuo come persona umana, titolare di diritti solo per il fatto di essere nato e soggetto sì alla giurisdizione degli stati, ma nei limiti della sua sfera personale, i suoi diritti di essere umano, infatti, non possono essere lesi. Contemporaneamente alla nascita di queste organizzazioni internazionali sono stati anche stretti accordi tra stati e sono state adottate delle importantissime convenzioni. La Convenzione sui rifugiati, quella sui diritti civili e politici, il Trattato di Amsterdam, il Consiglio di Tampere, la Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti sono solo alcuni degli strumenti e dei fondamentali accordi politici stretti tra gli stati in materia di diritti umani e di immigrazione. Questi accordi, ovviamente, hanno influenzato notevolmente il diritto nazionale degli stati firmatari, portando all'applicazione di nuove normative in materia di immigrazione. Concentrandoci sul caso italiano abbiamo potuto notare le difficoltà politiche di un paese tendenzialmente caratterizzato da un forte tasso di emigrazione nel ritrovarsi ad essere una meta per i migranti. Il nostro scopo era però soffermarci sul mutamento delle politiche e nel caso italiano siamo passati da una fase iniziale, in cui il fenomeno migratorio non

veniva percepito come un problema e di conseguenza non era regolato ad un primo tentativo di gestione, soprattutto nell'ambito dei flussi. La legge Foschi diede il calcio d'inizio, si occupava dei lavoratori extracomunitari e dava attuazione alla convenzione OIL, fu seguita dalla legge Martelli, che si occupava principalmente della gestione dei flussi e dell'accoglimento dei migranti. la legge Turco-Napolitano arrivò nel 1998 con l'obiettivo di normare tutto ciò che avviene a seguito dell'accoglienza e di favorire l'integrazione. Infine, con una visione più conservativa arrivò la legge Bossi-Fini, decisa a regolare ulteriormente i flussi, ad irrigidire la precedente normativa e a combattere l'immigrazione clandestina. Alla fine, dopo essersi passati dalla quasi assenza delle politiche in materia di immigrazione, ad una regolazione che vedeva i migranti anche come risorsa, per poi virare ad una politica di forte regolazione (a tolleranza zero) vediamo la politica degli ultimi vent'anni, caratterizzata da eventi, particolarmente in ambito economico, che hanno sconvolto il nostro paese. Il fenomeno delle immigrazioni è diventato un tema fondamentale, in un paese colpito da crisi, una pandemia e un'emergenza climatica la crisi dei migranti ha diviso l'opinione pubblica e politica, vedendo da una parte coloro che fanno prevalere i diritti umanitari e vedono i migranti come risorse e dall'altra coloro che perseguono gli interessi nazionali e trovano lo straniero un pericolo. Ovviamente la suddivisione non è sempre così radicale. Negli ultimi anni il pensiero comune tende ad essere avverso alle immigrazioni e gli ultimi decreti in materia sembrano confermarlo, come il decreto Salvini e il decreto Cutro. Alla luce di queste conclusioni, possiamo vedere come le politiche, influenzate anche da forti eventi esterni, possono cambiare rapidamente. La crisi migratoria è tutt'altro che finita, così come il mutamento delle politiche che la regoleranno nei prossimi anni, ma alla base di tutto ciò, è importante ricordarsi che non parliamo di risorse o di pericoli ma di esseri umani, e un giorno potremmo essere noi i tanto odiati immigrati.

BIBLIOGRAFIA

Einaudi Luca, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Roma: Laterza, 2007

Cardinali Valentina e Lucidi Marcella, *Le nuove politiche per l'immigrazione*. Venezia: Marsilio Editori, 2010

Ponzini Giuseppe, *Rapporto IRPPS CNR sullo stato sociale in Italia 2012*. Napoli: Liguori Editore, 2012

Colucci Michele, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia, dal 1945 ai giorni nostri*. Roma: Carocci, 2018

Saviano Roberto, *Gridalo*. Milano: Bompiani, 2020

Judt Tony, *Postwar*. Roma: Laterza, 2005

Ministero dell'Interno, *Immigrati e sicurezza sociale: Il caso italiano*. Roma: IDOS, 2014

Peretti Isabella, *Schengenland: Immigrazione: politiche e culture in Europa*. Roma: Ediesse, 2010

Osservatorio Regionale Immigrazione, *Immigrazione straniera in Veneto*. Venezia: ORIV, 2014

Pisillo Mazzeschi Riccardo, *Diritto Internazionale dei Diritti Umani*. Torino: Giappichelli, 2020

Giorgio Cella, *Storia e geopolitica della crisi ucraina*. Roma: Carocci, 2021

Ambrosini Maurizio, D'Amico Marilisa, Perassi Emilia, *Confini, Migrazioni e Diritti Umani*. Milano: Milano University Press, 2022

Rosato Vincenzo, *150 anni della nostra storia: la pastorale agli emigrati in Europa e Australia*. Roma: Centro Studi Emigrazione, 2011

Caracciolo Lucio, Roccucci Adriano, *Storia contemporanea, dal mondo europeo al mondo senza centro*. Milano: Mondadori, 2017

Candito, Alessia. “Crotone, l’orrore del naufragio di Cutro”. La Repubblica, 26 febbraio 2023

Pipita, Giuseppe. “Naufragio di Cutro, 94 candele in ricordo delle vittime”. Ansa, 26 agosto 2023

Capitano, Olimpia. “Immigrazione in Italia, mini-storia di come la politica la tratta solo come emergenza”. Il Fatto Quotidiano, 17 marzo 2023

De Bortoli, Ferruccio. “Strategie per l’immigrazione e nuove politiche familiari”. Corriere della Sera, 16 settembre 2023

Giovannetti Monia e Zorzella Nazzarena, *Ius migrandi, Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli, 2020

Feroci Ferdinando e Goretti Leo. *L’Italia dal governo Draghi al governo Meloni Rapporto sulla politica estera italiana*. Roma: Istituto Affari internazionali, 2022

Internazionale. “Come funziona il sistema di Dublino”. 16 maggio 2019

S. Magnanensi, P. Passaglia ed E. Rispoli, “La condizione giuridica dello straniero extracomunitario”. Madrid: Corte costituzionale, 2008

UNHCR. “Una lunga storia, un futuro da scrivere”. UNHCR. 12 settembre 2023, <https://www.unhcr.org/it/chi-siamo/la-nostra-storia/>

ASGI, “Patto UE Migrazione e asilo”. 4 ottobre 2023, <https://www.asgi.it/patto-ue-migrazione-e-asilo/#:~:text=Il%20Patto%20europeo%20su%20migrazione,di%20migrazione%20nel%20prossimo%20quinquennio.>

Gazzetta Ufficiale. “Legge 30 dicembre 1986, n. 943”. Gazzetta Ufficiale. 31 agosto 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/sg>

Gazzetta Ufficiale. “Legge 28 febbraio 1990, n.39”. Gazzetta Ufficiale. 31 agosto 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg>

Gazzetta Ufficiale. “Legge 6 marzo 1998, n.40”. Gazzetta Ufficiale. 1 settembre 2023, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario

[?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-03-12&atto.codiceRedazionale=098G0066&elenco30giorni=false](#)

Gazzetta Ufficiale. “Legge 30 luglio 2002, n.189”. Gazzetta Ufficiale. 1 settembre 2023, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2002/08/26/002G0219/sg>

ISTAT. “Stranieri residenti e nuovi cittadini: caratteristiche demografiche e distribuzione territoriale – anno 2021”. 4 settembre 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/282108>

Openpolis. “Che cosa si intende per migranti irregolari, richiedenti asilo o rifugiati”. 22 agosto 2023, <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sintende-per-migranti-irregolari-richiedenti-asilo-o-rifugiati/>

ISTAT. “Cresce l’immigrazione”. 22 agosto 2023, [https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-3a.html?lang=it#:~:text=Nel%202019%20il%20maggior%20numero,\(386%20000%2C%209%20%25\).](https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-3a.html?lang=it#:~:text=Nel%202019%20il%20maggior%20numero,(386%20000%2C%209%20%25).)

Valeria Deplano, “8 agosto 1991: l’invenzione dell’immigrazione”. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 4 ottobre 2023, <https://fondazionefeltrinelli.it/8-agosto-1991-linvenzione-del-problema-dellimmigrazione/>

Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione. “Tavolo Asilo e Immigrazione: terzo DL immigrazione in pochi mesi, guerra all’immigrazione come strumento di propaganda”. 2 ottobre 2023, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/tavolo-asilo-e-immigrazione-terzo-dl-immigrazione-in-pochi-mesi-guerra-allimmigrazione-come-strumento-di-propaganda-politica/>

RINGRAZIAMENTI

Alla mia famiglia, per il loro amore ed il loro sostegno che mi hanno aiutato a vedere la luce anche nei momenti più bui.

Alla mia relatrice, Professoressa Paola Degani, per la sua prontezza e disponibilità.

Ai miei colleghi di Amnesty International, con cui condivido la passione per i diritti umani.

A me stesso, per aver dato il massimo in questi tre anni al fine di raggiungere un obiettivo che mi sembrava impossibile.

Grazie.