



**SCUOLA DOTTORALE/DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE
POLITICHE STUDI EUROPEI E INTERNAZIONALI**

CICLO XVIII

La securitizzazione dell'immigrazione come guida delle scelte politiche

DOTTORANDO

REBECCA A. DUTA

DOCENTE GUIDA/TUTOR

PROF.SSA BARBARA PISCIOTTA

Indice

Premessa	3
Capitolo primo: Comprendere la migrazione	7
1.1. Analisi del frame-work europeo per le politiche migratorie.....	11
1.2. Analisi del corpus unitario di norme e disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione	38
Capitolo secondo: Securitizzazione della migrazione- uno sguardo critico	60
2.1. Securitizzazione della migrazione nel contesto nazionale - securitizzazione ad hoc.....	70
2.2. Securitizzazione della migrazione: contesto sovranazionale - securitizzazione istituzionalizzata.....	78
Capitolo terzo: Securitizzazione della migrazione- anno di riferimento 2011	85
Capitolo quarto: Securitizzazione della migrazione- anno di riferimento 2012	115
Capitolo quinto: Securitizzazione della migrazione- anno di riferimento 2013	137
Capitolo sesto: Valutazione: introduzione	160
6.1. Valutazione: i fondamenti teorici	162
6.2. Disegno di ricerca per la valutazione ex post	171
6.3. Le domande di valutazione	173
6.4. Tecnica di valutazione: analisi degli effetti collaterali.....	176
6.5. Matrice classificatoria degli effetti	183
Capitolo settimo: Riflessioni conclusive	218
Riferimenti bibliografici.....	244

Perché analizzare le politiche d'immigrazione?

Il mio interesse si è rivolto all'approfondimento dello studio delle politiche d'immigrazione in Italia, sulle diverse fasi di produzione di queste politiche, sull'identificazione degli attori principali, i modelli d'interazione, i modelli concettuali del decision making e i modelli di attuazione delle politiche, perché mi interessa analizzare il collegamento fra le intenzioni, le azioni di un certo Governo e i risultati sulle politiche d'immigrazione.

Ho cercato di analizzare in dettaglio le politiche pubbliche d'immigrazione in Italia come piani d'azione finalizzati al conseguimento di determinati obiettivi e alla presentazione di soluzioni ai problemi della società. Mi interessa anche la connotazione ideologica di queste politiche nazionali, l'effetto di diversi Governi sull'attuazione di queste politiche.

Ho provato ad analizzare i benefici delle politiche d'immigrazione, distribuiti sia fra pochi individui, sia fra gruppi di individui per capire se le politiche d'immigrazione in Italia, in vari tempi, possano determinare un conflitto fra i gruppi beneficiari e i gruppi svantaggiati (*interest group politics*), oppure il beneficio delle politiche viene fornito all'intera collettività-*entrepreneurial politics*. Ugualmente interessante sarebbe analizzare se i destinatari dei benefici e i costi sostenuti si trovino in una situazione di equilibrio.

Innanzitutto, ho dovuto analizzare gli attori di questo *policy making*, istituzionali e non istituzionali. In questo senso, ho voluto capire qual è il nesso tra gli attori coinvolti nel processo di produzione delle politiche d'immigrazione e l'effetto della loro implementazione. Quale peso hanno il sistema politico, i gruppi d'interesse, i movimenti sociali, i think tanks oppure i media sulle politiche d'immigrazione in Italia. Più precisamente ho cercato di approfondire l'analisi dell'influenza del Governo in potere come attore istituzionale più importante, sulle politiche d'immigrazione, e anche il ruolo dell'influenza indiretta sul processo di produzione delle politiche pubbliche.

Dopo aver individuato il quadro normativo, ho proceduto ad individuare i modelli decisionali (razionale, incrementale oppure di tipo *garbage can*) alla base della decisione delle politiche d'immigrazione.

Proseguendo, abbiamo analizzato l'analisi dell'implementazione e messa in opera delle politiche d'immigrazione *bottom-up*, per fornire ulteriori elementi chiarificatori al quadro

generale. Per capire bene l'effetto delle politiche d'immigrazione in Italia, ho incluso, nella mia analisi anche la valutazione- di quando le politiche vengono implementate e quando viene applicata la loro retroazione (feedback).

Domanda di ricerca: all'interno del contesto nazionale italiano, sono coesistiti diversi *policy stiles* che sono stati influenzati dai vari Governi. Le scelte del policy di questi Governi sono state condizionate dalla necessità di risolvere problemi comuni attraverso processi di cooperazione internazionale? Oppure è un processo di apprendimento da parte dei decisori pubblici che porta all'adozione di politiche simili a quelle che in altri contesti si sono dimostrati efficaci? Le politiche d'immigrazione di un certo Governo potrebbero avere l'effetto d'emulazione che deriva dalla volontà di conformità?

Si può parlare di un policy transfer oppure una diffusione di policy- policy diffusion? Si potrebbe parlare di un linkage visto come una realtà multidimensionale che si esplica a vari livelli, oppure un "fused linkage", una ripetizione di un processo di scambio continuo tra una dimensione e l'altra, che prevede una sequenza di comportamenti talmente interconnessi da non poter essere analizzati separatamente?

Le politiche d'immigrazione in Italia, viste come variabili dipendenti, possono essere spiegate attraverso gli studi sulla diffusione, cosa ha portato all'adozione dei diversi modelli di policy? Qual è stato il ruolo pivotale del Governo in questo processo? L'effetto più sorprendente della politica dell'immigrazione si riscontra nel divario tra gli obiettivi dei responsabili politici e l'esito delle loro politiche. Non ho cercato di dare una spiegazione (vista come ricerca delle cause) a questo fenomeno, bensì di creare una comprensione del fenomeno in senso PRIMARIO (descrizione), SECONDARIO (descrizione e spiegazione causale) e TERZIARIO (capire le intenzioni degli attori).

Ho applicato alla mia ricerca una strategia diacronica, in cui il tempo è un fattore importante, analizzando in comparazione sincronica, varie politiche d'immigrazione italiane in momenti diversi, in un arco temporale ampio. Le fasi di questo periodo temporalmente definite in successione cronologica, saranno particolarmente importanti, così come anche individuare le varie sequenze -fasi tra le quali esiste una relazione causale.

Dopo aver compreso bene il contesto italiano – come ambito spaziale orizzontale di produzione e implementazione delle politiche d'immigrazione- ho proceduto con l'analisi del contesto migratorio europeo.

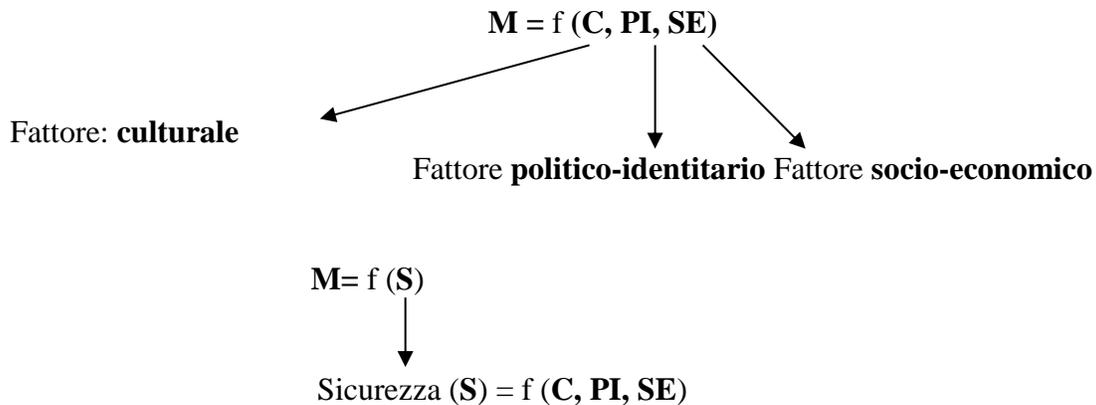
Il problema: di recente, molti autori descrivono e analizzano la migrazione come un conflitto. Nelle società liberali, la risposta data a possibili livelli elevati di tensione creata dalla migrazione, sono le riforme politiche al fine di evitare conflitti oppure una politica non dichiarata di tolleranza o di tipo *laissez faire*. Un'altra risposta che possiamo prendere in considerazione sono gli schemi di regolarizzazione, un'opzione *post hoc* che considera l'immigrazione come un *fait accompli*. Al di là delle misure reattive e spesso repressive e preventive, possono essere sviluppate anche pratiche e politiche proattive. Prendiamo l'esempio del Regno Unito e il visto *working holiday maker* (soggiorno di due anni): apprendimento e lavoro; o ancora l'esempio dell'Italia, dove durante la crisi della Banca Albanese di Risparmio nel 1997 furono emessi visti di tre mesi per gli albanesi in cerca di lavoro.

Nel mondo della politica ma anche nel campo della sicurezza, l'interesse generale sulla relazione tra globalizzazione-migrazione-sicurezza è aumentato. Gli attentati a Madrid dell'11 marzo 2004 e di Londra il 7 luglio 2005 hanno rinforzato paure già esistenti per quanto riguarda i collegamenti tra migrazione e terrorismo in Europa. Si pensi anche alla relazione fra emigrazione italiana negli USA e crescita là del fenomeno mafioso. Le complesse evoluzioni internazionali (si veda il *turnover* politico della Libia, dell'Egitto, della Tunisia e in misura minore del Marocco) presentano rischi per l'Europa e, in modo particolare, per l'Italia, anche sotto il profilo delle migrazioni internazionali. La migrazione partecipa alla ridefinizione delle minacce al sistema di sicurezza europea, che viene definito come un *security continuum*.

L'ipotesi sulla quale fondiamo l'analisi di questa tesi è se, in quale misura e come la migrazione stia diventando un problema di sicurezza. Stiamo andando verso una *securitizzazione* della politica migratoria? Cercheremo di identificare il *nexus* tra il fenomeno della migrazione e il possibile dilemma della sicurezza che potrebbe venirsi a creare. Tramite l'analisi di tutto il corpus di norme (a livello nazionale e europeo) ho provato ad individuare dove e quando s'intrecciano i due elementi (sicurezza e migrazione) per creare il contesto di riferimento.

La concettualizzazione della sicurezza- con i suoi vari significati è servita a capire se/come la migrazione è diventata un problema di sicurezza, prendendo in analisi gli anni di riferimento 2011-2012-2013, ho cercato di sintetizzare come il fenomeno di sicurezza ha influenzato le politiche italiane spingendole a gestire il fenomeno migratorio come un'emergenza di sicurezza. Quando il discorso "sicurezza" viene incorporato nel campo migratorio attraverso le pratiche amministrative/burocratiche, questo assume il ruolo dei discorsi/ atti di securitizzazione.

Ipotesi: Gli spostamenti dei migranti si sono modificati qualitativamente ed accresciuti quantitativamente nel corso della recente rivoluzione industriale che prende il nome di globalizzazione. Generalmente accettato, nel contesto della globalizzazione, che i fattori che determinano i flussi migratori possono essere diversi: fattore culturale, politico-identitario, socio-economico. Recentemente, la migrazione viene influenzata dal fattore sicurezza che, a sua volta potrebbe influenzare i fattori culturali, politico-identitari e socio-economici.



Abbiamo preso in considerazione tutte le fasi del ciclo di policy, analizzati attraverso i resoconti (*atti di securitizzazione*) dei vari Comitati Shengen- agenda setting (come le issues vengono poste in termini di allarme ed emergenza, rischio) formulazione delle politiche- decisione. Lo scopo era di capire come il problema diventa securitizzata, presentata come una minaccia e giustificata tramite l'adozione di misure di emergenza e di azioni non inquadrabili nei normali limiti dei processi politici.

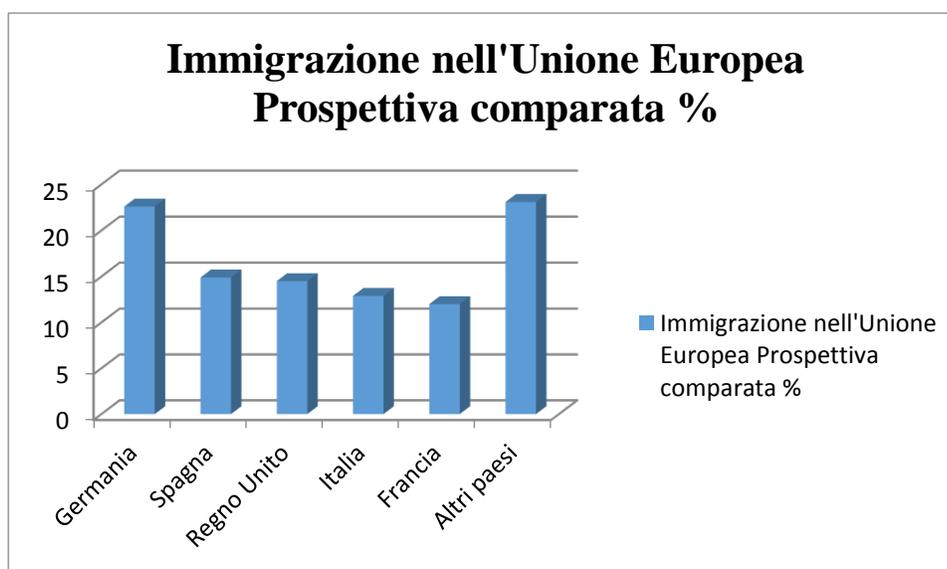
Per l'attuazione del processo di uscita della fase migratoria emergenziale (prendendo in considerazione come conseguenza diretta la presenza di un certo numero di denegati in attesa di ricorso, accolti all'interno dei centri, una situazione esplosiva sia dal punto di vista della gestione del centro, sia in termini di sicurezza del territorio che lo ospita) si sono proposti possibili interventi, tra cui: il consolidamento dello SPRAR, e le conseguenze da qui dirette, misure a favore dei minori stranieri non-accompagnati, fondi gestiti dal Ministero dell'Interno, interventi di integrazione socio-lavorativa.

Capitolo primo: Comprendere la migrazione

Il fenomeno della migrazione ha assunto negli ultimi anni un notevole rilievo politico per le democrazie dell'Europa Occidentale tanto a livello nazionale quanto a livello europeo. Una breve rassegna di dati raccolti dal Dossier Statistico Immigrazione 2014 UNAR/IDOS rivela come le presenze più consistente degli immigrati nell'Unione Europea si registrano in Germania, Spagna, Regno Unito, Italia e Francia.

Immigrazione nell'Unione Europea 2014	
Prospettiva comparata	
Paesi europei	%
Germania	22.6
Spagna	14.9
Regno Unito	14.5
Italia	12.9
Francia	12
Altri paesi	23.1
Totale	100

Elaborazione personale su dati del Dossier Statistico Immigrazione 2014 UNAR/IDOS



Elaborazione personale su dati del Dossier Statistico Immigrazione 2014 UNAR/IDOS

Il termine “migrazione” indica generalmente, il movimento di persone da un Paese di residenza (Paese d’origine) ad un altro (Paese di destinazione), passando, in alcuni casi, per un Paese intermedio (Paese di transito). Nel contesto dell’UE, indica l’azione mediante la quale una persona, che in precedenza aveva la propria dimora abituale nel territorio di uno Stato membro, cessa di avere la sua residenza abituale in tale Stato membro per un periodo che è, o si prevede che sia, di almeno dodici mesi. Nel contesto internazionale, come definito nel glossario OIM, indica l’azione con cui una persona parte o lascia un determinato paese con l’obiettivo di stabilirsi in un altro (Glossario EMN Migrazione e Asilo).¹

Chiaramente, i movimenti migratori contemporanei sono strettamente legati alle condizioni economiche, ecologiche e politiche, a problemi di varia natura o alle crisi geo politiche. La migrazione, di solito, anche se non necessariamente, affonda le sue radici su condizioni di vita più o meno svantaggiate, parte da aree con minori opportunità, con salari più bassi, meno libertà individuali e collettive e si indirizza verso i paesi che offrono migliori opportunità. Partendo dalla descrizione di cui sopra, si definisce “emigrazione” il movimento in uscita dal Paese d’origine e “immigrazione” il movimento in entrata verso il paese di destinazione.

Il processo migratorio coinvolge attori diversi: l’individuo che attraversa una o più frontiere (migrante), il Paese di origine da cui parte il migrante, il Paese di destinazione del migrante, gli eventuali Paesi di transito, le reti sociali cui fa riferimento il migrante, gli operatori economici del Paese di destinazione che richiedono lavoratori immigrati, i trasportatori, le organizzazioni criminali che gestiscono i flussi illegali, le organizzazioni internazionali governative e non-governative.

Uno “straniero” indica la persona fisica e giuridica che, pur trovandosi nel territorio di uno Stato, appartiene per nazionalità ad un altro e quindi non ha la cittadinanza del Paese ospite. Il vocabolo assume significati diversi attraverso una specifica terminologia: il termine immigrato si riferisce alla persona che ha fatto ingresso in Italia per soggiornarvi per motivi di lavoro, studio, famiglia, ecc., generalmente proveniente da paesi extraeuropei.

Il rifugiato invece è colui che abbandona il proprio paese perché viene discriminato o perseguitato per ragioni politiche, ideologiche, religiose, razziali, e che, a differenza dell'emigrante, non lascerebbe mai spontaneamente il proprio paese spinto dalla prospettiva di

¹ Glossario EMN Migrazione e Asilo https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf

assicurarsi un futuro migliore sotto il profilo economico. Il profugo o displaced person è, invece, l'individuo costretto a lasciare il proprio paese per eventi bellici, occupazione straniera, calamità naturali, violazioni permanenti dei diritti umani, e a riparare negli stati confinanti nella speranza di trovarvi temporaneo rifugio.

Accanto a queste figure si rileva quella degli apolidi che, pur non avendo la cittadinanza di alcuno stato, sono sottoposti alla disciplina dello stato italiano o, per meglio dire, sono titolari di alcuni diritti civili generalmente riconosciuti soltanto ai cittadini e correlativamente destinatari di taluni obblighi. Al di fuori di questa classificazione, ma non per questo meno rilevante, va collocata la categoria degli irregolari, costituita da immigrati clandestini che riescono a evitare l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione a loro carico e ad eludere i controlli operati dalle autorità di polizia e dai presidi posti ai valichi di frontiera.

Il concetto di migrazione è multidimensionale e viene analizzato in tanti modi. I sociologi analizzano la migrazione come una strategia di sopravvivenza, oppure come un processo di liberazione dalle costrizioni sociali nel Paese d'origine (Donati)². Altri autori includono i processi migratori nell'ambito dei movimenti sociali più ampi. Max Weber, analizzando l'emigrazione europea nel XIX secolo, è stato tra i primi a includere la dimensione soggettiva nella decisione di emigrare. Weber ha ricostruito l'emigrazione come una mossa deliberata fatta per sfuggire al sistema patriarcale e al dispotismo di grandi proprietari terrieri motivati da idee di libertà individuale (in *Etica protestante e lo spirito del capitalismo*³). Per Weber, questi movimenti erano l'inizio di una mobilitazione per la lotta di classe. Il *Club of Rome*, nel 1980, prendendo in considerazione questi punti di vista, ha inventato il termine “*rivoluzione mondiale dei piedi nudi*”⁴, un concetto abbastanza interessante ed applicabile alla situazione odierna. Albert Otto Hirschman (1980) interpreta la migrazione come una “voce di uscita” (voice of exit), protesta o fuga, una forma alternativa di dissenso.⁵

Gli economisti definiscono la migrazione come la più antica azione contro la povertà (Galbraith).⁶ Le migrazioni – a differenza delle politiche anti povertà messe in atto dai governi –

² Donati, Pierpaolo (1993), *Famiglia e nuove migrazioni: cosa viene dopo la modernizzazione?*, in E. Scabini, P. Donati (a cura di), *La famiglia in una società multietnica*, “Studi interdisciplinari sulla famiglia”, n. 12, Vita e Pensiero, Milano, pp. 7-26.

³ Weber, M. (1905) *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, ed. italiana 1945, Firenze, Sansoni.

⁴ Bertrand Schneider (1988) *Barefoot Revolution*, A Report to the Club of Rome Intermediate Technology.

⁵ Hirschman Albert O, (1980) *Exit, voice, and loyalty responses to decline in firms, organizations, and States*, Cambridge Harvard University Press

⁶ Galbraith J. K. (1979), *The Nature of Mass Poverty*, Cambridge, Harvard University Press.

non costano nulla ai governi e alla collettività, e rappresentano un gioco a somma positiva. Un guadagno per i migranti stessi, in primo luogo, che migliorano il proprio livello di vita, ma anche per il paese ospitante, che beneficia dell'apporto delle energie e del lavoro dei migranti – quasi sempre selezionati – spinti dal desiderio di migliorare le condizioni di vita proprie e dei loro familiari, e, infine, per i paesi di origine, sollevati del peso del surplus di manodopera.

1.1. Analisi del frame-work europeo per le politiche migratorie

Quadro di riferimento: L'Unione Europea

Questo capitolo intende presentare la prospettiva comunitaria, in materia d'immigrazione, allo scopo di identificare, tramite una breve cronistoria, quali sono stati i momenti cruciali nella costruzione della politica europea in materia d'immigrazione. Ai fini dell'elaborazione dello studio sono state monitorate le principali fonti informative in materia di politiche europee d'immigrazione.

Domande:

Cosa fa l'Unione Europea in materia d'immigrazione?

Quali sono le principali strategie politiche perseguite?

Si può parlare di una strategia comune europea in materia d'immigrazione?

Che tipo di competenza ha l'Unione in questa materia?

Quali sono le risposte politiche alla gestione dei flussi migratori?

La politica comunitaria dell'immigrazione è stata sin dall'origine pervasa da una dialettica costante tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, tra perseguimento dell'interesse comune europeo e tutela delle priorità e delle specificità nazionali ancorate alle diverse tradizioni storiche d'Europa. Perciò, occorrerà legittimare le politiche comunitarie sull'immigrazione, istituzionalizzandole e rendendole più democratiche, se si vuole ottenere il necessario consenso, soprattutto da parte dell'opinione pubblica.

Il vero problema in Europa rispetto al fenomeno delle migrazioni è infatti la mancanza di un'efficace e comune politica europea dell'immigrazione non condizionata da vincoli nazionali. Nessun paese può illudersi di fare fronte da solo alla sfida delle migrazioni dall'Africa e dall'Asia.

L'attenzione dei Paesi europei si è rivolta progressivamente a questioni quali l'immigrazione familiare, la migrazione di ritorno, l'integrazione dei gruppi immigrati, l'immigrazione illegale e clandestina, l'aumento del numero di rifugiati e di richiedenti asilo. L'atteggiamento di politica migratoria di ciascuno Stato membro dipende anche dal grado di "esposizione" ai diversi tipi di flusso. Questa maggiore o minore esposizione migratoria di un Paese può dipendere da diversi fattori.

Un primo fattore è quello geografico, infatti, la vicinanza e l'accessibilità geografica dei confini resta un fattore di primaria importanza sia per le migrazioni clandestine sia per quelle regolari. La maggiore o minore esposizione geografica alla pressione migratoria dipende dalle

caratteristiche geo-morfologiche tra le quali rientrano: la distanza tra i principali Paesi di origine o di transito di emigrazione clandestina; la presenza e l'estensione chilometrica dei confini terrestri con detti Paesi e la presenza di frontiere marittime con acque internazionali su cui si affacciano questi Paesi.

La natura socio-demografica, intesa come presenza sul territorio di uno Stato, ma anche di una regione o di una città, di comunità immigrate, rappresenta un fattore di attrazione di notevole importanza. La presenza di queste comunità straniere, infatti, costituisce spesso un punto di attrazione per i flussi migratori sia legali (attraverso ricongiungimenti familiari o matrimoni contratti nei Paesi di origine), sia clandestini, (attraverso sostegno, ospitalità o impiego offerto a immigrati clandestini), sia irregolari (con la permanenza irregolare oltre il periodo di soggiorno autorizzato).

Anche i fattori economici assumono un'importanza rilevante, pur nella difficoltà di valutarne gli effetti. Molto dipende dalle variabili relative alla struttura del mercato del lavoro, come l'estensione del lavoro sommerso nel mercato nazionale del lavoro, le caratteristiche dell'offerta del lavoro, compreso il grado di accettazione di lavori poco qualificati o saltuari, e il rapporto tra il livello di flessibilità della manodopera richiesto dalle imprese e quello consentito dalla legislazione nazionale.

Infine, un'importanza notevole è data a fattori di natura giuridico-amministrativa che possono comprendere le caratteristiche dei sistemi di controllo alle frontiere esterne e di lotta all'immigrazione irregolare e clandestina di ciascun Stato membro dell'Unione Europea. In questa categoria di fattori rientrano le regole di ciascun Paese in materia di ingresso e soggiorno legale o per motivi familiari; le regole relative all'ammissione dei richiedenti asilo o dei richiedenti della qualifica di rifugiato e anche le caratteristiche dei sistemi di welfare di ciascuno Stato membro.

Le politiche di programmazione dei flussi migratori costituiscono una questione centrale nell'agenda politica di quasi tutti i Paesi industrializzati. La competenza sulla determinazione e la gestione dei flussi migratori d'ingresso negli Stati membri resta saldamente sotto il controllo della sovranità statale. Ciò non può essere realizzato esclusivamente a livello nazionale, ma richiede una strategia coordinata di tutti gli Stati membri.

Una gestione comunitaria dei flussi migratori appare comunque difficile, anche per via delle profonde differenze che si riflettono sulla percezione degli interessi nazionali e sulle connesse politiche di ciascun Paese in materia di immigrazione e di asilo. Le differenze sono dovute anche

alla complessità e alla diversificazione dei motivi e delle caratteristiche dei flussi migratori.

Negli Stati membri dell'Unione Europea esistono delle differenze che si riflettono sulla percezione degli interessi nazionali e sulle connesse priorità politiche di ciascun Paese in materia di immigrazione e di asilo. Per analizzare tali differenze ed il loro impatto sul processo di comunitarizzazione è utile classificare i movimenti migratori in base ai caratteri fondamentali del loro trattamento giuridico e amministrativo da parte degli Stati membri di destinazione:

1. Flussi per i quali l'eventuale ammissione consegue a una valutazione discrezionale dello stato di arrivo: immigrazione legale a scopo di lavoro (sia esso subordinato, autonomo, stagionale, domestico). In ciascuno degli Stati membri prevalgono valutazioni tecniche e politiche divergenti circa il bisogno che il paese, nel suo complesso, ha o potrà avere, di lavoratori immigrati. Ciò avviene sia per ragioni strettamente economiche, legate alla struttura e all'andamento del mercato di lavoro, sia per ragioni demografiche, connesse alla sostenibilità dei sistemi di welfare nazionali. Vi sono prima di tutto i flussi per i quali l'eventuale ammissione dipende da una valutazione discrezionale dello Stato ricevente. Di questa categoria fanno parte i diversi tipi d'immigrazione legale a scopo di lavoro (subordinato, autonomo, stagionale, domestico, ecc.). Con riferimento a questo tipo di flusso, prevalgono, per ciascuno Stato membro, valutazioni economiche e politiche divergenti circa il bisogno che il Paese può avere di lavoratori immigrati, sia per ragioni economiche dovute alla struttura e all'andamento del mercato del lavoro, sia per ragioni demografiche connesse anche alla sostenibilità dei sistemi di welfare nazionali.

2. Flussi che gli Stati di destinazione sono giuridicamente tenuti ad ammettere: immigrazione per ricongiungimento familiare e migrazioni forzate ritenute meritevoli di accoglienza e protezione dei diversi ordinamenti (richiedenti asilo, rifugiati, profughi). Questa seconda categoria di "flusso", che gli Stati di destinazione sono tenuti giuridicamente ad ammettere, dipende dalla presenza di determinati requisiti che variano nei diversi ordinamenti nazionali. In questa categoria possono rientrare sia l'immigrazione dovuta al ricongiungimento familiare sia le migrazioni "forzate" bisognose di accoglienza e protezione anche per obblighi internazionali, come i richiedenti asilo, i rifugiati e i profughi.

3. I flussi non autorizzati o illegali che gli Stati cercano legittimamente di prevenire e di reprimere attraverso un'attività articolata su più livelli: cooperazione con gli Stati di origine e di transito, controlli e sanzioni negli Stati di origine e di transito- controlli e sanzioni alla frontiera- controlli e sanzioni sul proprio territorio; misure di allontanamento, rappresentano il terzo tipo di

flusso. Questo “flusso” è quello non autorizzato o illegale che gli Stati cercano di prevenire e reprimere attraverso misure che vanno dalla cooperazione con gli Stati di origine e di transito, ai controlli alle frontiere esterne, dalle misure di controlli e sanzioni nel proprio territorio, fino alle misure di allontanamento dell’immigrato clandestino.

Per i flussi 2 e 3, l’atteggiamento fondamentale di politica migratoria di ciascuno Stato dipende dal suo grado di esposizione ai diversi tipi di flusso o dall’intensità degli specifici *pull factors* (fattori geografici, fattori socio-demografici, fattori economici, fattori giuridico-amministrativi) operanti al livello nazionale.

La competenza è di tipo concorrente: questo significa che l’Unione interviene a fianco degli Stati. Nonostante gli Stati membri abbiano progressivamente accettato di cedere sovranità in questo settore, essi hanno comunque voluto mantenere determinate prerogative.

Analizzeremmo, in quello che segue, una breve cronistoria dell’impegno comunitario in materia di politiche d’immigrazione.

Il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea (CEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957, non dà una competenza formale in materia di politiche di immigrazione alla suddetta Comunità. Tutto quello che riguardava l’ingresso, lo stabilimento e il lavoro dei cittadini extracomunitari, rimaneva competenza esclusiva degli Stati membri. Nell’intento di armonizzazione i possibili problemi considerati comuni agli Stati membri, le istituzioni comunitarie, particolarmente la Commissione, iniziò ad affrontare le questioni comuni in modo unitario.

Le proposte fatte dalle istituzioni comunitarie hanno riguardato una linea di azione per il miglioramento del trattamento dei lavoratori extracomunitari da parte degli Stati membri, compresi gli aspetti dell’integrazione del lavoratore e della sua famiglia⁷ e un’altra linea di azione diretta alla costruzione di una qualche forma di coordinamento contro l’immigrazione illegale e l’occupazione illegale. Questa competenza consentiva alle istituzioni comunitarie di adottare atti, come pareri e raccomandazioni, che tuttavia, non comportavano obblighi agli Stati membri. Rispettando le convenzioni internazionali, gli Stati dovevano comunque garantire un trattamento differenziato ai rifugiati. Inoltre, esaminate le domande di protezione derivanti dagli obblighi

⁷ Su questo punto hanno rilevanza il Programma di azione a favore dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, presentato dalla Commissione al Consiglio il 18 dicembre 1974 (*Boll.Cee*, 1974, suppl. n.3 la Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976 relativa ad un programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari (*GUCE*, C34 del 14 febbraio 1976).

internazionali, doveva facilitare l'ammissione di rifugiati stabiliti negli Stati membri, al fine dell'accesso al lavoro; il regime di protezione sociale dei cittadini comunitari del Regolamento n. 1408/71/CEE⁸, fu esteso sin dall'origine anche ai rifugiati e agli apolidi.

Durante il periodo 1973-1975, le politiche migratorie operavano prevalentemente attraverso controlli interni ai paesi di arrivo, volti a regolare l'accesso degli stranieri al mercato del lavoro e in alcuni casi al mercato delle abitazioni (Corti, Sanfilippo 2009)⁹. L'immigrazione era spesso una back door policy dove la regolarizzazione ex post della propria posizione veniva routinariamente concessa quando si disponeva di un datore di lavoro interessato all'assunzione in regola del migrante (immigrazione dall'interno). L'introduzione delle politiche di blocco nei confronti dell'ingresso dei migranti nella prima metà degli anni '70, a seguito dello shock petrolifero, modificò sensibilmente il quadro della regolazione dei flussi migratori, producendo degli effetti simili in tutta Europa (Barbagli, Colombo, Sciortino 2004)¹⁰.

La Risoluzione relativa ad un programma di azione sociale¹¹, adottata nel 1974 dal Consiglio, nella quale si invitano gli Stati ad avviare una concertazione sulle varie politiche di immigrazione, vigenti nei loro ordinamenti, nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi viene considerata come uno dei primi atti comunitari che affrontano le tematiche dell'immigrazione. A seguito di questa Risoluzione, la Commissione aveva presentato al Consiglio una Comunicazione riguardante un programma di azione a favore dei lavoratori stranieri e dei loro familiari che ha portato all'adozione nel 1976 di una successiva Risoluzione, che sottolineava la necessità di avviare tra gli Stati membri una concertazione sulle rispettive politiche migratorie con la finalità di migliorare la situazione dei lavoratori cittadini di Paesi terzi e dei loro familiari ammessi negli Stati membri¹².

Dal 1975 si è instaurata progressivamente una cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, del diritto d'asilo e della cooperazione giudiziaria e di polizia. Per soddisfare concretamente queste necessità, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie hanno provveduto ad

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20070102:IT:PDF>

⁹ Corti P. e Sanfilippo M. (a cura di) (2009), *Storia d'Italia*. Annali 24. Migrazioni, Torino, Einaudi

¹⁰ Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2004) *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.

¹¹ Risoluzione del Consiglio del 21 gennaio 1974 relativa ad un programma di azione sociale <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1974:013:FULL&from=IT>

¹² Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa ad un programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari, in *GUCE* C 34/2 del 14 febbraio 1976. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31976Y0214\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31976Y0214(01))

istituire una serie di “fora” di discussioni o “gruppi di lavoro”, ciascuno competente su determinate materie sulle quali avrebbero dovuto essere avviate forme di concertazione. Da questo processo, impostato sulle regole della cooperazione intergovernativa, le istituzioni europee erano escluse. Il primo esempio fu il Gruppo Trevi, che riuniva i Ministri dell'Interno per combattere il terrorismo e coordinare, nella Comunità, la cooperazione di polizia. I Ministri dell'Interno vi trattavano questioni inerenti l'ordine pubblico e la lotta contro il terrorismo, e sotto l'egida del gruppo furono creati altri gruppi e sottogruppi di lavoro.

Ad accrescere le difficoltà di avviare una politica europea sull'immigrazione, è intervenuta la problematica della sicurezza in un mercato interno come spazio senza controlli alle frontiere interne, con la conseguente perdita da parte degli Stati membri del controllo sugli ingressi nei propri territori dei cittadini di Paesi terzi, ma anche del rischio di libera circolazione per fini criminali. Da qui la necessità di rafforzare, da un lato, i controlli alle frontiere esterne e, dall'altro, di intensificare la cooperazione ai fini della prevenzione e della repressione della criminalità.

La Commissione precisa meglio la sua posizione nel Libro Bianco del 1985 relativo al “completamento del mercato interno”¹³. Nella sezione dedicata alla libera circolazione delle persone e all'abolizione dei controlli sulle persone, aveva individuato la necessità di proporre oltre ad un coordinamento delle disposizioni su ingresso, soggiorno e occupazione dei cittadini dei Paesi terzi, anche l'elaborazione di una politica comunitaria in materia di visti.

Con la prima modifica sostanziale del Trattato che istituiva la Comunità Economica Europea del 1957, l'Atto Unico Europeo¹⁴, entrato in vigore il 1 luglio 1987, gli Stati accettarono di sviluppare tra loro forme di cooperazione intergovernativa. Anche se gli Stati hanno voluto preservare le proprie competenze nella misura più ampia possibile, cedendo poco alle istituzioni comunitarie per poter raggiungere degli obiettivi, la libera circolazione imponeva una più intensa esigenza di cooperazione in tema di controlli e misure giudiziarie e di polizia, così come richiedeva una più intensa esigenza di collaborazione in materia di asilo e immigrazione. In questo contesto, l'immigrazione ha assunto rilevanza solo per quanto riguarda gli aspetti legati all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, privilegiando l'attenzione sugli aspetti patologici dell'immigrazione, come l'immigrazione clandestina.

¹³ http://ec.europa.eu/white-papers/pdf/com85-310-internal-market_en.pdf Completing the internal market

¹⁴ L'Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia il 28 febbraio 1986, ed entrato in vigore il 1 luglio 1987, in Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987.

L'Atto Unico Europeo, concluso nel 1986 segnò una svolta nella cooperazione intergovernativa, praticata fino ad allora in modo poco trasparente tanto nei riguardi dei cittadini come delle istituzioni comunitarie. Nel nuovo articolo 8A del trattato CE, la libera circolazione delle persone fu definito uno dei quattro elementi costitutivi del mercato unico, trasferendo espressamente questo settore fra le competenze comunitarie. I nuovi gruppi di lavoro istituiti dopo la firma dell'Atto Unico tennero conto di questa evoluzione ed accolsero osservatori della Commissione.

Nel 1986, con la decisione del Consiglio Europeo, si ricongiunge per la prima volta a Londra il *Comitato ad hoc per l'immigrazione* che riunisce i Ministri responsabili per l'immigrazione degli Stati membri. L'obiettivo del Comitato era l'elaborazione di politiche comuni in tema di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi, e, a tale scopo, si è provveduto all'adozione di numerosi atti sia in materia di immigrazione che di asilo.

A tale scopo fu istituito il CIREFI¹⁵ (*Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Borders and Immigration*), un forum di discussione operante sotto la direzione del Comitato. Tra le materie di discussione rientravano i flussi migratori legali e illegali e le procedure di controllo. Tra gli altri atti adottati del Comitato vi è una Risoluzione del 1993 sull'armonizzazione delle politiche nazionali in tema di ricongiungimento familiare, il progetto di Convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne del 1991 e la redazione della Convenzione sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo, meglio conosciuta come Convenzione di Dublino.

Nel 1988 il gruppo intergovernativo di coordinatori "Libera circolazione delle persone" fu incaricato dal Consiglio europeo di Rodi di proporre le misure idonee a contemperare la sicurezza e la libera circolazione delle persone, una volta soppressi i controlli alle frontiere interne. Nel 1989 il gruppo propose un programma di lavoro ("documento di Palma"¹⁶) che raccomandava di affrontare in modo più coordinato i vari aspetti della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. Il Gruppo avrebbe dovuto individuare le misure da emanare, tra le quali l'intensificazione dei controlli alle frontiere esterne e le condizioni d'ingresso nell'area comunitaria, per poi definire il foro competente per l'esame delle varie misure in vista dell'adozione di una determinata decisione.

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133100>

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aa11000>

A cavallo tra gli anni '80 e '90, i governi europei occidentali iniziarono una ristrutturazione radicale dei propri sistemi di controllo. Lo spostamento radicale dei controlli interni a quelli di frontiera è avvenuto attraverso un complesso di strumenti quali: il rafforzamento dei controlli di frontiera; l'introduzione di sanzioni ai vettori di potenziali immigrati irregolari; la penalizzazione dei paesi di transito che non intervengono a sufficienza nel contrasto dei passaggi; l'introduzione dell'obbligo di visto verso i paesi "a rischio migratorio"; l'esternalizzazione dei controlli sul territorio di Stati terzi; l'incremento delle sanzioni per i favoreggiamenti dell'ingresso irregolare.

Dall'analisi precedente si evince come gli Stati membri, pur disponibili a forme di cooperazione, non fossero disponibili a cedere sovranità su questi temi alle istituzioni europee, pur essendo consapevoli che l'instaurazione del mercato interno avrebbe comportato uno spazio senza frontiere interne e quindi un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne.

Verso la metà degli anni Ottanta si è assistito, infatti, a due sviluppi importanti nella direzione di un'armonizzazione formale delle politiche sull'immigrazione: nel 1985 gli stati del Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo) firmano insieme alla Francia e alla Repubblica federale tedesca quello che è conosciuto come l'accordo di Schengen, che prefigura la creazione di uno spazio comune attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne; e l'Atto Unico Europeo del 1986 che, introducendo un nuovo articolo nel Trattato di Roma, prevede la creazione, a partire dal 1 gennaio 1993 di "un'area senza frontiere interne, nella quale è assicurata la libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali" (art. 8a)¹⁷.

Da questo momento, la cooperazione europea in materia d'immigrazione è stata fondata soprattutto sui meccanismi di controllo dei flussi e sul collegamento tra immigrazione e problemi di sicurezza, piuttosto che sullo sviluppo di misure comuni che favoriscano l'integrazione e la protezione dei diritti degli immigrati. L'interesse principale degli Stati europei è consistito nel rendere possibile la libera circolazione delle persone, compensando il deficit di sicurezza che l'apertura delle frontiere interne aveva provocato.

Le scelte di politica migratoria di ogni Stato membro avrebbero conseguenze indirette nel territorio. In un contesto di questo tipo è chiaro che l'obiettivo politico della piena libertà di circolazione sia stato perseguito ricorrendo a misure volte al rafforzamento dei controlli alle

¹⁷ L'articolo 8A definisce chiaramente la finalità dell'Atto, che consiste nell'instaurazione progressiva del mercato interno entro il 31 dicembre 1992. Il mercato interno è definito come uno "spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato". <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>

frontiere esterne; al miglioramento, in termini di efficacia, dell'azione di controllo svolta dalle autorità nazionali sull'immigrazione clandestina e irregolare e sugli abusi del diritto di asilo (secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Dublino, firmata a giugno 1990); nonché all'intensificazione dei controlli di sicurezza e dell'attività giudiziaria in materia penale all'interno dello spazio Schengen (disposizioni enunciate nella Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen).

Vista l'impossibilità di giungere a un accordo in sede di Comunità Europea, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi decisero nel 1985 di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto “*spazio Schengen*”¹⁸ dal nome della città lussemburghese nella quale furono firmati i primi accordi. L'Accordo di Schengen, che delinea gli obiettivi da raggiungere, e la Convenzione di applicazione sottoscritta nel 1990, che traduce in pratica i principi dell'Accordo, hanno rappresentato un importante laboratorio per la realizzazione delle misure necessarie per il concretizzarsi della libera circolazione delle persone (e delle merci). Così, la libera circolazione delle persone, obiettivo fondamentale dell'ordinamento europeo, veniva realizzata tra alcuni degli Stati membri, al di fuori di esso. Progressivamente il numero degli Stati aderenti è aumentato con l'adesione dell'Italia (1990), di Spagna e Portogallo (1991), della Grecia (1992), dell'Austria (1995) e di Danimarca, Finlandia e Svezia (1996); Gran Bretagna e Irlanda, pur facendo parte della Comunità Europea, decisero di rimanere esclusi dagli accordi in questione.

La Convenzione di Schengen prevede alcune norme comuni funzionali all'eliminazione dei controlli sulle frontiere interne. Una *convenzione di applicazione* firmata il 19.6.1990 ed entrata in vigore nel 1995 è succeduta all'accordo. L'obiettivo principale era quello di abolire i controlli sui movimenti di persone lungo i confini interni per trasferirli alle frontiere “esterne”. Le disposizioni elaborate, anche se fuori dall'ambito comunitario, portarono nel corso degli anni alla prima politica immigratoria europea. Lo scopo fondamentale degli Accordi è l'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni al quale si affiancano la creazione di una frontiera esterna unica, la previsione di una disciplina unitaria in materia di visti, di diritto d'asilo e di controllo alle frontiere esterne.

In particolare, l'Accordo e la Convenzione, hanno determinato una serie di norme che stabiliscono le condizioni di ingresso nell'area, l'istituzione di un visto uniforme per soggiorni di

¹⁸ Accordo di Schengen relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato il 14 giugno 1985.

breve durata e l'obbligo di lasciare il territorio di uno dei Paesi dell'area qualora non vi siano più le condizioni di soggiorno previste.

E' previsto che l'attraversamento delle frontiere esterne sia effettuato esclusivamente presso i valichi appositi e che i cittadini provenienti da Stati terzi debbano essere soggetti a controlli, ed essere in possesso di un visto valido per l'ingresso nell'area Schengen. La Convenzione, inoltre, istituisce il "Sistema di Informazione Schengen" (SIS), ovvero un archivio comune contenente informazioni relative a persone, che assume importanza per il controllo delle frontiere e per la cooperazione di polizia nel settore della criminalità. Tra i motivi d'impedimento alla concessione di un visto o del permesso di soggiorno rientra la segnalazione ai fini della non ammissione nel sistema SIS. La segnalazione, secondo l'articolo 96 della Convenzione¹⁹, si basa su decisioni di una autorità giurisdizionale o amministrativa, le decisioni possono essere fondate sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale, determinate in caso di condanna con pena superiore a un anno di reclusione.

Lo sviluppo e il successo di questi Accordi, che costituiscono la prima forma d'intervento comune, dimostra anche come, a seguito degli eventi anche drammatici dei primi anni novanta in Europa, non fosse più praticabile un approccio individuale al fenomeno migratorio.

Nel corso degli anni '90 si è assistito ad un lento e graduale trasferimento della tematica migratoria all'interno dell'agenda comunitaria. L'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno preso atto del fatto che una materia come quella migratoria non poteva continuare ad essere gestita in modo indipendente dai singoli Stati, ma andava affrontata in maniera innovativa, coordinata e sinergica proprio in ragione degli evidenti limiti dell'approccio individuale o al più tardi intergovernativo. Il metodo "comunitario" è apparso, quindi, più idoneo per affrontare un tema

¹⁹ Articolo 96: 1. I dati relativi agli stranieri segnalati ai fini della non ammissione sono inseriti in base ad una segnalazione nazionale risultante da decisioni prese nel rispetto delle norme procedurali previste dalla legislazione nazionale, dalle autorità amministrative o dai competenti organi giurisdizionali. 2. Le decisioni possono essere fondate sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale. In particolare ciò può verificarsi nel caso: a) di uno straniero condannato per un reato passibile di una pena privativa della libertà di almeno un anno; b) di uno straniero nei cui confronti vi sono seri motivi di ritenere che abbia commesso fatti punibili gravi, inclusi quelli di cui all'articolo 71, o nei cui confronti esistano indizi reali che intenda commettere fatti simili nel territorio di una Parte contraente. 3. Le decisioni possono inoltre essere fondate sul fatto che lo straniero è stato oggetto di una misura di allontanamento, di respingimento o di espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno, fondata sulla non osservanza delle regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri.

tanto globale quanto legato a una serie di dinamiche prettamente nazionali di carattere economico, sociale e culturale.

Con l'adozione del Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht nel 1992 si realizzava, infatti, un importante cambiamento. Il Trattato attribuisce una competenza in tema di immigrazione mediante il Titolo VI (artt. K.1 – K.9 TUE), riguardante la “Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni”, noto anche come “*terzo pilastro*” o “*pilastro GAP*”.

Il “*terzo pilastro*” era dedicato, nell'ambito degli obiettivi dell'Unione, alla realizzazione della libera circolazione delle persone. Tale obiettivo doveva essere perseguito attraverso la cooperazione tra gli Stati membri nei settori definiti come “questioni d'interesse comune” elencati nell'articolo K1 TUE. In tal modo, materie quali l'ingresso dei cittadini di Paesi terzi, i controlli alle frontiere esterne, la politica dei flussi e il trattamento giuridico degli extracomunitari entravano nel sistema comunitario come temi nei quali gli Stati membri avevano un obbligo di cooperazione. Il Trattato di Maastricht mantiene ferma la dimensione governativa della collaborazione tra gli Stati membri in tali materie, ma nello stesso tempo la colloca dentro la nuova architettura istituzionale dell'Unione Europea.

Il trattato sull'Unione Europea (TUE) decide una costruzione fondata su tre pilastri:

1. il primo riguardava la comunità europea che inglobava tutti i trattati precedenti (CECA, EURATOM, CEE);
2. nel secondo si introduceva la politica estera e di sicurezza comune (PESC);
3. nel terzo, la cooperazione dei settori di giustizia e degli affari interni. A quest'ultimo pilastro veniva anche data competenza in materia di immigrazione: in particolare, sulla libera circolazione delle persone. Tale scopo veniva perseguito attraverso la cooperazione tra Stati membri nei diversi settori di “interesse comune”, che trattavano esclusivamente la questione migratoria come problema di sicurezza e di ordine interno, con la clausola di operare nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (4 novembre 1950) e della Convenzione relativa allo status di rifugiati (28 luglio 1951).

Le novità introdotte nel Trattato di Maastricht in materia riguardano, da un lato, la partecipazione delle istituzioni comunitarie che in ambito Schengen non era prevista, dall'altro, l'aver inserito in modo esplicito e dettagliato i diversi settori che assumono rilevanza per una politica di immigrazione europea. In questo modo il processo decisionale diventa, comunque, più trasparente accentrandolo in seno al Consiglio dell'Unione e, in tali materie, la cooperazione da

discrezionale diviene obbligatoria.

L'art. K.1 elenca nel dettaglio le nuove “*questioni d'interesse comune*”, tra le quali figurano: 1) la politica di asilo; 2) le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli; 3) la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei paesi terzi; a) le condizioni di entrata e circolazione dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri; b) le condizioni di soggiorno dei cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri, compresi il ricongiungimento delle famiglie e l'accesso all'occupazione; c) la lotta contro l'immigrazione, il soggiorno e il lavoro irregolari di cittadini dei paesi terzi nel territorio degli Stati membri²⁰.

In tutte le materie previste dal Titolo VI del Trattato UE protagonisti restano gli Stati membri che, sebbene vincolati dall'innovativo obbligo di cooperazione in seno al Consiglio GAI, restano pienamente sovrani delle rispettive politiche dell'immigrazione.

Da questa breve analisi possiamo constatare il carattere essenzialmente intergovernativo, anche se istituzionalizzato, della cooperazione in tema di immigrazione nel Trattato di Maastricht.

Sotto il trattato di Amsterdam del 1997, i problemi d'immigrazione e di asilo sono stati spostati al terzo pilastro per rendere il processo decisionale più efficace e diretto. Il Trattato di Amsterdam ha previsto importanti cambiamenti in materia. Innanzitutto, il potere d'iniziativa della Commissione è ora esclusivo e non più condiviso con gli Stati membri. Tuttavia, essi possono inviare delle proposte alla Commissione affinché le sottoponga dinanzi al Consiglio per una discussione e l'eventuale approvazione. Sempre con il Trattato di Amsterdam si attuò la “comunitarizzazione” in materia di “visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone” e si seguì all'incorporazione dell'*aquis*²¹ di Schengen.

Con il termine “comunitarizzazione” si indica il fatto che il sistema Schengen e tutti gli atti che sono stati emanati nel quadro di questo sistema vengono “trapiantati” all'interno del primo pilastro, quindi all'interno delle competenze della Comunità. Si è dato inizio così al passaggio della materia dall'area intergovernativa alla competenza comunitaria. Il trattato di Amsterdam

²⁰ Le altre “questioni d'interesse comune” dell'art. K.1 TUE erano: 4) la lotta contro la tossicodipendenza; 5) la lotta contro la frode su scala internazionale; 6) la cooperazione giudiziaria in materia civile; 7) la cooperazione giudiziaria in materia penale; 8) la cooperazione doganale; 9) la cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di droga e altre forme gravi di criminalità internazionale, compresi, se necessario, taluni aspetti di cooperazione doganale, in connessione con l'organizzazione a livello dell'Unione di un sistema di scambio di informazioni in seno ad un Ufficio europeo di polizia (Europol).

²¹ L'*aquis* rappresenta, sia sul piano giuridico sia su quello politico, il principale substrato della legislazione comunitaria nelle materie considerate dal titolo IV del TCE.

trasferisce queste materie al trattato che istituisce la Comunità Europea, nel quale il ruolo delle istituzioni è molto diverso da quello finora loro riservato. Nei prossimi cinque anni il Consiglio dell'Unione Europea conserverà il ruolo principale nell'adottare decisioni nelle materie succitate, decisioni che avranno lo scopo di facilitare la libera circolazione delle persone, cittadini europei o extraeuropei e di costruire al contempo una cooperazione efficace fra le varie amministrazioni per lottare contro la criminalità internazionale.

Il nuovo Trattato ha “*comunitarizzato*” la materia di «visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone», inserendole nel nuovo Titolo IV del Trattato CE (artt. 61 – 69). Gli Stati membri hanno, così, deciso di trasferire progressivamente (il c.d. “*periodo transitorio*”, ovvero cinque anni dall’entrata in vigore del Trattato) dal “*terzo*” al “*primo pilastro*” le materie connesse all’immigrazione, mentre il “*terzo pilastro*” è dedicato alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La materia dell’immigrazione costituisce, ora, una competenza parallela tra istituzioni comunitarie e Stati membri, inserita tra i nuovi obiettivi dell’art. 2 TUE per conservare e sviluppare l’Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima.

I rapporti tra l’integrazione comunitaria del Titolo IV TCE e la cooperazione intergovernativa del Titolo VI TUE, non sono più, come in passato, di concorrenza o rivalità, essendo entrambi i metodi finalizzati alla realizzazione di un unico obiettivo: la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La fisionomia di questo spazio geografico e politico risponde a certe caratteristiche. Lo “spazio” viene definito come l’ambito e il luogo dove l’Unione Europea intende assicurare i valori della libertà, della sicurezza e della giustizia ai cittadini comunitari ed anche, entro determinati limiti e condizioni, ai cittadini dei Paesi terzi e agli apolidi che immigrano legalmente nel territorio dell’Unione o chiedono agli Stati membri protezione temporanea o asilo politico. Lo “*spazio*” costituisce un’evoluzione del concetto presente nell’Atto Unico Europeo (art. 13) di «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali». L’esigenza di questo “*spazio*” si afferma con il Trattato istitutivo dell’Unione Europea, firmato a Maastricht nel 1992, in ragione dell’ampliamento del processo d’integrazione europea, oltre che alle tematiche economiche, anche a quelle relative alla nuova cittadinanza

dell'Unione, alla difesa dei diritti umani, alla politica estera comune, ad una maggiore cooperazione in tema di giustizia e affari interni, in una logica di stato di diritto e con la volontà di rendere effettiva la libera circolazione delle persone anche con riferimento ai flussi migratori in atto verso gli Stati membri.

Lo “*spazio*” viene istituzionalizzato con il Trattato di Amsterdam che “*comunitarizza*” l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile, mentre conserva nel “*terzo pilastro*” la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Lo “*spazio*”, essendo strettamente connesso alla libertà di circolazione delle persone al suo interno, deve avvenire garantendo le necessarie condizioni di sicurezza affinché la libertà possa essere esercitata concretamente. Naturalmente il concetto di “libertà” ha un significato che va oltre la libera circolazione delle persone attraverso le frontiere interne e comprende la libertà di vivere in un contesto di legalità, dove le autorità pubbliche utilizzano tutti i mezzi in loro potere, a livello nazionale o anche a livello dell'Unione, per combattere e limitare l'azione di chi cerca di negare tale libertà o di abusarne. Il concetto di libertà deve anche essere integrato nella totalità dei diritti fondamentali dell'uomo, inclusa la protezione da qualsiasi forma di discriminazione, come previsto dagli articoli 12 e 13 del TCE e dall'articolo 6 del TUE. “Uno spazio di libertà”: garantisce la libera circolazione delle persone sul modello di Schengen, ma altresì tutela i diritti fondamentali e lotta contro qualsiasi forma di discriminazione. Parimenti, devono essere garantiti il rispetto della vita privata e in particolare la protezione dei dati personali.

Per quanto riguarda il concetto di “*spazio di sicurezza*”, esso si collega naturalmente al concetto di “libertà”, in quanto non si può usufruire appieno dei vantaggi offerti da uno spazio di libertà se non in uno spazio in cui cittadini possano sentirsi sicuri. “Uno spazio di sicurezza” comprende la lotta alla criminalità, al terrorismo, alla tratta di esseri umani, ai reati contro i minori, al traffico di droga, al traffico d'armi, alla corruzione e alla frode.

“Uno spazio di giustizia”: nonostante le differenze esistenti negli Stati membri, l'obiettivo dell'Unione è di garantire ai cittadini europei un pari accesso alla giustizia ed agevolare la cooperazione delle autorità giudiziarie. In materia civile, la cooperazione giudiziaria deve mirare ad una semplificazione dell'ambiente dei cittadini europei. In materia penale, essa deve consentire il potenziamento del coordinamento delle azioni giudiziarie e fornire un sentimento comune di giustizia definendo norme minime per le infrazioni, le procedure e le sanzioni.

Con il passaggio delle politiche d'immigrazione e asilo al primo pilastro, viene superata

l'idea dell'immigrazione come un “problema” connesso alle questioni di sicurezza e di difesa dell'ordine pubblico, idea prevalsa negli anni Settanta e Ottanta che aveva portato all'adozione di politiche pubbliche restrittive (spesso fondate su logiche di interesse elettorale o economico). Quindi viene abbandonata l'associazione tradizionale tra le politiche migratorie e le politiche di lotta contro la criminalità organizzata (le due sfere, sicurezza e immigrazione, sono ancora legate tra di loro, ma vengono gestite con strumenti ed in ambiti istituzionali diversi). Dall'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea, i governi degli Stati membri si sono essenzialmente preoccupati di avviare un'armonizzazione giuridica delle loro politiche migratorie, a scapito di una politica comune e globale dell'immigrazione, che prevedesse quindi anche l'introduzione di misure di politica sociale.

Riassumendo, la materia dell'immigrazione e dell'asilo ha subito importanti modifiche a seguito della comunitarizzazione prevista dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997: sono, dalla data di entrata in vigore del trattato, disciplinate dal diritto comunitario (Titolo IV del trattato CE, artt.61-69). Il trattato ha avviato una transizione dal metodo intergovernativo al metodo comunitario, realizzando un vero e proprio spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in cui gli Stati rinunciano, a vantaggio della Comunità alle proprie competenze. La scelta chiave fatta ad Amsterdam è stata quella dell'incorporazione dell'acquis di Schengen in ambito UE. Le materie comunitarizzate sono (Nascimbene 1998)²² il controllo delle frontiere, il rilascio dei visti, la circolazione dei cittadini dei paesi terzi all'interno del territorio comunitario; le misure in materia di asilo (precisamente la competenza a esaminare le domande di asilo, le norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sull'attribuzione della qualifica di rifugiato, sulla concessione o revoca dello status di rifugiato); le misure applicabili a rifugiati e sfollati (protezione temporanea, equilibrio degli sforzi fra gli stati che ricevono i rifugiati e gli sfollati); le misure in materia di politica di immigrazione (condizioni di ingresso e soggiorno, rilascio di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli per il ricongiungimento familiare); immigrazione e soggiorno irregolare, compreso il rimpatrio degli irregolari; le misure relative al soggiorno dei paesi terzi in Stati membri diversi da quello in cui risiedono legalmente.

Si tratta di materie che appartenevano alla “giurisdizione domestica” degli Stati e che, prima della comunitarizzazione, erano oggetto della cooperazione intergovernativa prevista dal trattato

²²Nascimbene B. (1998) *Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, Milano.

di Maastricht sull'Unione Europea. Con le modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam, agli Stati sono riconosciute competenze residue: quanto all'ingresso e al soggiorno, l'adozione o il mantenimento di norme nazionali purché compatibili con il diritto comunitario e con i trattati internazionali, e in generale, l'esercizio delle competenze e "responsabilità incombenti" per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

Con il Trattato di Amsterdam si è realizzata una redistribuzione di competenze tra i "tre pilastri" dell'Unione, ridefinendo così i rapporti tra le competenze degli Stati membri e la Comunità europea. L'obiettivo dello "spazio" perseguito dalle norme dei Trattati indica l'aspirazione a un'Unione fondata sul rispetto delle libertà e dei diritti degli individui, nella quale sia realizzata la loro sicurezza anche attraverso l'integrazione dei sistemi giudiziari degli Stati membri. Alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e quindi ai temi dell'immigrazione e dell'asilo è stato dedicato il consiglio Europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999).

Il trattato di Amsterdam del 1999 nomina l'Unione Europea (allora Comunità europea) competente per le politiche di migrazione e asilo. Oggi, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009, l'UE e i suoi Stati membri condividono competenze in materia di libertà, sicurezza e giustizia Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)²³ (articolo 4(2)(j) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)), il che significa che gli Stati membri possono esercitare la loro competenza solo quando l'Unione non ha esercitato la propria competenza (articolo 2, paragrafo 2 TFUE). Gli articoli 78 e 79 del TFUE stabiliscono la base giuridica per l'azione dell'UE in ciò che riguarda la prevenzione dell'immigrazione irregolare e la salvaguardia dei diritti dei migranti nel Mediterraneo. L'articolo 78, paragrafo 1 prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento, conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Nell'ambito dell'AFSJ sono stati costruiti tre programmi pluriennali: il Programma di Tampere 1999-2004, il programma dell'Aia (2005-2009), il programma di Stoccolma (2010-2014). A lungo termine, i programmi si concentrano su quattro settori di azione: riduzione degli

²³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

incentivi per l'immigrazione irregolare; gestione delle frontiere “*border management*” per salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; una forte politica comune di asilo nell'ambito del dovere di protezione dell'Europa; una nuova politica sull'immigrazione legale.

Il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 fornisce un quadro generale di iniziativa e azione per la Comunità, consacrando ufficialmente l'approccio integrato al governo dei fenomeni migratori; si legge nelle conclusioni: *"l'Unione Europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno delle migrazioni che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei Paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine l'Unione e gli stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sarà il partenariato con i Paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune"*²⁴.

Il vertice di Tampere ha confermato, nelle sue conclusioni, che un approccio comune per la questione della migrazione è necessario, riconoscendo la necessità di leggi nazionali basate su una valutazione comune delle tendenze economiche e demografiche nell'Unione e nei paesi d'invio. Più tardi, nel maggio 2004, altri dieci paesi hanno aderito all'Unione, con importanti implicazioni per la migrazione, per quanto riguarda gli aspetti di gestione e politica e anche i flussi stessi.

In ciò che riguarda i flussi, attualmente, il fenomeno dell'immigrazione nell'UE in provenienza dai Paesi terzi ha una sua prima articolazione in:

- a) flussi di persone in entrata verso i paesi dell'UE;
- b) popolazione dei paesi terzi residenti nei territori dei paesi UE.

I flussi migratori, soprattutto quelli successivi al 2000, non costituiscono un fenomeno omogeneo gestibile con modalità univoche. L'Unione s'impegna, inoltre, a favorirne l'integrazione sostenendo che *"occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei Paesi terzi a quello dei cittadini degli stati membri"*, ad esempio garantendo loro *"il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o*

²⁴ Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 Ottobre 1999

autonomo”(punto 21).²⁵ Affinché ciò sia possibile, il Consiglio fissa quattro elementi, i cosiddetti "Capisaldi di Tampere", che la politica comune dovrà comprendere:

1. il partenariato con i Paesi di origine al fine di promuovere uno sviluppo comune;
2. un regime europeo comune in materia di asilo (che preveda un metodo chiaro e operativo di determinazione dello Stato responsabile per l'esame delle domande d'asilo, nonché il rifugiato);
3. l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi;
4. la gestione dei flussi migratori.

Nel 2002, la Commissione ha presentato una comunicazione: *“Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione”* - *“Towards Integrated Management of the External Borders of the Members States of the Union”*²⁶ in cui ha menzionato una politica comune sulla gestione delle frontiere esterne dell'UE e la creazione di un organo comune di esperti sulle frontiere esterne. Le raccomandazioni della Commissione hanno portato alla creazione di tre nuovi strumenti di gestione delle frontiere nell'UE: il Codice di Fontiere Schengen-Schengen Borders Code (SBC) e il Fondo per le Frontiere Esterne- External Border Fund (EBF) succeduto nel 2014 dal Fondo Interno di Sicurezza Internal Security Fund (ISF) e Frontex.

Nell'ottobre 2004 il Consiglio ha approvato un *Regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*, detta *FRONTEX*, con sede a Varsavia, in Polonia, tramite il Regolamento 2007/2004 del Consiglio. Suo compito è di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nel campo della sicurezza delle frontiere.

All'immigrazione illegale è stata dedicata ampia attenzione da parte del Consiglio Europeo di Siviglia (21 e 22 giugno 2002) e il Consiglio di Salonicco (19 e 20 giugno 2003), a causa delle richieste di azioni più drastiche, di forme di cooperazione più intense e di una sensibile accelerazione nell'approvazione delle proposte di atti comunitari.

Il primo gennaio 2003 è entrato in vigore il Trattato di Nizza. Le modifiche emendate dal Trattato di Nizza sul Titolo IV TCE riguardano per lo più la materia dell'asilo politico. Sempre nel 2003 il Consiglio ha adottato il Regolamento n. 343/2003 c.d. Dublino II²⁷, entrato in vigore il mese successivo in tutti i Paesi UE ad eccezione della Danimarca. Il Regolamento sostituisce la Convenzione di Dublino del 1990 e ne assume completamente la sostanza.

²⁵ Conclusioni della Presidenza Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 Ottobre 1999

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:l33205>

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32003R0343>

Con il Programma dell'Aia del 2004 fu delineata un'*impostazione equilibrata* per la gestione dei flussi migratori per il periodo 2004-2009. Le linee di sviluppo futuro nell'ultima fase del Programma dell'Aia, adottato dal Consiglio Europeo del novembre 2004, sono state indicate dalla Commissione Europea nella comunicazione: "Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti" [COM (2008)359]²⁸, presentata il 17 giugno 2008.

Ulteriori indicazioni sono state fornite dalla Commissione Europea nella comunicazione: "Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie" [COM (2008)611]²⁹ presentata l'8 ottobre 2008 e sulla quale il Consiglio si è favorevolmente espresso nella riunione del 27 novembre 2008. In funzione della presente comunicazione, il Consiglio affari generali e relazioni esterne dell'8-9 dicembre 2008 ha adottato conclusioni sul tema: "Valutazione dell'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazioni e sul partenariato con i paesi di origine e di transito"³⁰. Il Consiglio ritiene che l'approccio globale debba tenere meglio conto dei seguenti temi: la dimensione esterna della politica europea in materia di asilo; l'effetto del cambiamento climatico sulle migrazioni; le possibili conseguenze della crisi finanziaria internazionale; la questione dei minori non accompagnati, che dovrebbe costituire un elemento specifico di dialogo con i paesi terzi.

Con il Programma dell'Aia, tra le dieci priorità individuate, pur ribadendo che la decisione relativa al numero di migranti di Paesi terzi che possono essere ammessi nei singoli Stati membri allo scopo di cercare un lavoro dipendente o indipendente resta di competenza delle autorità nazionali, la Commissione propone di *"definire un'impostazione equilibrata della gestione dei flussi migratori, elaborando una politica comune d'immigrazione che affronti la situazione degli immigrati legali a livello dell'Unione, potenziando al tempo stesso l'azione di contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini"*³¹

Il Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007³² afferma il principio di solidarietà e di equa

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0001>

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0008>

³⁰ <http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/es0135.htm>

³¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni- Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin* EU 5-2005. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116002>

³² Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Nel Trattato di Lisbona l'immigrazione viene trattata nel Capo 2 del Titolo V (dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia), assieme ai controlli alle frontiere e all'asilo. L'Unione non è a priori a favore o contro l'immigrazione, ma persegue alcuni obiettivi basati sull'idea di legalità: la gestione efficace dei flussi migratori; l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri; la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani. La competenza dell'Unione non si spinge fino a determinare il numero di individui cittadini di Stati terzi che uno Stato membro è disposto ad ammettere: i flussi sono liberamente determinati dai membri, in quanto è parte della loro sovranità decidere quante persone ammettere sul territorio.

Nella sostanza, il Trattato di Lisbona non ha cambiato le impostazioni strutturali stabilite nei trattati precedenti e ha mantenuto inalterata la prerogativa statale nella gestione dei flussi d'ingresso, ma ha reso sempre più cogenti gli obblighi di ciascun Stato membro di conformazione alle regole stabilite in sede UE. Così, con il Trattato di Lisbona si è stabilito che quel bilanciamento tra le ragioni di ordine pubblico e quelle umanitarie che prima era effettuato in via prioritaria dai diversi legislatori nazionali venga effettuato in ambito comunitario.

L'ultima fase del fenomeno migratorio (2010-2014) è stata regolata dal Programma di Stoccolma approvato dal Consiglio Europeo per delineare le priorità dell'UE al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014. Nel testo del Programma di Stoccolma si legge: *“Sulla base del patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, l'Unione europea deve sviluppare una politica di migrazione globale e flessibile. Tale politica dovrebbe essere incentrata sulla solidarietà e la responsabilità, e affrontare sia le necessità degli Stati membri che dei migranti[...]. Una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire i diritti dei migranti. Inoltre, una politica comune in materia di migrazione dovrebbe prevedere una politica di rimpatrio efficace e sostenibile”*³³.

Meritano di essere citate inoltre la Direttiva 2004/114/CE³⁴ del Consiglio del 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, la Direttiva 2004/81/CE³⁵ del 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi

³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0034>

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:IT:PDF>

³⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:it:PDF>

vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, la Direttiva 2005/71/CE³⁶ per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la Direttiva 2008/115/CE³⁷ relativa al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi irregolarmente soggiornanti. Infine particolarmente importante e significativa è stata l'emanazione della Direttiva 52/CE³⁸ del 2009 in cui Consiglio e Parlamento Europeo hanno introdotto norme relative a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. L'Unione Europea tuttavia, nel suo complesso ha privilegiato, nel dare attuazione alle proprie normative comuni, l'aspetto *securitario* rispetto a quello della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri, potenziando alcuni strumenti operativi.

Il Consiglio Europeo del 15-16 ottobre 2008 ha adottato il Patto europeo sull'immigrazione e asilo, documento che contiene principi concordati dai governi degli Stati membri, al fine di un'azione coordinata in materia, volta alla rapida attuazione di misure sia a livello UE che a livello nazionale. Il Patto si fonda su cinque impegni politici:

- Organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze, delle capacità d'accoglienza.
- Combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare.
- Rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere.
- Costruire un'Europa dell'asilo, attraverso l'introduzione di una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni, l'adozione di status uniformi per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria e l'intensificazione della cooperazione pratica tra gli Stati membri.
- Creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito favorendo le sinergie tra migrazione e sviluppo.

Quanto meno nelle intenzioni, il patto sosteneva, dunque, l'idea di un pieno soddisfacimento degli interessi di tutti i soggetti coinvolti nel fenomeno migratorio. Il testo del patto è stato presentato durante il Consiglio GAI di Cannes del 7-8 luglio 2008 ed è stato adottato dal Consiglio Europeo nell'ottobre del medesimo anno.

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0071:IT:HTML>

³⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>

³⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32009L0052>

La Primavera Araba del 2011 e gli sviluppi successivi in termini di conflitti interni e di deterioramento del quadro geopolitico del Medio Oriente hanno drammaticamente riportato a l'interno delle istituzioni europee il tema dell'immigrazione, costringendo tutti i vari attori istituzionali a ripensare la politica comune in tema di immigrazione e di asilo politico.

Strettamente legata a quello accaduto in Nord Africa nei primi mesi del 2011 è stata la Comunicazione della Commissione europea del marzo 2011 dal titolo “*Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il mediterraneo meridionale*”³⁹.

Il 18 novembre 2011 la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione sul nuovo Approccio Globale in materia di Migrazione e Mobilità ⁴⁰- GAMM aggiornando di fatto il documento precedente del 2005 di Bruxelles, oltre a ribadire gli strumenti giuridici e operativi sui tre pilastri base (migrazione regolare, migrazione irregolare, migrazione e sviluppo), ne aggiunge un altro: la protezione internazionale e la dimensione esterna della politica europea in materia di asilo. All'interno di quest'ultimo pilastro, i nuovi Programmi di Protezione Regionale (PPR) rappresentano lo strumento principale per rafforzare i sistemi di asilo delle regioni e dei Paesi partner.

L'approccio globale alla migrazione e mobilità (GAMM) è stato approvato dal Consiglio, come il quadro di dialogo e cooperazione con i paesi terzi nelle sue conclusioni del 29 maggio 2012. Esso definisce quattro grandi priorità strategiche per le quali l'UE dovrebbe impegnare le sue azioni, dialogo politico e cooperazione con i paesi terzi e:

- (i) organizzare e facilitare la migrazione legale e mobilità;
- (ii) prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani;
- (iii) promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica d'asilo;
- (iv) massimizzare lo sviluppo dell'impatto della migrazione.

I programmi di protezione regionale sono diventati uno strumento chiave della GAMM e dell'Agenda europea sulla migrazione adottata di recente. Il fondo per l'asilo, la migrazione e

³⁹ COM(2011)0200, pubblicata l'8 marzo 2011.

⁴⁰Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità /* COM/2011/0743 definitivo */

l'integrazione (AMIF) Asylum, Migration and Integration Fund, che sostituisce i precedente Refugee and Return Funds per il periodo 2014-2020, fornisce assistenza finanziaria per i PPR. L'obiettivo di tali dialoghi è spesso quello di concludere partenariati per la mobilità Mobility Partnerships (MPs) – facilitazione dei visti e accordi di riammissione con i paesi terzi – e programmi comuni di migrazione e mobilità Common Agendas for Migration and Mobility (CAMMs) – utilizzato principalmente con i paesi vicini. Il primo CAMM è stato firmato con la Nigeria il 12 marzo 2015.



Il 19 Giugno 2012 la Commissione Europea, attraverso la comunicazione della “*Strategia per l’eradicazione della tratta degli esseri umani*”,⁴¹ ha posto delle linee guida per contrastare le moderne forme di schiavitù che coinvolgono sempre più i migranti del vecchio continente.

In reazione alle ricorrenti tragedie nel Mediterraneo, l'Unione Europea ha adottato una serie di misure che cercano di migliorare la protezione dei migranti cercando di raggiungere le frontiere dell'UE sul mare e di condividere le responsabilità tra i paesi coinvolti aumentando la cooperazione con i paesi di transito. Recentemente, la Commissione europea ha presentato l’*Agenda europea sulla migrazione*⁴² che delinea le misure immediate che saranno adottate per rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo, nonché le misure da adottare nei prossimi anni per gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti.

L'obiettivo primario delle politiche dell'UE e delle azioni esistenti sembra essere ancora la protezione delle frontiere esterne contro la cosiddetta immigrazione clandestina e il rimpatrio di migranti, piuttosto che lo sviluppo di strategie efficaci per proteggere i diritti umani dei migranti e il salvataggio di vite nel Mediterraneo.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni La strategia dell’UE per l’eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 – 2016) /* COM/2012/0286 final

⁴² Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240

Nel 2013, il sistema di sorveglianza del confine europeo European Border Surveillance System (EUROSUR) è venuto a completare le attività di Frontex tramite le così dette “frontiere intelligenti”-“*smart borders*”. EUROSUR fondamentale impone agli Stati membri e incoraggia i paesi extracomunitari a rafforzare il controllo sul traffico transfrontaliero nel Mediterraneo attraverso droni, sensori offshore e sistemi di rilevamento satellitare. Il Progetto di archiviazione e scambio di dati su larga scala di EUROSUR è ancora focalizzato sulla sorveglianza delle frontiere del mare, piuttosto che sulle operazioni di salvataggio.

Nel giugno 2014, il Consiglio Europeo adotta il suo programma multi-annuale nell’AFSJ: l’Agenda Strategica per l’Unione in tempi di cambiamento (2015-2020) the Strategic Agenda for the Union in times of change⁴³. In ciò, il Consiglio Europeo ha fissato quattro grandi obiettivi fino al 2020:

- (i) rafforzare e ampliare i programmi di protezione regionale;
- (ii) lotta contro contrabbando e traffico di esseri umani;
- (iii) stabilire un’efficace politica comune di rimpatrio;
- (iv) attuare le azioni individuate dal Mediterraneo Task Force, che è stato stabilito dopo la tragedia di Lampedusa nel mese di ottobre 2013.

Oltre le misure adottate nell’ambito dell’AFSJ, la migrazione è diventata anche un elemento specifico della politica di sicurezza e difesa comune Common Security and Defence Policy (CSDP) dell’UE. Decisioni concernenti le operazioni CSDP sono adottate dal Consiglio che delibera all’unanimità su proposta dell’Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e politica di sicurezza, Federica Mogherini, oppure su un’iniziativa di uno Stato membro.

Il Presidente della Commissione Europea, Jean-Claude Juncker, dichiarò nel 2014 che, durante il suo mandato, costruirà la politica d’immigrazione su cinque pilastri⁴⁴:

1. implementare il Sistema europeo comune di asilo;
2. intensificare l’assistenza pratica fornita dall’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo;
3. intensificare la cooperazione con i paesi terzi, ed in particolare con i paesi del Nord Africa;
4. più determinazione politica in materia d’immigrazione legale;
5. proteggere le frontiere dell’Europa.

⁴³ Conclusions – 26/27 June 2014 EUROPEAN COUNCIL 26/27 JUNE 2014 STRATEGIC AGENDA FOR THE UNION IN TIMES OF CHANGE

⁴⁴ <http://juncker.epp.eu/node/153>

Dopo la tragica morte di centinaia di migranti nel Mediterraneo nel corso di aprile 2015, l'UE ha deciso di intraprendere azioni militari contro i migranti contrabbandieri operanti sul Mar Mediterraneo. Ad Aprile 2015 un Piano d'azione di 10 punti è stato presentato includendo – in sinergia con l’“Operazione Atalanta” contro i pirati – uno sforzo sistematico di catturare e distruggere le navi utilizzate dai contrabbandieri. Il 18 maggio, il Consiglio affari esteri dell'UE ha approvato la creazione di un'operazione CSDP contro gli *smugglers*.

L’Operazione militare (EUNAVFOR MED) dell'UE nel Mediterraneo centro-meridionale è stata lanciata il 22 giugno 2015. La missione di EUNAVFOR MED è di condurre un'operazione di gestione militare della crisi⁴⁵.

In una risoluzione del 29 aprile 2015, il Parlamento Europeo ha chiesto all'UE e agli Stati membri di fare tutto il possibile per evitare ulteriori perdite di vite umane in mare. Il 15 settembre 2015, ha avuto luogo un'audizione congiunta del Comitato per gli affari esteri (Committee on Foreign Affairs), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs) e il sottocomitato sui diritti dell'uomo (Subcommittee on Human Rights) sul “Rispetto dei diritti umani nel contesto dei flussi migratori nel Mediterraneo”. E’ stata presentata e adottata più tardi, nel 2016 una relazione di iniziativa strategica sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio olistico dell'UE in materia di migrazione (2015/2095(INI))⁴⁶.

Il Joint Foreign and Home Affairs Council, il Parlamento Europeo, e la Commissione Europea hanno lanciato il 13 maggio 2015 l'Agenda europea sulla migrazione-European Agenda on Migration, che riunisce le diverse fasi per costruire un approccio globale e coerente per cogliere i vantaggi e le sfide derivanti dalla migrazione⁴⁷. L’agenda sviluppa gli orientamenti politici del Presidente Juncker con una serie d’iniziative mirate, volte a gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto. La prima parte dell’agenda stabilisce misure immediate per impedire tragedie umane e affrontare le emergenze (combattere le reti criminali di trafficanti, far fronte al gran numero di

⁴⁵ European Commission, ‘Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration’, Luxembourg, Press Release, 20 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm Council Decision (CFSP) 2015/778 of 18 May 2015 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), OJ L 122/31, 19.5.2015. Council Decision (CFSP) 2015/972 of 22 June 2015 launching the European Union military operation in the southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), OJ L 157/51, 23.6.2015.

⁴⁶ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/pa/1066/1066260/1066260en.pdf

⁴⁷ Comunicazione della COMMISSIONE al PARLAMENTO EUROPEO, al CONSIGLIO, al COMITATO ECONOMICO e SOCIALE EUROPEO e al COMITATO DELLE REGIONI AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final

migranti in arrivo nell'UE tramite la ricollocazione, un approccio comune sugli sfollati bisognosi di protezione tramite il reinsediamento, la collaborazione con i paesi terzi per affrontare a monte la questione della migrazione, usare gli strumenti dell'UE per aiutare gli Stati membri in prima linea), mentre la seconda definisce un nuovo approccio strategico per gestire meglio la migrazione a medio e lungo termine. L'agenda fissa quattro livelli di azione per una politica migratoria dell'Unione equa, solida e realistica che, se attuati, assicureranno all'Unione europea una politica migratoria che rispetti il diritto di chiedere asilo, raccolga la sfida umanitaria, inquadri in un contesto europeo chiaro una politica comune in materia di migrazione e resista alla prova del tempo.

In seguito all'Agenda europea sulla migrazione⁴⁸, la Commissione ha presentato due pacchetti d'implementazione il 27 maggio 2015 e il 9 settembre 2015. Il primo pacchetto di 27 maggio 2015 ha incluso sei misure⁴⁹:

- (i) il trasferimento dall'Italia e dalla Grecia di un numero di 40,000 persone bisognose di protezione internazionale;
- (ii) il reinsediamento in paesi terzi di 20,000 persone bisognose di protezione internazionale;
- (iii) il piano d'azione UE contro il traffico di migranti;
- (iv) guida agli Stati membri per facilitare la rilevazione delle impronte digitali per i richiedenti di asilo;
- (v) consultazioni pubbliche sulle politiche del lavoro dell'UE e l'elaborazione di una nuova politica europea sull'immigrazione legale;
- (vi) un nuovo piano operativo per JO Triton.

Il secondo pacchetto di 9 settembre 2015 ha presentato otto misure:

- (i) il trasferimento della sede da Italia, Grecia e Ungheria di 120,000 persone bisognose di protezione internazionale;
- (ii) la proposta di un meccanismo di rilocalizzazione di crisi permanente nell'ambito del sistema di Dublino (che stabilisce i criteri per determinare quale Stato membro è competente per l'esame di

⁴⁸ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 'A European Agenda on Migration', COM(2015- 240 final, 13.5.2015, p. 2.

⁴⁹http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_it.pdf

una domanda di protezione internazionale)⁵⁰;

- (iii) la proposta di regolamento che istituisce un elenco europeo dei paesi sicuri al fine di sostenere il rapido trattamento delle domande di asilo da persone provenienti da questi paesi;
- (iv) un piano d'azione per il rimpatrio;
- (v) un manuale da utilizzare da parte degli Stati membri, per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi;
- (vi) appalti per il Refugee Support Measures;
- (vii) una comunicazione sulla dimensione esterna della crisi dei rifugiati;
- (viii) la proposta di creare un fondo di emergenza per la stabilità .

⁵⁰ European Council, 'Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement', 24 September 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting/> Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, il Consiglio, economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 'Un'Agenda europea sull'immigrazione', COM (2015 - 240 finale, 13.5.2015, p. 2..EU piano d'azione contro il traffico (2015 – 2020) di migranti ',

1.2. Analisi del corpus unitario di norme e disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione

Quadro di riferimento: Italia, passaggio da paese d'emigrazione a paese d'immigrazione

L'obiettivo principale di questo capitolo è d'immergersi nel processo di policy inteso come quella dimensione spaziale e temporale all'interno della quale si svolgono un insieme di azioni e di intenzioni che implicano il manifestarsi di decisioni e non decisioni, azioni ed intenzioni che producono vari tipi di conseguenze sulla società e sul sistema politico. Lo scopo è di comprendere la politica d'immigrazione italiana scomponendo il complesso processo del policy in vari fasi fondamentali. Per questa ragione, parto nella mia analisi, secondo il ciclo fasico proposto da Laswell⁵¹ (1951), dalla definizione del problema.

Domande:

1. Quali sono stati i rilevanti fattori che hanno influenzato l'immigrazione e le relative decisioni politiche?
2. Qual era la pressione dei problemi, l'approccio di emergenza che hanno condizionato non solo gli immigrati e le politiche di immigrazione, ma anche la costruzione istituzionale di questo macchinario politico?

Per analizzare l'evoluzione e le tendenze recenti della politica italiana dell'immigrazione è importante affrontare e capire il fenomeno nel suo complesso. Ai fini dell'elaborazione dello studio sono state monitorate le principali fonti informative in materia di immigrazione e asilo.

Nel dopoguerra e fino alla metà degli anni 1970, l'Italia era un paese di emigrazione, una tendenza che ha influenzato in maniera significativa parte della sua storia politica, economica e sociale. Ad oggi, L'Italia è parte di un numero diverso di pattern migratori. Che cosa è cambiato?

L'Italia è parte di un numero diverso di pattern migratori. Nel progettare la sua politica d'immigrazione, è stata vincolata da una serie di convenzioni internazionali, così come dalla sua tradizione di *sending country* (paese inviante) (Sciortino, G. 1993)⁵². Il risultato è stato

⁵¹ Laswell, Harold, D. (1951) *The policy orientation* in <<The Policy sciences recent developments in scope and method>>, pp. 15-18, Stanford, Stanford University Press.

⁵² Sciortino, G. (1993) *L'impatto delle migrazioni sul pensiero riflesso: vecchie e nuove frontiere della ricerca italiana sulle migrazioni* in <<Migrazioni, risposte sistemiche, nuove solidarietà>>, A. Ardigò, M. de Bernart, G. Sciortino, (a cura di) pp. 234-66, Milano, FrancoAngeli.

un'introduzione precoce e semplice del principio della parità di trattamento e parità di accesso alle misure di benessere per i cittadini e residenti stranieri. La successiva evoluzione legislativa ha introdotto notevoli modifiche restrittive nella politica italiana di controllo, ma ha anche dimostrato una notevole continuità per quanto riguarda la parità di trattamento. Tra 1876 e l'inizio della prima guerra mondiale, le politiche migratorie italiane erano liberali, in linea con gli altri paesi europei. Considerando l'evoluzione della migrazione dal 1876 alla metà degli anni 1970, quando il saldo migratorio è diventato positivo, si possono identificare sei fasi principali (Birindelli 1989)⁵³.

1. Fase 1, dal 1876 all'inizio del XX secolo, è stata caratterizzata da una crescita costante in emigrazione: da 100.000 espatri l'anno, all'inizio del periodo a più di 300.000 all'anno nell'ultimo periodo quinquennale del XIX secolo.

2. Fase 2, dall'inizio del 1900 fino all'inizio della prima guerra mondiale, il periodo in cui la migrazione aumenta di più: mediamente c'erano più di 600.000 persone emigravano ogni anno, raggiungendo la posizione di 873.000 emigranti nel 1913.

3. Fase 3 ha coinciso con la prima guerra mondiale ed è stata caratterizzata da una forte riduzione dell'emigrazione.

4. Fase 4 iniziò alla fine del conflitto e durò fino al 1930. Questa è stata la fase che ha proceduto la piena attuazione della politica di anti-migrazione del governo fascista, che è stata applicata progressivamente dal 1924 al 1928, quando ha raggiunto il pieno effetto.

5. Negli anni '30, che compongono la prima parte della tappa 5, la politica di anti-migrazione introdotta dal fascismo e la grande depressione iniziata nel 1929 hanno condotto a una forte contrazione dell'emigrazione.

6. Il periodo finale iniziò alla fine della seconda guerra mondiale quando l'emigrazione ha ripreso con vitalità, anche se non così forte come durante i picchi all'inizio del secolo. In questi anni, l'Italia affrontò due in-flussi tipici di migrazione europea al momento: i migranti che arrivavano da parti del territorio ceduto agli altri Stati e quelli provenienti dalle ex colonie. Le ondate migratorie sfuggivano al controllo delle autorità politiche ed erano affrontate attraverso politiche del tipo *laissez-faire*; l'intervento politico legislativo era minimo se non inesistente.

⁵³ Birindelli A.M., (1989), *Le migrazioni con l'estero. Chiusura di un ciclo e avvio di una nuova fase*, in E. Sonnino (a cura di), *Demografia e società in Italia*, Roma, Editori Riuniti.

Altre ricerche identificano la crisi del petrolio del 1973 come il punto di partenza dell'immigrazione verso l'Italia. Questo è il momento in cui i paesi europei hanno adottato delle politiche restrittive verso l'afflusso dei migranti, la Gran Bretagna, la Germania e, in particolare, la Francia hanno chiuso le frontiere. I primi grandi flussi, tuttavia, riprendono in seguito, tra il 1984 e il 1989.

Senza prendere in considerazione la componente illegale, tra gli anni '70 e la prima metà degli anni '80 si è vista una consistente crescita d'immigrazione. Agli inizi del 1970, principalmente a causa delle politiche restrittive attuate nei paesi beneficiari, il saldo migratorio è diventato positivo per la prima volta. In questo periodo, la crisi economica e sociale evidenzia la mancanza di una vera e propria politica di governance. Nel periodo del dopoguerra e fino alla metà del 1970, l'Italia era considerata un paese di emigrazione, una tendenza che ha significativamente influenzato parte della sua storia economica, sociale e politica. Dall'inizio degli anni '80 un nuovo modello di migrazione verso l'Europa si è sviluppato, modello che ha coinvolto sempre di più i paesi dell'Europa meridionale come ricevitori e utenti di manodopera straniera, invece di fornitori come avveniva in passato, i punti di ingresso tradizionali (Europa nord-occidentale) sono stati chiusi progressivamente.

In questo periodo, il lavoro ha costituito la parte più consistente dell'immigrazione per molti paesi europei. Il modello prevalente era quello dei "lavoratori ospiti", "guest worker" che soggiornano per brevi periodi, confermati dalle statistiche di flusso d'immigrazione. Per analizzare l'evoluzione e le tendenze recenti della politica italiana dell'immigrazione richiede di affrontare un paradosso: lo stesso sistema politico che ha sempre sottolineato l'importanza di una gestione attiva del lavoro non ha mai assunto un impegno costante nella progettazione e nella realizzazione di programmi mirati a raggiungere questo obiettivo.

Tre distinti sviluppi hanno contribuito alla crescita costante del numero di flussi migratori verso l'Italia (Veikou, Triandafyllidou 1999)⁵⁴:

(a) la chiusura delle frontiere di Germania, Gran Bretagna e il resto dell'Europa occidentale dopo la crisi petrolifera del 1974. In una certa misura l'Italia divenne la porta sul retro per il resto

⁵⁴ Veikou Mariangela and Triandafyllidou Anna (2000-2004) *Immigration Policy and its Implementation in Italy. A report on the State of Art* - European University Institute Relazione fatta per il progetto di ricerca "Does implementation matter? Informal administration practices and shifting immigrant strategies in four member states" (IAPASIS) "E'importante l'implementazione? Amministrazione informale pratiche e spostando le strategie di immigrati in quattro membri states"(IAPASIS), finanziato dalla Commissione europea, DG Ricerca (contratto n. HPSE-CT-1999-00001) (2000-2004).

d'Europa come destinazione alternativa.

(b) i legami deboli post-guerra coloniale dell'Italia: il paese ha mantenuto un'immagine generalmente positiva in molti paesi terzi poiché il periodo colonialista è stato relativamente breve e coinvolto un numero piuttosto piccolo di paesi;

(c) il grande fattore “pull” - la grande attrazione della riserva di manodopera a basso costo (Zincone 2001)⁵⁵.

Dall'inizio degli anni '80 un nuovo modello d'immigrazione verso l'Europa ha coinvolto i paesi dell'Europa meridionale come ricevitori e utenti di forza di lavoro straniera, invece di fornitori come è avvenuto in passato, mentre i punti tradizionali di entrata per gli immigrati (Europa nord-occidentale) sono rimasti sempre chiusi. Nella seconda metà degli anni 1980, l'immigrazione ha iniziato a essere definita come un fenomeno sociale che merita l'attenzione politica, i decisori hanno scoperto rapidamente che dovevano affrontare due problemi: la presenza di un numero considerevole di stranieri privi di documenti già presenti nel paese e la necessità di introdurre regole per gestire i nuovi arrivi.

Il primo intervento legislativo che tentasse di regolare il fenomeno migratorio in Italia arrivò solo nel 1986, con la legge 943 del 30 dicembre. Con la sua approvazione, la Legge 943/86, rappresentò un indubbio passo avanti nel riconoscimento della presenza di immigrati in Italia, anche se abbastanza contraddittorio. L'ordinamento italiano, infatti, fino alla Legge 943 del 30 dicembre 1986, non contemplava la figura dell'immigrato, ma solo quella dello straniero prevista dalle norme di pubblica sicurezza del primo dopoguerra (Testo Unico di polizia del 1931⁵⁶), seguite da una serie di circolari ministeriali che si limitavano ad imporre un controllo sugli stranieri presenti sul territorio nazionale. Così, la figura dell'immigrato come potenziale nemico, generava paura nel cittadino, il quale spesso finiva per attribuire alla presenza straniera un disagio, anche se non esisteva un collegamento diretto con la loro presenza.

Questa prima legge pertinente che si è occupata del trattamento degli immigrati seguiva la

⁵⁵ Zincone G. (a cura di) (2001), *Utili, uguali, dissimili*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino

⁵⁶ Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Gazz. Uff. 26 giugno 1931, n. 146): Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

visione prevalente di decisori politici sull'emigrazione italiana. Più specificamente ha regolato le condizioni per l'ammissione e il soggiorno degli stranieri nel paese ed è stata garantita loro la parità di diritti con i cittadini italiani. Inoltre, ha definito le condizioni per la regolarizzazione dei lavoratori immigrati clandestini. Lo scopo principale della legge era di garantire che tutti i migranti extracomunitari che erano legalmente residenti in Italia, e le loro famiglie, avrebbero ricevuto la parità di trattamento e pari diritti come lavoratori italiani. Un altro aspetto lodevole di questa legge era il riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare per i lavoratori immigrati.

Il quadro normativo cambiò radicalmente dopo solo tre anni perché non aveva preso in considerazione le modifiche portate dai nuovi flussi di migrazione. Questo ha dimostrato che la regolazione dei flussi migratori non può essere fatta da un unico paese. Il coordinamento internazionale delle politiche migratorie è obbligatorio e deve includere nel quadro stabile e ufficiale delle relazioni multilaterali anche la partecipazione dei paesi d'origine nell'elaborazione di politiche migratorie.

Durante il 1980, l'atteggiamento nei confronti dell'immigrazione è stato sostanzialmente positivo. Una grande maggioranza ha approvato il primo pezzo di legislazione, legge 943/1986. Il clima è cambiato radicalmente nel decennio successivo, dopo la caduta del muro di Berlino, che ha fissato nuovi processi in movimento. Sembra quindi opportuno prendere in considerazione il periodo 1973-1989 come il momento del passaggio dell'Italia dall'emigrazione a paese di immigrazione. In un primo momento, il cambiamento era quasi esclusivamente nei flussi di cittadini italiani, ma l'arrivo di stranieri è costantemente aumentato nel corso del 1980 ed è diventato la parte più importante della migrazione internazionale del paese. Per riassumere, i principali fattori dietro il consolidamento dei flussi migratori in questo periodo sono stati:

1. la crescita dei fattori “push” nel terzo mondo e, in misura minore, in Europa centrale e orientale;
2. la chiusura all'ulteriore immigrazione da parte di certi paesi europei riceventi;
3. un quadro legislativo inadeguato;
4. una grande economia sommersa;
5. l'atteggiamento in gran parte tollerante nei confronti dell'immigrazione da parte di governo e l'opinione pubblica.

Pertanto entrambi i fattori interni ed esterni hanno contribuito alla crescita iniziale di immigrazione straniera in Italia (Neri 2015)⁵⁷. L'Italia faceva parte della "nuova era d'immigrazione", con i suoi movimenti di migrazione più complicati e diversi tipi di migranti (Castles, 2009)⁵⁸. Per contrastare qualsiasi ulteriore aumento dell'immigrazione clandestina e irregolare e per soddisfare l'esigenza di una migliore legislazione sull'immigrazione e i diritti degli immigrati, nel 1990 fu approvata una legge insieme a nuove disposizioni per la regolarizzazione (Legge 39/1990⁵⁹). Lo scopo principale di questa legge era di riformulare completamente le regole sulle condizioni di ingresso, soggiorno, ed espulsione di immigrati in Italia e, successivamente, stabilire rigorosi controlli per flussi migratori mediante disposizioni ad esempio:

- la ridefinizione dell'elenco dei paesi i cui cittadini devono ottenere un visto d'ingresso (art.3);
- controllo dei flussi migratori del lavoro (art. 2);
- gli ordini di espulsione che diventano obbligatori quando i requisiti per l'applicazione dell'ordine sono soddisfatte (art. 7).

Per quanto riguarda le politiche sociali, si potrebbe dire che gli anni in cui la legge 39/1990 era in vigore sono stati caratterizzati da una politica di migrazione composta di circolari e decreti amministrativi che spesso si contraddicevano a vicenda (Bolaffi 2001)⁶⁰. La conseguenza più immediata di tale regime d'immigrazione era che gli immigrati avevano uno status giuridico piuttosto precario in cui non avevano le informazioni necessarie per poter esercitare i loro diritti. La gestione più rigorosa delle nuove ammissioni e il precario quadro giuridico ha creato una situazione politica e sociale caratterizzata da un gran numero di immigrati con assolutamente nessun tipo di autorizzazione per l'ingresso o il soggiorno e una grande difficoltà di accesso ai servizi sociali da parte di immigrati regolari.

La legge 39/1990 ha introdotto il controllo dell'afflusso di migranti in base a decreti interministeriali. Successivamente, sulla base del criterio "immigrazione zero" sono state poi introdotte nuove restrizioni. Ogni anno, il primo ministro italiano, con uno o più decreti, imposta

⁵⁷ Neri L Paolo Morozzo della Rocca (a cura di) (2015) *Immigrazione, Asilo e cittadinanza*, Rimini, Maggioli Editore.

⁵⁸ Castles S., Miller M.J. (2009) *The age of migration. International Population Movements in the modern world*. New York, Palgrave- Macmillan.

⁵⁹ Legge 28 Febbraio 1990, Gazzetta Ufficiale 28 Febbraio 1990, n.39.

⁶⁰ Bolaffi Guido (2001) *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Torino, Einaudi.

le quote massime di permessi per gli stranieri. Il numero delle quote è proporzionato alle esigenze del mercato del lavoro italiano (i dati necessari vengono forniti dal Ministero del Lavoro) e ai permessi di soggiorno già rilasciati per ricongiungimenti familiari o per motivi di protezione sociale temporanea.

In conformità con la partecipazione dell'Italia al trattato di Schengen e al framework “European immigration and asylum policy” quadro europeo di politica d’immigrazione e di asilo, la politica d’immigrazione italiana ha puntato, almeno in teoria, a limitare i flussi migratori e a sviluppare politiche sociali che avrebbero sostenuto l’integrazione degli immigrati nella società di accoglienza.

L’idea del programma di pianificazione nazionale per regolare l’ingresso di lavoratori stranieri è nata alla fine degli anni ‘80 ed è stata introdotta nella legislazione italiana nella legge Martelli del 1990. Questa legge è stata preparata nel 1989 ed ha confermato l’uguaglianza o meglio gli stessi diritti tra stranieri e italiani, restringendo le condizioni per l’ingresso nel paese ma, più importante, ha ampliato i margini per la regolarizzazione di quelli già presenti sul territorio nazionale. Furono le regioni, già dai primi anni ‘90, ad assumere spontaneamente un ruolo centrale nella predisposizione di politiche pubbliche a favore degli immigrati che andassero a colmare silenzi e ritardi dello Stato centrale.

Tuttavia, la legge Martelli non ha aiutato l’Italia ad allontanarsi dall’emergenza immigrazione. La legge n. 39/1990 ha confermato l’uguaglianza dei diritti tra stranieri e italiani, restringendo le condizioni per l’ingresso nel paese ma, soprattutto, ampliato i margini per la regolarizzazione di quelli già presenti nel territorio nazionale. La Legge Martelli tratta la questione dell’immigrazione restringendo il flusso di immigrazione con un numero prestabilito di accessi (da condividere) al mercato del lavoro. Lo scopo di questa legge era la regolarizzazione dei lavoratori immigrati, che sono stati sfruttati come lavoratori irregolari. Secondo SOPEMI⁶¹, 216.037 immigrati sono stati legalizzati attraverso questa legge. In primo luogo, perché le misure di integrazione di immigrati introdotti dalla legge erano totalmente inadeguate ed erano limitate alla creazione di centri di accoglienza. In secondo luogo, anche se i partner europei dell’Italia avevano fatto pressione per un più rigoroso controllo dell’immigrazione clandestina, la legge ha solo

⁶¹ SOPEMI: Trends in International Migration 1992. OECD, Paris 1992.

parzialmente creato tali controlli, data la mancanza di qualsiasi mezzo reale per espellere gli immigrati irregolari dopo l'arresto (Zincone e Di Gregorio)⁶².

Il problema dell'immigrazione è stato ancora una volta al centro dell'attenzione per i politici e dell'opinione pubblica in modo drammatico, tra marzo e agosto 1991, quando diverse ondate di profughi albanesi sono arrivati in barca sulle coste italiane.

Inoltre, disposizioni speciali riguardanti l'immigrazione tra cui la pianificazione annuale dei flussi migratori (ad es. decreto ministeriale Gazzetta Ufficiale (GU), 1.8.97 n.178; GU, 5.9.95, n. 252), disposizioni per quanto riguarda l'occupazione stagionale dei lavoratori immigrati (ad es. decreto-legge, GU, 16.9.96, 217; GU, 16.7.96 n.166; GU, 18.5.96, n. 115), misure di emergenza riguardanti l'afflusso di immigrati albanesi (decreto-legge, GU, 20.3.97, n. 60; GU, 1.7.95, 152) o disposizioni generali (ad es. GU, 9.12.96, n. 288), sono stati rilasciati regolarmente negli ultimi anni. Inoltre, una nuova legge sull'immigrazione, che è venuta a completare e aggiornare le disposizioni esistenti è stata votata nel marzo 1998 (legge n. 40 del 6 marzo 1998).

Si dovrebbe anche ricordare che nel 1992 Italia ha subito una drammatica crisi politica che ha causato la scomparsa di molti partiti politici e radicale cambiamento in altri (Gingsborg, 1989)⁶³. Questa crisi ha notevolmente influenzato il processo decisionale per quanto riguarda le politiche migratorie. Infatti, nonostante una molto evidente necessità di una regolamentazione, non c'era nessuna nuova legislazione prima del 1998, quando è stata approvata la legge Turco-Napolitano. All'inizio del 2000, c'erano più di un milione e mezzo di immigrati regolari. La discussione politica sull'immigrazione stava diventando sempre più alta di tono. Nel 1999 c'era stata una proposta del partito Lega Nord per un referendum per abrogare la nuova legge (una proposta respinta dalla Corte costituzionale), e poi c'era il disegno di legge Bossi-Berlusconi, licenziato dall'entusiasmo popolare e proposto nel marzo 2000 durante la campagna elettorale regionale (Zincone, Di Gregorio)⁶⁴.

Nel tentativo di porre rimedio alla situazione preesistente, per dare agli immigrati uno status giuridico più sicuro e per aprire i canali ufficiali e regolari per l'immigrazione in Italia, la Legge Turco-Napolitano (40/1998), fu il tentativo più organico e più ambizioso di ristrutturare sistematicamente la legislazione migratoria. La legge ha introdotto una riforma integrata dei

⁶² Zincone Giovanna, Di Gregorio Luigi (2002) *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato*, in <<Stato e mercato>>, Vol. XXII, dicembre 3/2002.

⁶³ Gingsborg Paul (1989), *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino Einaudi.

⁶⁴ *Op. cit.* 62

sistemi di controllo, di regolarizzazione dei flussi e di integrazione degli stranieri residenti, la Carta di soggiorno- un permesso di soggiorno permanente e lo sponsor, ma anche i molto contestati centri di detenzione temporanea per gli immigrati irregolari (CPT). Inoltre, la legge introdusse anche un nuovo strumento di coordinamento tra i vari attori, pubblici e privati, che a livello locale si occupano di immigrati e cioè i Consigli Territoriali per l'immigrazione (CT), che avrebbero dovuto provvedere all'analisi delle esigenze e alla promozione di interventi.

Nel complesso, gli effetti della legge sono stati piuttosto diversificati. Pur registrando un aumento di efficacia nella lotta all'immigrazione clandestina, la politica attiva degli ingressi è stata portata avanti in modo irregolare. In particolare, la preoccupazione principale è quello di frenare l'immigrazione *non documentata*, ovvero quella che sfugge ai *records* delle forze dell'ordine, attraverso il rigoroso controllo e regolazione dell'entrata degli stranieri. Quindi, l'attuale procedura d'immigrazione del lavoro è stata istituita con l'adozione della legge 40/1998, secondo la quale il Governo emana ogni anno un documento di pianificazione che stabilisce i criteri generali per l'ammissione di lavoratori stranieri extracomunitari.

Il 25 luglio 1998, la L. 40/98 divenne *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero*, includendo vecchie e nuove disposizioni più le successive integrazioni. Il merito principale di questa legge, approvata da un governo di centro-sinistra, era di cercare di ridurre al minimo qualsiasi regolamentazione ministeriale, che probabilmente poteva portare la disparità di trattamento, tipica ai sensi della legislazione precedente.

La procedura per l'immigrazione del lavoro è stata istituita nel 1998, con l'adozione della legge 40/1998. Secondo questo schema, il governo emana ogni tre anni un documento di pianificazione che stabilisce i criteri generali per l'ammissione di lavoratori stranieri non comunitari per un certo periodo. Seguendo questi criteri, il Governo emana ogni anno uno (o più) decreti impostando il contingente complessivo dei lavoratori ad essere ammessi, e anche eventuali sub-contingenti. Tale procedura è progettata per garantire l'ammissione di un numero di lavoratori compatibile con quello che viene chiamato spesso nel dibattito italiano, la capacità di accoglienza o la capacità di carico, una nozione che può essere interpretata come un volume di nuove entrate compatibili con la disponibilità di posti di lavoro, abitazioni e servizi.

Il decreto flussi oppure l'atto normativo con il quale il Governo stabilisce ogni anno quanti cittadini stranieri non comunitari possono entrare in Italia per motivi di lavoro, delinea inoltre le

politiche pubbliche volte a favorire le relazioni familiari, l'inserimento nella società e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non siano in conflitto con l'ordinamento giuridico nazionale, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine. Il documento programmatico indica le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione Europea, con le istituzioni comunitarie e con le organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine.

La legge del 1998 può essere considerata come la prima riforma per quanto riguarda l'immigrazione e diritti degli immigrati, che non è stata concepita in condizioni di emergenza, in quanto era destinata a trattare l'immigrazione come un fenomeno permanente. La legge Turco-Napolitano, anche se più tardi modificata, è ancora il pezzo principale della normativa relativo allo status degli immigrati in Italia. La legge ha consolidato uno sviluppo iniziato da 1994, progetto di legge Contri. Essa era indirizzata verso gli immigrati come individui e potenziali cittadini, non solo come lavoratori, dando loro diritti sociali uguali ai cittadini italiani (art. 41). Inoltre, ha anche aperto la pubblica istruzione (art. 38, comma 1) e gran parte delle disposizioni di sanità pubblica anche per gli immigranti privi di documenti (art. 35, paragrafo 3).

Nel Testo unico sull'immigrazione e condizione dello straniero (legge n. 286/1998), modificato dalla legge 189/2002, si può riconoscere chiaramente la suddivisione dei regolamenti secondo due raggruppamenti, che affrontano diversi aspetti dell'immigrazione. Da un lato, nel titolo II (articoli 4-20), esistono disposizioni in materia di ingresso, di soggiorno e di espulsione dall'Italia. D'altra parte, più avanti nel testo, nel titolo III (articoli 21-27), ci sono regolamenti che disciplinano il lavoro. Questi codificano i diritti e doveri dei lavoratori stranieri e i loro datori di lavoro in materia di lavoro e benefici, per quanto riguarda la possibilità di ingresso per motivi di lavoro.

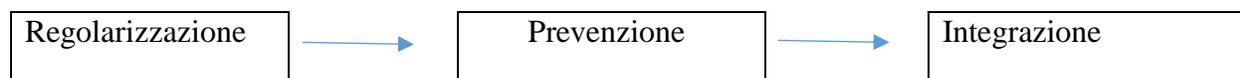
Nel titolo II e III del testo si identificano un insieme di meccanismi interni ed esterni per il controllo dell'immigrazione. I meccanismi di controllo esterni sono quelli principalmente applicati alle frontiere, attraverso un controllo del flusso delle entrate autorizzate e un rigido sistema di visti, che è diventato obbligatorio dopo l'adesione allo spazio Schengen. Le politiche d'integrazione fanno parte del Testo Unico e disciplinano i diritti degli immigrati e l'identificazione di politiche di integrazione, dal articolo 34 a 46. Il titolo IV (articoli 28 – 33) e il titolo V (articoli 34-48)

regolano il diritto al ricongiungimento familiare e la tutela dei minori; l'integrazione nel sistema di sanità e l'istruzione; l'edilizia abitativa; la partecipazione alla vita pubblica e l'integrazione sociale.

Il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (testo unico delle disposizioni legali in materia di immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) ha riunito le leggi n. 773/1931, n. 943/1986 e n. 335/1995 (cfr. Guida al Diritto) creando, come è indicato nel titolo, un corpus unitario di norme che regola i diritti e gli obblighi degli stranieri in Italia, il loro soggiorno e le loro condizioni di lavoro e altre questioni riguardanti il ricongiungimento familiare, l'integrazione sociale e la vita culturale nel paese ospitante (Triandafyllidou, Gropas 2014)⁶⁵. La preoccupazione principale era quella di frenare l'immigrazione non documentata attraverso il controllo rigoroso e la regolarizzazione degli ingressi degli stranieri. La legge ha imposto le quote per l'immigrazione e ha definito i criteri per la naturalizzazione.

In sintesi, tre sono i principali nuovi obiettivi di questa legge:

- (a) un processo di regolarizzazione più efficiente e l'organizzazione del afflusso di stranieri che cercano lavoro,
- (b) la prevenzione efficace dell'immigrazione clandestina,
- (c) l'integrazione degli immigrati che già risiedono legalmente nel paese.



Dal 1998 al 2001, l'introduzione delle nuove regole con la legge 40/98 ha rapidamente raddoppiato le dimensioni degli slot di entrate impostate. L'anno 2000 ha segnato sotto questo punto di vista uno spartiacque nella storia dell'emigrazione italiana del lavoro: non solo un alto contingente (63.000), ma anche il numero di richieste è stato, per la prima volta, superiore agli slot disponibili.

La regolazione dei flussi e le disposizioni volte a integrare gli stranieri in Italia, tramite le politiche d'immigrazione hanno riflettuto la volontà politica sulla questione. Non è infatti interamente chiaro se è stata la percezione politica che è passata da una sotto-valutazione a

⁶⁵ Triandafyllidou Anna e Gropas Ruby (2014), *European immigration A sourcebook*, Ashgate, Routledge

un'eccessiva valutazione del fenomeno in Italia e, di conseguenza, ha istigato l'opinione pubblica negativa intensivamente circa gli effetti negativi dell'immigrazione nel paese; o se l'allarme pubblico ha reso necessario l'adattamento della politica dell'immigrazione che è diventata rigorosa e severa negli ultimi anni.

L'arrivo del nuovo Governo di centro-destra nel 2001 ha avuto importanti implicazioni per la politica di migrazione verso la nuova legge Bossi-Fini, passata nel luglio 2002. Questa legge ha avuto come obiettivi una migliore gestione dei flussi migratori e una più efficace prevenzione dell'immigrazione clandestina (Nascimbene 2004)⁶⁶. La legge prevedeva la regolarizzazione degli immigrati che lavoravano nel servizio domestico. Queste disposizioni hanno portato alla presentazione di 705.000 domande di regolarizzazione di cui sono stati approvati circa 650.000. Questo era la più importante iniziativa politica del suo genere, e ha dato un contributo decisivo portando il numero totale degli immigrati regolari a quasi 2,8 milioni all'inizio del 2006. Questa legge ha introdotto tre sostanziali differenze rispetto al precedente Testo Unico:

- l'elevazione a 6 anni (invece dei 5 precedenti) del periodo di permanenza necessario per il rilascio della Carta di soggiorno;
- la subordinazione del rilascio di suddetto documento a condizioni particolarmente rigide;
- per la presentazione in questura della domanda di rinnovo- 90 giorni antecedenti la scadenza del permesso di soggiorno.

L'atto di consolidamento è stato modificato in qualche modo dalla più recente legge 189/2002, questa volta sotto un governo di centro-destra. Questa legge è comunemente denominata dopo due dei leader della maggioranza di governo al momento e indicata come "Legge Bossi-Fini".

Il quadro normativo di questa legge vede la questione immigrazione principalmente come un problema di ordine pubblico, in cui l'idea di base è che gli stranieri sul territorio nazionale sono un problema, prima di tutto, per la sicurezza dello stato nel "vero" senso della protezione e della difesa dell'ordine pubblico. Di conseguenza, una serie di strumenti è stata ideata per fornire il

⁶⁶ Nascimbene B. (a cura di) (2004), *Diritto degli stranieri*, con contributi di P. Bonetti e di Annamaria Casadonte, Laura Castelvetti, Walter Citti, Federico Gualandi, Alessandra Lang, Giuseppe Ludovico, Mirta Marando, Luigi Melica, Lorenzo Miazzi, Livio Neri, Massimo Pastore, Nazzarena Zorzella, CEDAM.

controllo continuo della popolazione immigrata su due fronti. In primo luogo, ci doveva essere un migliore controllo del flusso e della popolazione immigrata irregolare, con controlli più severi ai canali di ingresso regolare e un aumento del numero di espulsioni. In secondo luogo, il controllo degli immigrati regolari già presenti sul territorio doveva essere aumentato mediante la creazione di un nuovo tipo di permesso di soggiorno collegato ad un contratto di lavoro. In breve, le misure contenute in questa legge sembrano costituire un regime di migrazione che riflette quello che potrebbe essere definito un approccio “riluttante” (Ismu 1998)⁶⁷.

Nel 2002-03, il Governo Berlusconi II ha seguito un approccio unilateralista pro contrasto dell'immigrazione irregolare, diminuendo così gli slot assegnati secondo i criteri nazionali. La stessa legge 189/2002 ha esteso il periodo minimo legale di presenza nel paese da cinque anni a sei prima di chiedere la carta di soggiorno. La normativa è stata condotta da una coalizione di centro-sinistra. In precedenza, le entrate di nuovi lavoratori stranieri in Italia era stato regolamentato dalla legge 943/1986⁶⁸. Un ulteriore emendamento alla legge 189/2002 ha abolito gli sponsor; di conseguenza un cittadino italiano oppure un'azienda non potrebbe direttamente richiedere o impiegare uno straniero. La Legge 189/2002 (Bossi-Fini) stringe le norme contro il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Viene introdotto il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (il cosiddetto SPRAR)⁶⁹.

Dal 1986 al 2004, vari tentativi di riforme della politica di immigrazione hanno ottenuto un insieme di risultati. Di sicuro, tali contingenti non hanno equivalenti in Europa, l'unico possibile termine di paragone, anche se in un contesto normativo e politico piuttosto diverso, essendo la Spagna. L'emanazione di tali grandi contingenti di nuove entrate ha fornito un canale di ingresso alternativo in grado di rallentare, se non completamente impedire la riproduzione costante di un grande segmento di lavoratori stranieri irregolari. In altre parole, esso è stato in grado di assorbire parzialmente i lavoratori irregolari già attivi sul mercato del lavoro italiano, ma non è riuscito a modificare il modello tradizionale del sistema migratorio italiano.

Dal 2004 al 2006, tuttavia, il Governo di centro-destra ha cambiato la politica di immigrazione del lavoro. Se nel 2003, Italia era stata la meno generosa tra i paesi europei che hanno programmi per l'immigrazione del lavoro, nel 2006 è stata considerata la più generosa

⁶⁷ Fondazione Ismu (1998), *Quarto rapporto sulle Migrazioni 1998*, Milano, FrancoAngeli.

⁶⁸ L. 30 dicembre 1986, n. 943 COLLOCAMENTO LAVORATORI Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine.

⁶⁹ SPRAR http://www.sprar.it/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=629

(Einaudi 2007)⁷⁰. In questi anni, il numero di slot è aumentato da poco più di 10.000 a più di 300.000 (se il contingente riservato ai cittadini dei nuovi Stati membri fosse stato riempito), un drammatico cambiamento avvenuto fuori grazie a una strategia di scarsa visibilità, come un modo di rispondere a una combinazione di pressioni interne ed esterne. Un'importante serie di fattori di natura geo-politica hanno inciso: l'allargamento ad est, la crescente opposizione verso programmi di regolarizzazione di massa tra partner europei e la necessità di mantenere una collaborazione lavorativa con alcuni paesi di transito e di invio. Un secondo set ha avuto a che fare con la crescente dipendenza nell'economia e nella società italiana dalla manodopera straniera. Un terzo fattore geo-politico era la crescente opposizione degli altri Stati partner dell'UE verso il lancio di programmi di regolarizzazione di massa.

Tuttavia, dal 2004 al 2006, il Governo di centro destra ha completato la politica d'immigrazione del lavoro. Il risultato della politica è stato molto ambizioso: l'Italia ha introdotto un divieto di libera circolazione per i lavoratori dei nuovi Stati membri, mentre allo stesso tempo ha introdotto una generosa quantità di slot per questi lavoratori.

Il governo Prodi di centro-sinistra che salì al potere dopo le elezioni dell'aprile 2006 iniziò a lavorare su una serie di misure di immigrazione. In particolare, un secondo decreto-legge sui flussi migratori che passò: abilitando 350.000 immigrati da impiegare regolarmente; abolendo le limitazioni di periodo di transizione sui lavoratori in otto dei paesi dell'UE; implementando le direttive comunitarie sul ricongiungimento familiare e residenti a lungo termine, con norme più favorevoli rispetto a quelle in vigore al momento;

Il Decreto flussi è stato approvato con cadenza annuale dal 2001 al 2007, in base alla legge 40/1998 Turco-Napolitano. La regolamentazione dei flussi di ingresso prevede due passaggi:

- un documento triennale (detto Documento Programmatico) per pianificare i flussi migratori in ingresso in Italia nel corso di 3 anni;
- un decreto (decreto flussi) del Presidente del Consiglio dei ministri per programmare annualmente, entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano (per lavoro subordinato, autonomo e per i ricongiungimenti familiari).

Successivamente, il quadro normativo si è ulteriormente arricchito. In tale contesto, assumono particolare rilevanza:

⁷⁰ Einaudi Luca (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, Editori Laterza.

- il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, in “Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo”, entrato in vigore il 14 febbraio 2007, che ha innovato la regolamentazione sulle carte di soggiorno a tempo indeterminato, titoli che hanno assunto, nel 2014, la denominazione di *permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo*⁷¹.
- il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, in "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare", entrato in vigore il 15 febbraio 2007, che ha modificato la disciplina in tema di ricongiungimento familiare, introducendo anche un nuovo “*permesso di soggiorno per assistenza minore*”, da rilasciare ai familiari beneficiari dell’autorizzazione concessa dal Tribunale per i Minorenni, per non pregiudicare lo sviluppo psico-fisico del minore. L’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare, successivamente, ha subito nuove limitazioni, con il decreto legislativo n. 160 del 2008.
- la legge 28 maggio 2007, n. 68, che ha disciplinato l’ingresso ed il soggiorno di breve durata dello straniero per visita affari, turismo e studio. Chi entra in Italia per uno dei suddetti motivi e intende soggiornare per un periodo di tempo non superiore a tre mesi, non deve più chiedere il permesso di soggiorno, ma è sufficiente che dichiari la propria presenza sul territorio nazionale.
- il decreto-legislativo 10 agosto 2007, n. 154, in attuazione della direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.
- il decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 17, in attuazione della direttiva 2005/71/CE, relativa ad una procedura specificamente concepita per l’ammissione di cittadini di Paesi terzi ai fini di ricerca scientifica.
- il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 160, in tema di ricongiungimento familiare, che ha di nuovo introdotto limitazioni all’esercizio del relativo diritto, prevedendo che laddove non sia possibile documentare il legame familiare in modo certo sia possibile effettuare l’esame del D.N.A., a spese dell’interessato. Tuttavia, il ricorso a tale prova per la verifica dei vincoli familiari

⁷¹ Art. 3, decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12, in attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l’ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

è limitato ai casi in cui permangono seri dubbi sul rapporto di parentela dopo che altri mezzi di prova sono stati già utilizzati.

I decreti dell'anno 2007 sono stati decisi dal riformista Governo Prodi, mentre il decreto di programmazione per il 2008 è stato caratterizzato da due decisioni strategiche: 1. l'intero importo dei nuovi slot era riservato ai lavoratori domestici 2. l'intero importo di slot era destinato alle applicazioni già compilate l'anno prima.

Le politiche di immigrazione in quegli anni sono state dominate principalmente dal tentativo di conciliare le esigenze politiche opposte, proposte alle istituzioni dello stato per quanto riguarda l'immigrazione. Da un lato, c'era un reale bisogno di una forza lavoro immigrata, questa necessità spingeva verso una politica di immigrazione più permissiva verso nuove entrate, creazione di nuovi e più ampi canali per arrivi regolari. D'altra parte, c'era una forte spinta verso una generale riduzione dei canali di ingresso regolare, basato sulle opinioni negative sui flussi migratori, da alcune parti del pubblico che percepiva l'immigrazione una minaccia per la sicurezza in tre aree: economica - come conseguenza di concorrenza da parte di lavoratori immigrati; sociale - nel timore che l'immigrazione potrebbe anche aumentare i livelli di criminalità; e identità nazionale - una preoccupazione per "l'invasione" e la presunta "alterità" dell'immigrato.

Nel 2007 il centrosinistra tentò di modificare le norme in senso favorevole agli immigrati, tramite il disegno di legge delega Amato-Ferrero, senza riuscirci a causa della fine anticipata della legislatura. Invece di far ricorso a una regolarizzazione, furono ampliate le quote di ingresso per lavoro e aumentate le possibilità di lavoro regolare anche per i nuovi cittadini comunitari, la cui espulsione era diventata comunque estremamente difficile in quanto membri dell'UE.

Inoltre, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con la legge 24 luglio 2008, n. 125 di cui si indicano, di seguito, alcune tra le più significative misure adottate: i Centri di permanenza temporanea ed assistenza hanno assunto la denominazione di Centri di identificazione ed espulsione (CIE); colui che dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale la propria identità viene punito con la reclusione da uno a sei anni. Può essere disposto il suo arresto in flagranza di reato; è stata modificata la pena da infliggere al datore di lavoro che impiega stranieri privi di titolo di soggiorno, che va da un minimo di sei mesi ad un massimo di tre anni di reclusione, cui si aggiunge la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato; è stato previsto uno specifico reato, punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, nei confronti di chiunque, a titolo oneroso, al fine di trarre un ingiusto profitto fornisce alloggio a uno straniero; che sia privo di titolo di soggiorno;

ospitandolo in un immobile di cui abbia la disponibilità, ovvero cedendo il medesimo anche in locazione. In caso di condanna definitiva, tale norma ha previsto la confisca dell'immobile. Le somme ricavate dalla vendita dei beni confiscati sono destinate al potenziamento delle attività volte al contrasto dell'immigrazione clandestina.

La legge 15 luglio 2009, n. 94, adotta alcune misure significative: l'espulsione, disposta a titolo di misura di sicurezza dal giudice nei confronti dello straniero condannato alla reclusione per un periodo superiore a due anni o disposta per uno dei delitti contro la personalità dello Stato nei confronti dello straniero condannato ad una pena restrittiva della libertà personale, va eseguita con l'accompagnamento immediato alla frontiera; lo straniero condannato, anche con sentenza non definitiva, compresa quella adottata a seguito di patteggiamento, per specifici reati di elevato allarme sociale (es.: sfruttamento della prostituzione; favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; spaccio di stupefacenti; rapina; ecc.), non può soggiornare in Italia. Tale preclusione sussiste anche nel caso di condanna, con sentenza irrevocabile, per uno dei reati relativi alla tutela del diritto di autore. Il divieto di soggiorno in questione non è automatico, in caso di ricongiungimento familiare; ogni straniero, per promuovere la convivenza con gli italiani, deve sottoscrivere un Accordo di integrazione, articolato per crediti, impegnandosi a raggiungere specifici obiettivi d'integrazione durante il periodo di validità del suo permesso di soggiorno. Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è tenuto a versare un contributo, tra gli 80 e i 200 euro, ad eccezione di coloro che chiedono il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria e per motivi umanitari; è sanzionato il semplice utilizzo, da parte dello straniero, di un visto di ingresso o di un permesso di soggiorno contraffatti o alterati; viene punito lo straniero che, a richiesta degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, non esibisce, senza giustificato motivo, oltre al passaporto o altro documento di identificazione.

Nel 2008-09 il centrodestra tornò a inasprire le norme in materia di irregolarità ed espulsione con il pacchetto sicurezza Maroni⁷², presentato il 21 maggio 2008. È stato allungato a sei mesi il periodo massimo di trattenimento nei CPT (ribattezzati centri di identificazione ed espulsione, CIE). In questa fascia viene introdotto il reato di immigrazione clandestina, in materia di integrazione sono stati allungati i tempi per l'ottenimento della cittadinanza per matrimonio, è stata

⁷² Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, è stato approvato in via definitiva al Senato il 23 luglio 2008.

resa più difficile l'acquisizione della residenza ed è stato introdotto un accordo di integrazione a punti con l'intento di ritirare il permesso di soggiorno agli immigrati che non rispettano le regole.

Nella seduta del 5 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il cosiddetto "Secondo pacchetto sicurezza", un insieme di norme che si ripercuotono anche sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri.

L'anno 2011 segnala l'introduzione delle seguenti disposizioni:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 febbraio 2011 Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio dello Stato, per l'anno 2011.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011.
- Decreto-Legge del 23 giugno 2011, n. 89 Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.
- Legge del 2 agosto 2011, n. 129 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge del 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.
- Decreto del Presidente della Repubblica del 14 settembre 2011, n. 179 Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011 Proroga dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari.
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011 Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (Ordinanza n. 3970).

La struttura politico-istituzionale dell'Italia con competenze nel settore delle politiche migratorie non ha registrato cambiamenti sostanziali rispetto a 2011. La strategia del Governo in materia di politiche migratorie, come avvenuto negli altri anni, ha continuato a essere orientata al raggiungimento di un duplice obiettivo: garantire una efficace tutela della sicurezza dei cittadini, attraverso il contrasto dell'immigrazione non autorizzata, e assicurare la coesione sociale, mediante l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti.

Tra le novità intervenute nel 2012, si segnala l'introduzione delle seguenti disposizioni:

- Ministero dell'Interno- Direttiva 7 marzo 2012
Cittadinanza - Trasferimento ai prefetti della competenza ad emanare i provvedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 marzo 2012
Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari stagionali e di altre categorie nel territorio dello Stato per l'anno 2012.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 maggio 2012
Proroga dei permessi di soggiorno per motivi umanitari a favore di cittadini nordafricani.
- Decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 108 - Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, ed è stato introdotto, per essi, il rilascio del particolare permesso di soggiorno denominato *blu card*;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Decreto 12 luglio 2012 -Determinazione del contingente annuale 2012, relativo all'ingresso di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi.
- Decreto legislativo 16 luglio 2012, n.109 Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare prevedendo contestualmente una procedura di emersione dal lavoro nero.
- Decreto del Ministro dell'Interno 29 agosto 2012
Attuazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/2012, in materia di emersione dal lavoro irregolare.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 ottobre 2012 Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato, per l'anno 2012.

- Il 10 marzo 2012 è entrato in vigore l'Accordo di integrazione, tra Stato e cittadini stranieri di nuovo ingresso: l'accordo prevede la verifica degli obiettivi di integrazione assunti dallo straniero al momento dell'ingresso e rispettivamente l'erogazione di servizi di integrazione.

Tra le novità intervenute nell'ambito legislativo nell'arco del 2013, si potrebbero elencare:

- Decreto interministeriale del 29 gennaio 2013 Svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei paesi di origine dei cittadini extracomunitari.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2013 Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori comunitari stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2013.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2013 Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio - 5 aprile 2011.

- Il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 99 in vigore dallo stesso 28 giugno 2013, contenente novità rilevanti in materia di lavoro.

- Decreto 23 luglio 2013 Regole di sicurezza relative al permesso di soggiorno.

- La legge 6 agosto 2013, n. 97⁷³ con cui il legislatore ha integrato alcune disposizioni in tema di ingresso e soggiorno in Italia di cittadini comunitari e dei loro familiari, anche se cittadini di un Paese terzo, nonché in materia di protezione internazionale.

- Il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93⁷⁴ convertito con legge 15 ottobre 2013, n. 119 in vigore quest'ultima dallo stesso 15 ottobre 2013, con cui sono state introdotte disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province. In particolare, è stato previsto il rilascio, in favore delle vittime di violenza domestica, di un dedicato *permesso di soggiorno per motivi umanitari*⁷⁵.

⁷³ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 194, del 20 agosto 2013, in vigore dal 4 settembre 2013

⁷⁴ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 191, del 16 agosto 2013, in vigore dal 17 agosto 2013

⁷⁵ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 242, del 15 ottobre 2013

- Decreto del capo dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, 17 settembre 2013, Determinazione capacità ricettiva del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - triennio 2014/2016.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2013 Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2013.
- Decreto del 19 dicembre 2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali Sulla linee guida sui minori stranieri non accompagnati.
- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 10 n vigore quest'ultima dal 22 febbraio 2014, con cui sono state introdotte misure urgenti in tema di diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Per quanto riguarda le misure concrete, già nel mese di ottobre si è dato via all'operazione Mare Nostrum dedicata all'emergenza immigrazione per rendere più efficace il ricovero dei naufraghi e per scoraggiare i trafficanti di esseri umani. Le legge Bossi - Fini costituisce l'inizio delle politiche fortemente restrittive; il "Pacchetto di Sicurezza" (Legge n. 94/2009) prevede il cosiddetto "reato di clandestinità" (reato di ingresso e soggiorno irregolare), ed infine; la Legge n. 129/2011, che recepisce la Direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari, proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri dai 180 giorni a 18 mesi complessivi nei Centri di identificazione e di espulsione (Il prolungamento di tale è stata una possibilità era non un obbligo previsto dalla direttiva europea).

Inoltre, nell'arco dei primi mesi del 2014, sono stati implementati ulteriori importanti provvedimenti normativi:

- Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24 Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI - Entrata in vigore: 28.3.2014.
- Decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12, in attuazione della Direttiva 2011/51/UE, che ha modificato la Direttiva 2013/109/CE sui permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.
- Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di

protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

- La legge 30 ottobre 2014, n. 161 recante “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea – Legge europea 2013-bis” che, in materia di immigrazione, ha ridotto il periodo massimo di trattenimento nei CIE.

Capitolo secondo: Securitizzazione della migrazione- uno sguardo critico

Quadro di riferimento: il mutamento del concetto “sicurezza” dall’approccio classico alla Scuola di Copenaghen

Il presente capitolo solleva un quadro teorico esplicativo che esamina in breve i vari aspetti della securitizzazione come strumento teorico di analisi. Questo quadro teorico verrà poi applicato all’analisi del corpus di norme nazionali e comunitarie in materia d’immigrazione allo scopo di identificare il contesto dell’evoluzione delle migrazioni come una minaccia alla sicurezza nazionale. L’obiettivo è quello di dimostrare come le contingenze securitarie influiscano fortemente sul processo di connotazione della migrazione.

Generalmente, la migrazione è diventata un *meta-problema*, vale a dire, un fenomeno che può essere definito come la causa di molti altri problemi. Nel contesto della globalizzazione, i fattori che determinano i flussi migratori possono essere diversi: fattore culturale, politico-identitario, socio-economico. Recentemente, la migrazione viene influenzata dal fattore sicurezza:

$$\mathbf{M} = f(\mathbf{S})$$

↓

Sicurezza

Domande:

La sicurezza è un aspetto che spesso incornicia la percezione pubblica della migrazione?

La migrazione viene percepita come un punto nodale nel campo della sicurezza interna/internazionale?

Cosa rappresenta il processo di “securitizzazione” della migrazione?

Come si concettualizza il termine “securitizzazione”?

La riflessione sulla sicurezza è particolarmente complessa, in primo luogo perché richiede di esplicitare il più ampio contesto discorsivo nell’ambito del quale il termine/concetto di sicurezza acquista significato. Nel linguaggio scientifico è fondamentale l’elementare regola che a ogni termine corrisponda un solo significato e un solo insieme di referenti empirici. Nonostante ciò, nel termine italiano *sicurezza* (dal latino “sine cura” senza preoccupazione) collasano due distinti concetti che in altre lingue sono espressi da parole differenti.

Il termine inglese *security* corrisponde alla sicurezza intesa come protezione da atti intenzionali che potrebbero ledere cose o persone, mentre il termine *safety* riguarda la sicurezza delle persone, intesa come loro incolumità. Nel linguaggio scientifico non vi possono essere né sinonimi (diversi temi con lo stesso significato), né omonimi (la stessa parola impiegata con significati diversi). Tuttavia, in quasi tutte le lingue, il termine *sicurezza* non viene molto bene differenziato da quello di prevenzione. Il difficile rapporto tra termine, significato e referente costituisce il cuore della concettualizzazione cioè della formazione dei concetti empirici.

Utile per la nostra analisi è comprendere bene l'evoluzione storico-concettuale del concetto di sicurezza nazionale. L'obiettivo è di introdurre il concetto di sicurezza nazionale nelle sue caratteristiche generali, senza riferimento alla definizione data da un singolo stato, bensì alla sicurezza nazionale come sotto-categoria di un più ampio concetto di sicurezza. Tra le regole definite da Sartori per una corretta definizione empirica dei concetti, utilizziamo, per spiegare il mutamento concettuale della sicurezza, l'ancoraggio storico (osservando quello che di fatto è stato) e l'uso della parola.

Sofferamoci sulla sicurezza nazionale, come unità della nostra analisi. Secondo Wolfers (Wolfers 1952)⁷⁶, il concetto di sicurezza nazionale nasce come evoluzione di quello di interesse nazionale. La connotazione primariamente economica cominciò a trasformarsi durante la Seconda Guerra Mondiale e la successiva Guerra Fredda, quando il *national interest* mutò in *national security interest*. Durante questa prima fase della Guerra Fredda il concetto di sicurezza nazionale era divenuto sinonimo di sicurezza militare. La sicurezza nazionale ha quindi a che fare con la protezione di determinati "valori chiave", considerati di vitale importanza per lo stato, ad esempio la difesa dell'indipendenza politica e dell'integrità territoriale. Il concetto di sicurezza, pur non essendo mai esplicitamente definito, è stato associato per lungo tempo alla difesa da minacce di natura militare, volte alla violazione della sovranità e del territorio degli Stati.

La visione "tradizionale" della sicurezza, tradizione realistica nelle Relazioni Internazionali e nella cultura della sicurezza nazionale a partire dalla guerra fredda, identifica le minacce di sicurezza come minacce di natura militare. La naturale vocazione delle Relazioni Internazionali

⁷⁶ Wolfers Arnold (1952), *National Security as an Ambiguous Symbol* in <<Political Science Quarterly>>, pp. 481-502, Vol. 67, No. 4.

ad occuparsi del fenomeno della guerra, la percezione dell'elevata tensione internazionale provocata dalla guerra fredda e l'accettazione generalizzata del paradigma realista a partire dal secondo dopoguerra contribuirono alla creazione di un contesto politico semplificato nel quale gli studi sulla sicurezza venivano sempre più definiti in relazione alla minaccia, all'uso e al controllo della forza militare.

Cardini tradizionali degli studi sulla sicurezza sono il dilemma della sicurezza (Bonanate, Santoro, 1986)⁷⁷ e la teoria della deterrenza, che hanno trovato grande consenso anche grazie al clima della guerra fredda. Il dilemma della sicurezza postula che, dal momento che gli Stati accumulano potere principalmente attraverso l'incremento di armi, gli ingrandimenti territoriali e la formazione di alleanze, questo provoca una riduzione, anche non intenzionale, della sicurezza di altri Stati. Ciò innesca una spirale di insicurezza reciproca che conduce inevitabilmente al conflitto.

Anche il concetto di deterrenza sta alla base di molte politiche della guerra fredda. La teoria della deterrenza indica che l'acquisizione della sicurezza non avviene tanto attraverso la capacità di proteggersi, quanto attraverso la minaccia credibile di infliggere danni inaccettabili all'avversario, se necessario anche attraverso il ricorso al conflitto armato o all'uso delle armi nucleari. La deterrenza viene interpretata come una strategia dissuasiva basata sull'innalzamento dei costi rispetto ai benefici che un avversario volesse ricavare attraverso un attacco militare.

La visione tradizionale della sicurezza di stampo realistico è, dunque, stato-centrica, oltre ad essere ristretta al settore militare. Tale impostazione “riduzionista” verrà criticata a partire dagli anni '70 da una nuova scuola di studiosi, che cominceranno a estendere il concetto di sicurezza ad altri campi rispetto a quello militare (*widening*) e ad attori diversi dallo stato (*deepening*). Così, il campo di applicazione del concetto è stato esteso a partire dalla fine della guerra fredda e dal superamento della struttura bipolare del sistema politico internazionale, quando si è progressivamente affermata una nuova security agenda, all'interno della quale è stata progressivamente inserita anche la questione migratoria- come minaccia non-tradizionale.

La sicurezza è diventata una questione politica perché l'individuazione dei mezzi e degli strumenti necessari per garantirla, la specificazione dei soggetti che devono essere protetti e la qualificazione delle minacce dalle quali tali soggetti devono essere protetti sono tutte attività create dalle decisioni politiche. In secondo luogo, la sicurezza è una questione politica perché, attraverso

⁷⁷ Bonanate Luigi, Santoro Carlo Maria (1986), *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.

la garanzia dell'efficace contenimento del conflitto e della paura, sia di quelli reali e concreti, sia di quelli possibili, indeterminati e futuri, l'ordine politico trova il fondamento della sua esistenza, della sua legittimazione e della definizione, affermazione e rappresentazione della sua identità (Huysmans 2006)⁷⁸.

Le teorie classiche valutano la sicurezza come basata sulle interazioni tra fattori materialistici, "oggettivi", come la potenza militare, le capacità economiche e politiche e così via. La scuola di Copenaghen analizza il problema della sicurezza partendo da un approccio costruttivista: concentrarsi sull'analisi della *securitizzazione*, ossia del processo che porta una problematica ad essere percepita come problema di minaccia alla sicurezza.

Perché un problema sia un problema di sicurezza non è sufficiente che esso esista oggettivamente, ma occorre che sia anche percepito soggettivamente come tale. Una problematica diventa *securitizzata* quando viene presentata come una minaccia esistenziale all'oggetto di riferimento ed è tale da giustificare l'adozione di misure di emergenza e di azioni non inquadrabili nei normali limiti dei processi politici. La securitizzazione è, dunque, una forma estrema di politicizzazione, avviata da "attori securitizzanti" quali leader politici, burocrazie, governi, gruppi di pressione, ecc., i quali percepiscono e presentano la minaccia come talmente vitale e urgente da legittimare anche un'eventuale infrazione delle regole.

Per la *securitizzazione*, il concetto di sicurezza è costituito dalle norme relative e soggettive che dipendono dalle finalità politiche di ciascun attore. In altri termini, la parola *sicurezza* rappresenta l'atto determinato da una sequenza di atti linguistici. Più specificamente, la securitizzazione è il processo durante il quale una questione politica normale è alterata dagli atti discorsivi e crea nuove minacce alla sicurezza. Vale a dire lo spostamento di un problema dal regno della politica al regno di eccezione. L'obiettivo della securitizzazione è di creare delle condizioni per "legittimare" o / e "non legittimare" certe azioni, evitando in questo modo le regole burocratiche che normalmente si applicano.

In questo ambito si inserisce dunque il processo di "securitizzazione" dei fenomeni migratori, ovvero di formulazione e di identificazione delle possibili risposte alle minacce da essi rappresentate, a partire dal lessico, dall'apparato concettuale e dalle pratiche identificate

⁷⁸ Huysmans Jef, (2006) *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, The new International Relations Series, London, Routledge.

nell'ambito del discorso securitario; processo che ha dunque influenzato tanto le politiche esterne quanto le politiche interne degli Stati.

La securitizzazione è uno strumento teorico attraverso il quale i vari aspetti della sicurezza internazionale sono esaminati e analizzati. Nelle relazioni internazionali è emerso come una riflessione teorica della Scuola di Copenaghen, e quindi il quadro analitico di securitizzazione, si basa sulla visione costruttivista. Come concetto, la securitizzazione è stata presentata per la prima volta da Ole Waever (Barry, Waever, de Wjilde 1998)⁷⁹ nel 1995, al fine di ridefinire il significato terminologico della sicurezza, mettendo in discussione e criticando gli approcci teorici precedenti. Il termine di "securitizzazione" si riferisce a un processo attraverso il quale la definizione e la comprensione di un fenomeno particolare- in questo caso l'immigrazione- le sue conseguenze e le politiche, i corsi d'azione ritenute opportune per affrontare la questione sono sottoposti ad una logica particolare.

Ole Waever in *Security. A New Frameworkfor Analysis* definisce la "securitizzazione" – come il processo attraverso il quale un problema viene ad essere concepito come un problema di sicurezza. Quando un problema diventa “securitizzato”, questo porta a specifici modi di affrontarlo: minaccia, difesa e spesso soluzioni centrate dagli Stati. Inizialmente, Wæver definiva la sicurezza come un "atto discorsivo", riferendosi a quella forma di rappresentazione linguistica che posiziona un particolare problema come una minaccia esistenziale.

Il termine “securitizzazione” suggerisce che certi problemi non sono intrinsecamente problemi di sicurezza, ma diventano tali attraverso un processo di costruzione sociale. Waever suggerisce che il fenomeno di securitizzazione è uno strumento utilizzabile dai detentori del potere per ottenere il controllo su un problema (Barry, Waever, de Wjilde 1998)⁸⁰. Nell'approccio della Scuola di Copenaghen le minacce sono individuabili soltanto in relazione ai termini di riferimento considerati essenziali in certi settori. Accanto al settore della sicurezza militare, vengono presi in considerazione i settori politico, societario, economico, ambientale e, più recentemente, religioso.

Nel settore politico la sicurezza riguarda le minacce non militari alla sovranità e allo stato territoriale, ma anche alle unità politiche sub-statali e sovra-statali. In questo caso, le minacce

⁷⁹ Buzan Barry, Waever Ole e de Wjilde Jaap. (1998), *Security. A New Frameworkfor Analysis*, Boulder Colo. Lynne Rienner.

⁸⁰ Idem

politiche sono solitamente rivolte contro la legittimità o il riconoscimento di unità politiche o di loro strutture, processi e istituzioni.

La “securitizzazione” può essere definita come il posizionamento, attraverso atti linguistici (solitamente da un leader politico) di un particolare problema come una minaccia alla sopravvivenza, che a sua volta consente di trattare il problema come una misura di emergenza. Per la Scuola di Copenaghen, i problemi diventano problemi di sicurezza (o più precisamente minacce) attraverso il linguaggio. È il linguaggio che posiziona gli attori specifici o i problemi come minaccia a una particolare comunità politica, consentendo in tal modo (o infatti costituire, a seconda della interpretazione) la securitizzazione. Invece di essere semplicemente un “sito” di costruzione di sicurezza, Wæver colloca il concetto di securitizzazione nella teoria del linguaggio. In questo quadro, il linguaggio stesso diventa sicurezza nel senso che certe forme di linguaggio parlato o scritto in un particolare contesto - costituiscono la sicurezza.

Questo affidamento sulla lingua come la forma esclusiva di “securitizzazione” è problematico per vari motivi (McDonald, 2008)⁸¹. Qualche autore ha suggerito che le immagini o le rappresentazioni visive possono essere centrali per la costruzione generale o particolare di sicurezza. L'applicazione classica della securitizzazione è incentrata sul ruolo dei leader politici nell'articolazione e indicazione di una certa minaccia. Per la Scuola di Copenaghen gli attori-chiave possono essere considerati anche i media.

La “securitizzazione” coniata dalla Scuola di Copenaghen come processo attraverso il quale la comprensione di un particolare fenomeno politico e sociale è mediata da un “prisma securitario”, è stato considerato uno degli approcci più importanti, influenti e critici negli studi sulla sicurezza.

Il processo di securitizzazione inizia con una dichiarazione verbale o un riferimento a un attore specifico come una potenziale minaccia. Questo fatto indica il processo di costruzione sociale che spinge un settore ordinario della politica nella sfera delle questioni relative alla sicurezza per mezzo di una retorica del pericolo che punta a giustificare l'adozione di misure speciali che eccedono il quadro giuridico e le ordinarie procedure di decisione politica. In pratica, un attore di securitizzazione può essere un individuo, un gruppo o varie élite politiche, sociali ed economiche, partiti politici, governi o capi religiosi. In altre parole, la securitizzazione è il processo attraverso il quale una questione viene trasformata in un problema relativo alla sicurezza, del tutto

⁸¹ McDonald Matt, (2008) *Securitisation and the Construction of Security* Warwick Forthcoming in <<European Journal of International Relations>> Vol.14 (No.4), pp. 563-587.

indipendentemente dalla sua natura obiettiva o dalla rilevanza concreta della supposta minaccia. Nel discorso di sicurezza un problema è inquadrato come un problema altamente eccezionale che possa essere affrontato solo con soluzioni eccezionali.

Lo sviluppo della logica securitaria comporta varie fasi:

- Securitizzazione ad hoc
- Securitizzazione Istituzionalizzata
- de-Securitizzazione

Con securitizzazione ad hoc si fa riferimento alla fase iniziale della securitizzazione, in cui vengono fatti tentativi per costruire un problema come un rischio per la sicurezza. Presentando il problema come una minaccia esistenziale gli attori tentano di legittimare l'assunzione di misure di politica extra-ordinari.

Quando l'atto discorsivo viene stabilito con successo interviene la possibilità che il processo di securitizzazione potrebbe diventare istituzionalizzato. Istituzionalizzazione significa che le idee sono prese per scontate e vengono "bloccate" nel discorso istituzionale. Pertanto, i fatti istituzionali hanno bisogno di essere sostenuti dal potere. Un processo di securitizzazione, tuttavia, non finisce necessariamente per essere istituzionalizzato. Può rimanere per lungo tempo una forma estrema di politicizzazione, se gli attori della securitizzazione riescono a riprodurre l'immagine di un certo concetto come una situazione di emergenza che deve essere affrontata con la massima priorità. Tuttavia, può accadere che a un certo punto, nuovi atti di securitizzazione non siano più necessari, perché l'idea di uno stato di emergenza è stato saldamente stabilita e accettata dalle élite politiche e il discorso ha trovato un consenso generale da parte del pubblico.

Quando il discorso "sicurezza" è incorporato nel campo politico, attraverso le pratiche amministrative e burocratiche, come l'elaborazione di statistiche, database, questo assume il ruolo degli discorsi/atti di securitizzazione, riproducendo l'immagine concetto come una minaccia. Così, in altre parole, una logica di sicurezza diventa istituzionalizzata quando viene incorporata nelle pratiche quotidiane dei politici. Il risultato è che essi diventano socializzati in questa logica di sicurezza e che la riproducono nel loro attività giornaliera. Quando la logica di sicurezza viene istituzionalizzata, l'obiettivo principale dell'attore diventa quello di valutare e controllare tutti i rischi. In breve, l'istituzionalizzazione di un processo di securitizzazione è un processo che si svolge a più livelli. Prima di tutto, a livello discorsivo, c'è una ri-concettualizzazione del termine di sicurezza da una categoria di minaccia a una categoria di rischio.

Grafico: Lo sviluppo di una logica securitaria



Didier Bigo (2002) e la cosiddetta “Scuola di Parigi” vede la sicurezza come costruita e applicata a diversi problemi e aree attraverso una gamma di pratiche di routine piuttosto che solo attraverso atti linguistici specifici che consentono misure di emergenza. Le pratiche di sorveglianza e di confine, per esempio,

Securitizzazione Istituzionalizzata
--

 specialmente assunti dai burocrati o così detti “professionisti del disagio”- “professional managers of unease”⁸² sono una parte centrale della securitizzazione. Per questi teorici, partecipare allo studio della securitizzazione implica concentrarsi sulla creazione di reti di professionisti di (in) sicurezza, i sistemi di significato che generano la potenza produttiva delle loro pratiche. Bigo suggerisce che l'integrazione di temi legati all'immigrazione nell'ambito della giurisdizione di professionisti della sicurezza (Bigo, 2001)⁸³ (quali la polizia e i militari) dovrebbe essere considerata come centrale per la costruzione di questo problema come una minaccia alla sicurezza.

Il termine “sicurezza” non è un concetto unico, ma si è sviluppato notevolmente negli ultimi decenni passando da un concetto di sicurezza di natura “hard” a un termine più ampio e più inclusivo, che comprende molti aspetti della sicurezza di natura “soft”. Per quanto riguarda la securitizzazione della migrazione si possono evocare tre concetti di sicurezza.

1. La sicurezza nazionale – dello Stato- comprende tutte le forme di sicurezza “hard”, sicurezza interna e soprattutto militare. Senza dubbio, la cornice dominante per comprendere il concetto di sicurezza nelle relazioni internazionali è stata quella della sicurezza nazionale: l'attenzione sulla sicurezza dello Stato Nazione come un'entità. Gli aspetti della sicurezza nazionale che regolarmente sono evocati nel contesto della migrazione sono il terrorismo, le figure

⁸² Bigo, Didier (1998) *Europe passoire et Europe forteresse. La sécuritisation/humanitarisation de l'immigration* in A. Rea, L. Balbo (eds) *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles: Complexe: pp. 80-94.

⁸³ Didier Bigo *Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon <http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/Bigo.pdf>

coinvolte con la criminalità, l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani. Analizzandoli, però, questi collegamenti sembrano essere meno semplici di quanto suggeriscano alcuni discorsi pubblici.

2. Sicurezza Sociale - Gli immigrati sono sempre di più percepiti come una minaccia d'identità culturale, religiosa o nazionale di una società. Questo è vero per l'Europa nel suo complesso, dove tanti dicono che un numero elevato di immigrati nel loro paese rappresenta una minaccia importante o molto importante anche per quanto riguarda i singoli Stati membri. La sicurezza sociale rappresenta la capacità di una società di mantenere il suo carattere essenziale anche se sotto minacce possibili/reali. La sicurezza sociale è indissolubilmente legata alla nozione di identità. Nel settore societario la sicurezza è incardinata intorno al concetto d'identità, ossia alle idee e pratiche che consentono a un individuo di identificarsi come membro di un gruppo sociale, e le minacce sono rivolte contro nazioni, minoranze, tribù clan, civiltà, ecc. Le ondate migratorie, infatti, possono provocare la percezione di un cambiamento nella composizione della popolazione che altera o diluisce l'identità percepita della popolazione originaria.

3. Sicurezza Umana- Un altro aspetto della sicurezza con una notevole influenza sulla percezione pubblica è il coinvolgimento dei migranti nel crimine più in generale. Da un lato, i migranti sono spesso vittime della criminalità, in particolare quando sono sottoposti a traffico di esseri umani.

Modalità di securtizzare	Logica	Tipo di politica
Sicurezza nazionale	logica securitaria classica rapporto sé-altro, Territorio	Realpolitik
Sicurezza sociale	Logica di esclusione e inclusione sé-altro, territorio	Realpolitik, assimilazione, politica d'identità
Sicurezza umana	Inclusione	

Studiare la securitizzazione richiede non solo uno studio di atti linguistici, ma anche un'esplorazione dei fattori "contestuali", quali il contesto istituzionale in cui gli attori creano la securitizzazione. Questo porta alla concettualizzazione della securitizzazione come un processo

politico, una situazione intersoggettiva che riflette le posizioni degli agenti all'interno di un certo campo di potenza.

Andremo ad analizzare questi fattori contestuali in quello che segue.

2.1. Securitizzazione della migrazione nel contesto nazionale - securitizzazione ad hoc

Per capire bene il processo di sviluppo della logica securitaria in Italia, andremo ad analizzare se e quando l'immigrazione viene posizionata come una minaccia, che a sua volta consente di trattare il problema come una misura di emergenza. Applicheremo alla ricerca una strategia diacronica in cui il tempo è un fattore importante, analizzando in comparazione sincronica, varie politiche d'immigrazione italiane in vari momenti diversi, avendo un arco temporale ampio. Le fasi di questo periodo temporalmente definite in successione cronologica sono particolarmente rilevanti perché i tempi e le sequenze degli eventi ci aiuteranno a ricostruire la *path dependency*, estremamente utile per la questa ricerca.

L'immigrazione è diventata una delle espressioni più politicizzate della globalizzazione. Da anni, nel dibattito politico italiano ed europeo, l'immigrazione è divenuta uno degli argomenti più discussi ed una delle emergenze prioritarie. Seguendo le premesse sopra espresse, in questo capitolo si tenterà di analizzare come il fenomeno di sicurezza penetra le politiche italiane spingendole a gestire il fenomeno migratorio come un'emergenza di sicurezza.

Come già accennato, l'Italia promuove una politica securitaria preventiva, in nome della lotta all'immigrazione illegale, attraverso la stipula di accordi bilaterali di "cooperazione". Il paese è caratterizzato da un quadro e orientamento normativo, politico e sociale in materia d'immigrazione in parte divergente, maggiormente inclusivo e volto a promuovere l'accesso regolare. La lettura del fenomeno migratorio in chiave securitaria introduce dunque nel dibattito e nella riflessione in materia d'immigrazione un secondo fronte "conflittuale", connesso alla sicurezza. I conflitti contemporanei, infatti, pur essendo prevalentemente interni, tendono a coinvolgere anche i paesi vicini o a esportare l'area d'instabilità, non soltanto attraverso strumenti militari, quali la frequente incursione di gruppi militari parte del conflitto, ma anche attraverso la produzione di "effetti collaterali" quali flussi di rifugiati talmente imponenti da provocare costi economici, politici e sociali ai quali i paesi riceventi sono impossibilitati a far fronte.

I conflitti armati contemporanei mettono, dunque, in discussione la visione tradizionale, stato-centrica, della sicurezza. Nelle "guerre del terzo tipo" (Holsti, 1996)⁸⁴, come le definisce Holsti, o "nuove guerre"⁸⁵, come le ha denominate Kaldor (Kaldor 1999), è riscontrabile un

⁸⁴ Holsti Kalevi.J., (1996) *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁸⁵ Kaldor M. (1999), *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge Polity Press.

cambiamento di natura, caratteristiche e scopi. Il bisogno di superare la visione monodimensionale e stato-centrica della sicurezza tradizionale ha portato alla diffusione di visioni alternative strutturate intorno a scuole di pensiero o approcci omogenei e che hanno in comune l'elemento della multidimensionalità e dell'attenzione a soggetti diversi dagli Stati.

La Scuola di Copenaghen è la prima ad aver posto l'attenzione sul bisogno di andare oltre lo stato-centrismo della visione tradizionale, proponendo una visione olistica della sicurezza, in cui i livelli d'analisi individuale, statale e del sistema internazionale siano legati e per includere, oltre ai tradizionali settori di definizione del problema della sicurezza nazionale (accanto al tradizionale settore militare), anche quelli economico, politico, ambientale e “societario” (*societal*). La securitizzazione della questione migratoria risulta estremamente funzionale alla sua declinazione in termini di emergenza, quale si aspira a fornire una risposta difensiva e di “contenimento del rischio” in grado di contemplare misure di tipo umanitario, paternalistico, filantropico, e anche il rispetto dei diritti degli immigrati.

Se si volesse presentare un quadro di sintesi del nuovo scenario migratorio in un'Europa che si affaccia al nuovo millennio, esso può essere posto nel seguente modo: l'immigrazione in Europa da *issue* tipicamente economica (legata alle dinamiche del mercato del lavoro) diventa un fenomeno sempre più dipendente dai fattori politici, etnici e religiosi (le guerre locali e le diaspore che ne conseguono). Peso decisivo, nella considerazione del fenomeno immigrazione, assume la “politica criminale” dei vari stati. Sempre più l'immigrazione viene percepita dalle opinioni pubbliche degli Stati nazionali come questione di pertinenza dei Ministri degli interni e meno dei Ministri del lavoro, collegata com'è alla politica di repressione penale e di sicurezza interna. Analizzeremo, in quello che segue com'è avvenuto questo mutamento.

Durante il 1980, l'atteggiamento nei confronti dell'immigrazione è stato sostanzialmente positivo. Una grande maggioranza ha approvato il primo pezzo di legislazione, legge 943/1986. Il clima è cambiato radicalmente nel decennio successivo, dopo la caduta del muro di Berlino, che ha fissato nuovi processi in movimento. Sembra quindi opportuno prendere in considerazione il periodo 1973-1989 come il momento di passaggio dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione. In un primo momento, il cambiamento era quasi esclusivamente nei flussi di cittadini italiani, ma l'arrivo di stranieri, costantemente aumentato nel corso del 1980, è diventato la parte più importante della migrazione internazionale del paese.

Il primo intervento legislativo che tentasse di regolare il fenomeno migratorio in Italia arrivò solo nel 1986, con la legge 943 del 30 dicembre. Con la sua approvazione, la Legge 943/86, rappresentò un indubbio passo avanti nel riconoscimento della presenza d'immigrati in Italia. L'ordinamento italiano, infatti, fino alla Legge 943 del 30 dicembre 1986, non contemplava la figura dell'immigrato, ma solo quella dello straniero prevista dalle norme di pubblica sicurezza del primo dopoguerra.

La figura dell'immigrato, proposta da tale modello informativo, generava paura nel cittadino, il quale spesso finisce per attribuire all'eccessiva presenza straniera nel paese quei disagi, che non sempre hanno diretto collegamento con la loro presenza. La legge 943/1986 è stata adottata come un primo tentativo di regolamentare i flussi migratori e la presenza straniera in Italia, allo scopo di garantire che tutti i migranti extracomunitari, che erano legalmente residenti in Italia, come pure le loro famiglie, avrebbero ricevuto la parità di trattamento e pari diritti come lavoratori italiani.

Per contrastare qualsiasi ulteriore aumento dell'immigrazione clandestina e irregolare e per soddisfare l'esigenza di una migliore legislazione sull'immigrazione e i diritti degli immigrati, nel 1990 fu approvata una legge insieme a nuove disposizioni per la regolarizzazione- legge 39/1990. Lo scopo principale di questa legge era di riformulare completamente le regole sulle condizioni d'ingresso, soggiorno ed espulsione d'immigrati in Italia e, in seguito, stabilire rigorosi controlli per flussi migratori mediante disposizioni. La conseguenza più immediata di tale regime d'immigrazione era che gli immigrati avevano uno status giuridico piuttosto precario in cui non avevano le informazioni necessarie per poter esercitare i loro diritti.

La legge Martelli tratta la questione dell'immigrazione restringendo il flusso d'immigrazione, dando un numero prestabilito di accessi (da condividere) e il loro collegamento al mercato del lavoro. Lo scopo di questa legge era la regolarizzazione dei lavoratori immigrati, che erano sfruttati come lavoratori irregolari. Come visto nei capitoli precedenti, questa legge fu approvata per contrastare qualsiasi ulteriore aumento dell'immigrazione clandestina e irregolare e per soddisfare l'esigenza di migliorare la legislazione sull'immigrazione e i diritti degli immigrati.

Tuttavia, la legge Martelli non ha aiutato l'Italia ad allontanarsi dall'emergenza proponendo una gestione guidata dell'immigrazione. In primo luogo, perché le misure d'integrazione di immigrati introdotti dalla legge erano totalmente inadeguate e limitate alla creazione di centri di accoglienza. In secondo luogo, anche se i partner europei avevano fatto pressione per un più rigoroso controllo dell'immigrazione clandestina, la legge ha solo parzialmente provveduto a

creare tali controlli, data la mancanza di qualsiasi mezzo reale per espellere gli immigrati irregolari eseguendo l'arresto (Zincone, Di Gregorio Luigi, 2002)⁸⁶. La Legge 39/1990 ha introdotto il controllo dell'afflusso di migranti in base a decreti interministeriali. Nuove restrizioni sulla base del criterio o obiettivo di "immigrazione zero" sono state poi introdotte. La gestione più rigorosa delle nuove ammissioni e il precario quadro giuridico hanno creato una situazione politica e sociale per l'immigrazione in Italia caratterizzata da un gran numero di immigrati con assolutamente nessun tipo di autorizzazione per l'ingresso o il soggiorno e dalla difficoltà di accesso ai servizi sociali da parte di immigrati regolari.

La Legge Turco-Napolitano (40/1998) conosciuta come il tentativo più organico e più ambizioso di ristrutturare sistematicamente la legislazione migratoria, introdusse una riforma integrata dei sistemi di controllo, di regolarizzazione dei flussi e di integrazione degli stranieri residenti. Introdusse la Carta di soggiorno e lo sponsor, ma anche i molto contestati centri di permanenza temporanea (CPT).

Inoltre, la legge introdusse anche un nuovo strumento di coordinamento tra i vari attori, pubblici e privati, che a livello locale si occupano d'immigrati, id est, i Consigli Territoriali per l'immigrazione (CT), che avrebbero dovuto provvedere all'analisi delle esigenze e alla promozione di interventi. Il 25 luglio 1998, la L. 40/98 divenne *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero*, includendo vecchie e nuove disposizioni più le successive integrazioni. Questa situazione portò il passaggio di altre due disposizioni di regolarizzazione e di una legge (legge n. 48/1998), nel tentativo di porre rimedio alla situazione preesistente, per dare gli immigrati un più certo status giuridico e per aprire i canali ufficiali e regolari per l'immigrazione in Italia. Il merito principale di questa legge, approvata da un governo di centro-sinistra, era di cercare di ridurre al minimo qualsiasi regolamentazione ministeriale, che possibilmente poteva portare alla disparità di trattamento, tipico ai sensi della legislazione precedente. Le politiche italiane di questo periodo si basano sull'idea di un'immigrazione portatrice di conflittualità sociale, che ha imposto scelte ispirate non semplicemente al mero contenimento degli ingressi, bensì anche ad una vessatoria negazione dei diritti degli immigrati già regolarmente soggiornanti.

⁸⁶ Zincone Giovanna e Di Gregorio Luigi (2002) *The immigration policy process in Italy: an integrated scheme of interpretation* Workshop Immigration Policies: between centre and peripheries, nation states and the EU (Convenors: Stephen Castles & Giovanna Zincone) ECPR Joint Sessions, Turin.

Dal 2001, c'è stato un aumento delle rappresentazioni di immigrati e richiedenti asilo come una minaccia alla sovranità e l'identità di certi Stati-nazione. La rilevanza del quadro “securitizzazione” non è evidente dato che gli immigrati e i richiedenti asilo sono generalmente fuori dallo sguardo degli analisti di sicurezza tradizionali, anche se il linguaggio usato nel caratterizzare queste persone e i tentativi di rispondere alle “minacce” che posano, rappresentano delle pratiche caratteristiche di sicurezza.

L'arrivo del nuovo governo di centro-destra nel 2001 ha avuto importanti implicazioni per la politica di migrazione verso la nuova legge Bossi-Fini, passata nel luglio 2002. In linea con il manifesto elettorale della Casa delle Libertà, questa legge ha avuto gli obiettivi di migliore gestione dei flussi migratori e più efficace prevenzione dell'immigrazione clandestina⁸⁷.

Questioni riguardanti l'immigrazione in Italia sono regolati dal testo unico sull'immigrazione e condizione dello straniero (legge n. 286/1998) e modificato dalla legge 189/2002⁸⁸. Nel testo si può riconoscere chiaramente la suddivisione dei regolamenti secondo due raggruppamenti, che affrontano diversi aspetti dell'immigrazione. La Legge 189/2002 restringe le norme contro il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Viene introdotto il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (il cosiddetto SPRAR). Il quadro normativo di questa legge vede la questione immigrazione principalmente come un problema di ordine pubblico⁸⁹, in cui l'idea di base è che gli stranieri sul territorio nazionale sono un problema, prima di tutto, per la sicurezza dello stato nel “vero” senso della protezione e della difesa dell'ordine pubblico.

Di conseguenza, una serie di strumenti è stata ideata per fornire il controllo continuo della popolazione immigrata su due fronti. In primo luogo, ci doveva essere un miglior controllo del flusso di nuove entrate e della popolazione immigrata irregolare, con più severi filtri ai canali d'ingresso regolare e un aumento del numero di espulsioni. In secondo luogo, il controllo degli

⁸⁷ Di Massimo Condinanzi, Alessandra Lang, Bruno Nascimbene (2006) *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, Giuffrè Editore.

⁸⁸ <http://www.camera.it/parlam/leggi/021891.htm>

⁸⁹ Articolo 4 *b*) al comma 3, l'ultimo periodo è sostituito dal seguente: «Non è ammesso in Italia lo straniero che non soddisfi tali requisiti o che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone o che risulti condannato, anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

immigrati regolari già presenti doveva essere aumentato mediante la creazione di un nuovo tipo di permesso di soggiorno collegato ad un contratto di lavoro e di procedure più complicate per il rinnovo del permesso di soggiorno, al fine di rendere l'immigrazione più temporanea e anche per scoraggiare la stabilizzazione.

Nel 2002-03, il governo ha seguito un approccio unilaterale pro contrasto dell'immigrazione irregolare, diminuendo, così, gli slot assegnati secondo i criteri basati sul paese. Dal 2004 al 2006, tuttavia, il governo di centro-destra ha cambiato la politica d'immigrazione del lavoro. Il governo Prodi di centro-sinistra, che salì al potere dopo le elezioni dell'aprile 2006, iniziò a lavorare su una serie di misure riguardanti la materia d'immigrazione. L'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Unione Europea all'inizio del 2007 è stato seguito, nel mese di febbraio dello stesso anno, da un decreto legge sull'ingresso e soggiorno dei cittadini di Stati membri dell'Unione Europea, attuazione della direttiva comunitaria del 2004 (Sciortino, 2009)⁹⁰.

La legge 15 luglio 2009, n. 94 adotta alcune misure significative tra cui l'espulsione (che va eseguita con l'accompagnamento immediato alla frontiera), disposta a titolo di misura di sicurezza dal giudice nei confronti dello straniero condannato alla reclusione per un periodo superiore a due anni per uno dei delitti contro lo Stato e nei confronti dello straniero condannato a una pena restrittiva della libertà personale.

Nel 2008-09 il centrodestra tornò a inasprire le norme in materia d'irregolarità ed espulsione con il pacchetto sicurezza Maroni⁹¹, presentato il 21 maggio 2008. La legge 94/2009 prevede severe sanzioni contro chi assume, ospita, facilita l'ingresso e sfrutta immigrati irregolari. In questa fascia viene introdotto il reato di immigrazione clandestina. La mancata conformità con la normativa sull'ingresso e sul soggiorno assume, tramite questo pacchetto, una valenza giuridica. Inoltre, è stato allungato a sei mesi il periodo massimo di trattenimento nei CPT (ribattezzati centri d'identificazione ed espulsione, CIE).

Nella seduta del 5 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il cosiddetto "Secondo pacchetto sicurezza", un insieme di norme che si ripercuotono anche sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri. Sempre nel 2010, nel mese di giugno, il Ministero dell'Interno ha comunicato insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e a

⁹⁰ Sciortino Giuseppe (2009) *Fortunes and miseries of Italian labour migration policy- Politiche migratorie e modelli di società*, Roma, Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI).

⁹¹ Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, è stato approvato in via definitiva al Senato il 23 luglio 2008.

quello della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca il *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro*⁹². Anche se non parla di sicurezza vera e propria, sembra interessante il riferimento alla “sicurezza” in un documento che parla di mediazione multiculturale e integrazione.

All'inizio del 2010 (febbraio) l'Italia ha concluso due nuovi accordi, rispettivamente con il Ghana e con il Niger⁹³, per rafforzare la capacità di questi paesi di controllare i flussi migratori irregolari nei propri territori. Per quanto riguarda il Ghana, l'accordo sottoscritto prevede che agenti ghanesi arrivino in Italia per formare squadre miste con la Polizia di Stato e collaborare all'identificazione e al ritorno dei clandestini. Secondo il capo della Polizia Antonio Manganelli, si tratta di “*un modo per fare lotta al terrorismo perché i paesi islamizzati conoscono il fenomeno del fanatismo e c'è il pericolo che l'immigrazione clandestina possa costituire un veicolo per l'ingresso in Italia di terroristi*”⁹⁴.

Nel mese di luglio, è stato firmato a Dakar un accordo di collaborazione tra la polizia italiana e senegalese con l'obiettivo di intensificare l'azione di contrasto all'immigrazione irregolare e ad ogni forma di traffico illecito. In questo periodo, l'Italia era capofila del progetto “Sahara Med” di cooperazione di polizia con la Libia, cofinanziato dall'UE per 10 milioni di euro con la collaborazione dell'OIM e della Grecia, per la prevenzione e la gestione dei flussi di immigrazione irregolare dal deserto del Sahara al Mar Mediterraneo, attraverso il potenziamento del *capacity building* delle forze di polizia libiche.

L'anno 2011 segnala l'introduzione delle seguenti disposizioni: Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011 Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (Ordinanza n. 3970). Si pone in particolare evidenza l'introduzione della legge n. 129 del 2 agosto 2011 su soggiorno e allontanamento dei cittadini comunitari (di conversione del Decreto Legge n. 89 del 23 giugno 2011), che ha modificato il D. Lgs. n. 30/2007 – per completare l'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari – e il Testo Unico delle leggi sull'immigrazione approvato con D. Lgs. n.

⁹² http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano_integrazione_2010.pdf

⁹³ L'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger in materia di sicurezza, fatto a Niamey il 9 febbraio 2010, è volto alla collaborazione per fronteggiare i molteplici crimini e i traffici illeciti (di esseri umani, di droga, di migranti) che prendono corpo sul territorio nigerino ad opera della criminalità organizzata transnazionale. <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ES0227.pdf>

⁹⁴ <http://www.poliziadistato.it/articolo/18188>

286/1998 – per adeguarlo alla direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare.

L'intensificazione degli sbarchi a causa della situazione politica nel Nord-Africa ha conseguentemente inciso sul flusso di domande di protezione pervenute nel 2011 (37.350, cioè +308% rispetto all'anno precedente), con significative ricadute sull'apparato italiano dell'accoglienza.

2.2. Securitizzazione della migrazione: contesto sovranazionale - securitizzazione istituzionalizzata

Quest'analisi tratta empiricamente come la logica di sicurezza viene normalizzata nella politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione fino a 2011. La securitizzazione dell'immigrazione è diventata un discorso politico egemone che costruisce e riproduce rapporti di forza nel campo delle politiche europee e che influenza i decisori politici nella direzione di misure restrittive. Negli ultimi anni, quindi, il carattere sovranazionale della normativa immigrazione adottata dall'Unione Europea, ha avuto un'influenza crescente sulla definizione delle politiche migratorie dell'Italia. È proprio in questo campo delle politiche migratorie che l'effetto di "europeizzazione" ha avuto maggiore influenza. Quando si esamina questo campo di politica europea in materia d'immigrazione e sicurezza, diversi studiosi hanno sostenuto che la politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione illegale è dominata da una logica di sicurezza (Van Dijck, 2006)⁹⁵. Per capire bene il modo in cui la "sicurezza" penetra i tessuti europei, la strategia analitica seguita è costituita dall'analisi di vari passaggi che corrispondono a fasi importanti nello sviluppo della politica migratoria europea di natura istituzionale.

Il "continuum di sicurezza" è un modo di definizione delle politiche che permette il trasferimento delle connotazioni di sicurezza riguardanti il terrorismo, il traffico di droga, il riciclaggio, alla zona di migrazione. Il continuum di sicurezza è emerso prima di tutto dalla cooperazione professionale e politica nella zona di sicurezza interna in Europa. Vediamo come.

Per quanto riguarda l'Unione Europea, la logica tipica dello stato nazione (sostanzialmente la difesa della sovranità nazionale) permea ancora profondamente il "pensiero di stato" sull'immigrazione. I sintomi del persistente pensiero di stato nella costruzione delle politiche d'immigrazione nell'Unione Europea possono essere così delineati: il prevalere, per una lunga fase (anni '80 metà anni '90 sino all'adozione del Trattato di Amsterdam), della logica della cooperazione intergovernativa su quella comunitaria nella definizione delle politiche comuni in materia d'immigrazione. Questo ha significato che sono stati direttamente gli Stati, senza la

⁹⁵ Van Dijck Dominique (2006) *Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes of course!* A study into the dynamics of institutionalized securitization, 3rd Pan European Conference on EU politics.

mediazione di nessuna delle Istituzioni comunitarie, a conformare le politiche dell'immigrazione in ambito europeo ispirandole a una rigorosa logica di difesa della sovranità. Gli interventi della Commissione e della stessa Corte di giustizia sono stati, quindi, per forza di cose, limitati e di basso profilo. Prima di tutto, è stata eseguita una divisione in cinque periodi:

1. il periodo di pre-Maastricht
2. il periodo di Maastricht
3. il periodo di Amsterdam
4. il periodo dell'Aia

Dal 1980, la costruzione politica della migrazione si è riferita sempre più agli effetti destabilizzanti della migrazione sull'integrazione interna e sui pericoli dell'ordine pubblico. La retorica politica ha legato la migrazione alla destabilizzazione dell'ordine pubblico. In primo luogo, la migrazione è diventata una questione importante nei gruppi di natura intergovernativa come per esempio gruppo Trevi, il gruppo ad hoc in materia di immigrazione e il gruppo di Schengen. Varie iniziative sono state sviluppate dai paesi d'immigrazione tradizionale dell'Europa continentale allo scopo di coordinare le politiche di entrata a livello sovranazionale per aumentare la loro efficacia. Questo coordinamento è stato determinato da accordi bilaterali o intergovernativi, che più tardi fornirono le basi per gli accordi di Schengen del 1985 e della successiva Convenzione di attuazione del 1990. Lo sviluppo dei discorsi e delle politiche di sicurezza nel settore della migrazione è spesso presentato come una risposta politica inevitabile alle sfide per l'ordine pubblico e la stabilità interna, la securitizzazione del mercato interno è la dinamica essenziale attraverso cui il processo di integrazione è implicato nella securitizzazione di migrazione. L'elemento centrale è il presupposto che, dopo l'abolizione dei confini interni, flussi transnazionali di beni, capitali, servizi e persone andranno a minacciare l'ordine pubblico.

L'Atto Unico Europeo ha definito la libera circolazione in termini di abolizione di controlli alle frontiere interne: il mercato interno è una zona senza frontiere interne nella quale è assicurata *“la libera circolazione di merci, persone, servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato”*⁹⁶. Per rendere le questioni del controllo di frontiera una domanda di sicurezza, tuttavia, il mercato interno doveva essere collegato a una problematica di sicurezza interna. Un elemento chiave in questo processo è stato l'identificazione di un particolare effetto collaterale della creazione del mercato interno.

⁹⁶ L'Atto Unico Europeo, (Art. 13).

L'istituzionalizzazione della cooperazione doganale e di polizia e i discorsi che hanno articolato questo particolare effetto collaterale, hanno prodotto un security continuum (continuum di sicurezza) che connette il controllo delle frontiere, il terrorismo, la criminalità internazionale e la migrazione. Nel 1988 il gruppo intergovernativo di coordinatori "Libera circolazione delle persone" fu incaricato dal Consiglio europeo di Rodi di proporre le misure idonee a contemperare la sicurezza e la libera circolazione delle persone, una volta soppressi i controlli alle frontiere interne.

L'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 collega l'immigrazione e l'asilo con il terrorismo, la criminalità transnazionale e il controllo delle frontiere. Si individua la regolazione della migrazione in un quadro istituzionale che si occupa della protezione della sicurezza interna. La Convenzione di Schengen istituisce il "Sistema di Informazione Schengen" (SIS) ovvero un archivio comune contenente informazioni relative a persone, che assume importanza per il controllo delle frontiere e per la cooperazione di polizia nel settore della criminalità. Tra i motivi d'impedimento alla concessione di un visto o del permesso di soggiorno rientra la segnalazione ai fini della non ammissione nel sistema SIS. La segnalazione, secondo l'articolo 96 della Convenzione⁹⁷, si basa su decisioni di una autorità giurisdizionale o amministrativa, le decisioni possono essere fondate sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale, determinate in caso di condanna con pena superiore a un anno di reclusione. L'articolo 96 legge nel testo:

1. I dati relativi agli stranieri segnalati ai fini della non ammissione sono inseriti in base ad una segnalazione nazionale risultante da decisioni prese nel rispetto delle norme procedurali previste dalla legislazione nazionale, dalle autorità amministrative o dai competenti organi giurisdizionali.

2. Le decisioni possono essere fondate sulla circostanza che la presenza di uno straniero nel territorio nazionale costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la sicurezza nazionale.

In particolare ciò può verificarsi nel caso:

a) di uno straniero condannato per un reato passibile di una pena privativa della libertà di almeno un anno;

⁹⁷ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922(02))

b) di uno straniero nei cui confronti vi sono seri motivi di ritenere che abbia commesso fatti punibili gravi, inclusi quelli di cui all'articolo 71, o nei cui confronti esistano indizi reali che intenda commettere fatti simili nel territorio di una Parte contraente.

3. Le decisioni possono inoltre essere fondate sul fatto che lo straniero è stato oggetto di una misura di allontanamento, di respingimento o di espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno, fondata sulla non osservanza delle regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri.

Con il Trattato di Maastricht, si decise una costruzione fondata su tre pilastri: il primo riguardava la comunità europea che inglobava tutti i trattati precedenti (CECA, EURATOM, CEE); nel secondo si introduceva la politica estera e di sicurezza comune (PESC); nel terzo, la cooperazione dei settori di giustizia e degli affari interni. Il Trattato sull'Unione Europea ha introdotto un terzo pilastro su giustizia e affari interni, in cui la migrazione era un soggetto esplicito di regolamentazione intergovernativa all'interno dell'Unione Europea. Un tema chiave che attraversa i dibattiti è che la migrazione è un pericolo per la società nazionale. A quest'ultimo pilastro veniva anche data competenza in materia d'immigrazione: in particolare, sulla libera circolazione delle persone. Tale scopo veniva perseguito attraverso la cooperazione tra Stati membri nei diversi settori di "interesse comune", che trattavano esclusivamente la questione migratoria come problema di sicurezza e di ordine interno, con la clausola di operare nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (4 novembre 1950) e della Convenzione relativa allo status di rifugiati (28 luglio 1951).

Il continuum di sicurezza stabilito dal trattato di Maastricht viene piuttosto sostanzialmente rafforzato dal trattato di Amsterdam. Tuttavia, il *continuum di sicurezza* è stato legittimato dalla creazione di un spazio di libertà, sicurezza e giustizia e non più dal riferimento a livello economico che mirava a creare un mercato interno europeo. Didier Bigo e Jef Huysmans hanno sostenuto che l'incorporazione di asilo e immigrazione nel Titolo VI insieme a problemi di applicazione della legge e la lotta contro la criminalità organizzata ha provocato la creazione di questo continuum di sicurezza (Bigo, 2002)⁹⁸. Così, elencando la migrazione insieme a forme di comportamento criminale, esse sono diventate equivalenti. In altre parole, l'immigrazione

⁹⁸ Didier, Bigo (2002) *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, in <<Alternatives>> no.27, Special Issue, pp. 63–92.

clandestina è stata considerata una minaccia assieme alla criminalità organizzata. La conclusione è che l'uropeizzazione dell'immigrazione clandestina con il trattato di Maastricht fortifica la securitizzazione della migrazione. In questi ultimi anni, il ruolo dell'Unione Europea nella determinazione delle politiche migratorie è diventato più attivo che in passato.

Sotto il Trattato di Amsterdam, problemi di immigrazione e di asilo sono stati spostati al terzo pilastro per rendere il processo decisionale più efficace e diretto. Alla realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e quindi ai temi dell'immigrazione e dell'asilo è stato dedicato il Consiglio Europeo di Tampere (15 e 16 ottobre 1999). Il vertice di Tampere ha confermato nelle sue conclusioni che un approccio comune per la questione della migrazione è necessario, riconoscendo la necessità di leggi nazionali basate su una valutazione comune delle tendenze economiche e demografiche nell'Unione e nei paesi d'invio. Conclusioni specifiche connesse all'immigrazione clandestina e il traffico sono stati situati nella sezione dal titolo "Gestione dei flussi migratori". Una vasta gamma di settori era coperta: controlli alle frontiere esterne e politica dei visti; sanzioni per ingresso illegale, detenzione di migranti clandestini, sanzioni contro i vettori, i datori di lavoro, i trafficanti. Le competenze in materia di "immigrazione, asilo e libera circolazione delle persone provenienti dai paesi terzi, sono state trasferite dal terzo pilastro (relativo alle politiche di sicurezza e di cooperazione giudiziaria e di polizia in materia criminale) a un autonomo titolo inserito nel pilastro comunitario.

Con il Trattato di Amsterdam si attuò la «comunitarizzazione» in materia di «visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone» e si seguì all'incorporazione dell'*aquis* di Schengen. Le politiche di immigrazione in quegli anni sono state dominate principalmente dal tentativo di conciliare le esigenze politiche opposte proposte alle istituzioni dello stato, per quanto riguarda l'immigrazione. Si osserva una forte spinta verso una generale riduzione dei canali di ingresso regolari, basata sulle opinioni negative riguardo ai flussi migratori, da alcune parti del pubblico che percepiva l'immigrazione una minaccia per la sicurezza in tre aree: economica - come conseguenza di concorrenza da parte di lavoratori immigrati; sociale - nel timore che l'immigrazione potrebbe anche aumentare i livelli di criminalità; identità nazionale - una preoccupazione per "invasione" e la presunta "alterità" dell'immigrato.

Lo "spazio" istituzionalizzato con il Trattato di Amsterdam, essendo strettamente connesso alla libertà di circolazione delle persone al suo interno, deve avvenire garantendo le necessarie condizioni di sicurezza affinché la libertà possa essere esercitata concretamente. Per quanto

riguarda il concetto di “*spazio di sicurezza*”, esso si collega naturalmente al concetto di “libertà”, in quanto non si può usufruire appieno dei vantaggi offerti da uno spazio di libertà se non in uno spazio in cui cittadini possano sentirsi sicuri. “Uno spazio di sicurezza” comprende la lotta alla criminalità, al terrorismo, alla tratta di esseri umani, ai reati contro i minori, al traffico di droga, al traffico d'armi, alla corruzione e alla frode.

Nell’ambito dell’AFSJ (Cholewinski, de Guchteneire, Pecoud, 2009)⁹⁹ sono stati costruiti tre programmi pluriennali: il Programma di Tampere 1999-2004, il programma dell’Aia (2005-2009), il programma di Stoccolma (2010-2014). A lungo termine, i programmi si concentrano su quattro settori di azione: riduzione degli incentivi per l’immigrazione irregolare; gestione delle frontiere “*border management*” per salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; una forte politica comune di asilo nell’ambito del dovere di protezione dell’Europa; una nuova politica sull’immigrazione legale.

Secondo la logica di AFSJ, l’immigrazione clandestina era considerata una minaccia, poiché essa minava tutti i tre valori fondamentali, libertà, sicurezza e giustizia. L’immigrazione clandestina veniva contro l’obiettivo di creare la libera circolazione delle persone (libertà). In secondo luogo, l’immigrante illegale era visto come una minaccia per l’ordine pubblico (sicurezza); inoltre era un problema in stretta connessione con la criminalità organizzata e il traffico di esseri umani. Questo legame è stato collegato col terzo valore fondamentale, vale a dire la giustizia, poiché la lotta contro l’immigrazione clandestina veniva combattuta dalla cooperazione di polizia tra Stati membri.

Le raccomandazioni della Commissione¹⁰⁰ hanno portato alla creazione di tre nuovi strumenti di gestione delle frontiere nell’UE: il Codice di Fontiere Schengen-Schengen Borders Code (SBC) e il Fondo per le Frontiere Esterne- External Border Fund (EBF) succeduto nel 2014 dal Fondo Interno di Sicurezza Internal Security Fund (ISF) e Frontex. Nell’ottobre 2004 il Consiglio ha approvato un *Regolamento che istituisce un’Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne*, detta “*Frontex*”, con sede a Varsavia, in Polonia, tramite il Regolamento 2007/2004 del Consiglio. Suo compito è di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri nel campo della sicurezza delle frontiere.

⁹⁹ Cholewinski Ryszard Paul, de Guchteneire Antoine Pecoud (a cura di) (2009) *Migration and Human rights*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁰⁰ Comunicazione della Commissione “*Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione*” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:l33205>

Con il *Programma dell'Aia* tra le dieci priorità individuate, la Commissione propone di “definire un'impostazione equilibrata della gestione dei flussi migratori, elaborando una politica comune d'immigrazione che affronti la situazione degli immigrati legali a livello dell'Unione, potenziando al tempo stesso l'azione di contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini”¹⁰¹.

All'immigrazione illegale è stata dedicata ampia attenzione da parte del Consiglio Europeo di Siviglia (21 e 22 giugno 2002) e il Consiglio di Salonicco (19 e 20 giugno 2003), a causa delle richieste di azioni più drastiche, di forme di cooperazione più intense e di una sensibile accelerazione nell'approvazione delle proposte di atti comunitari. Il Consiglio Europeo del 15-16 ottobre 2008 ha adottato il *Patto europeo sull'immigrazione e asilo*, documento che contiene principi concordati dai governi degli Stati Membri, al fine di un'azione coordinata in materia, volta alla rapida attuazione di misure sia a livello UE che a livello nazionale. Il Patto si fonda su cinque impegni politici, tra cui *combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare*.

¹⁰¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin* EU 5-2005. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116002>

Capitolo terzo: Securitizzazione della migrazione- anno di riferimento 2011

Quest'analisi si concentra sul quadro descrittivo che esamina l'evoluzione delle migrazioni come una minaccia alla sicurezza nazionale, riferita come "securitizzazione della migrazione". Come già accennato, l'obiettivo è quello di vedere come le contingenze securitarie influiscano sul processo di connotazione della migrazione. In questo senso, si tenterà di analizzare come il fenomeno di sicurezza penetri le politiche italiane spingendole a gestire il fenomeno migratorio come un'emergenza di sicurezza.

Lo schema di trattazione è diviso in due parti: si inizia con l'analisi del contesto, seguita dagli sviluppi intervenuti nel corso dell'anno 2011, secondo la prospettiva nazionale. Come punto di partenza, utilizzeremo il quadro di riferimento dell'analisi concettuale conclusa nella parte precedente. Cercheremo di analizzare, nella ricerca che segue, come la nozione di migrazione in senso collettivo costituisca una minaccia esistenziale per la sicurezza dello Stato, per l'integrità territoriale e per la coesione socio-politica e quali ne siano gli effetti.

Per fornire un'idea complessiva di come la migrazione e la sicurezza siano state correlate, partiamo con l'analisi del contesto di riferimento, con particolare attenzione a quello che viene chiamato *shock esogeno*. Uno shock esogeno si riferisce a un evento o a un gruppo di eventi che creano punti di rottura da modelli sociologici, culturali e politici stabiliti. La cosiddetta "crisi dei rifugiati del 1990" e gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 vengono considerati degli shock esogeni particolarmente rilevanti nel contesto attuale. Nella nostra analisi, utilizziamo l'anno 2011- inizio degli sbarchi come *shock esogeno*, arricchendo il quadro concettuale della securitizzazione della migrazione.

Partiamo con una breve analisi delle policies. In un contesto di una crescente settorializzazione e frammentazione del processo di policy making, gli attori coinvolti possono essere molteplici: governi, parlamenti (attori centrali), burocrazie pubbliche, partiti politici, gruppi d'interesse, movimenti sociali, think tanks, media.

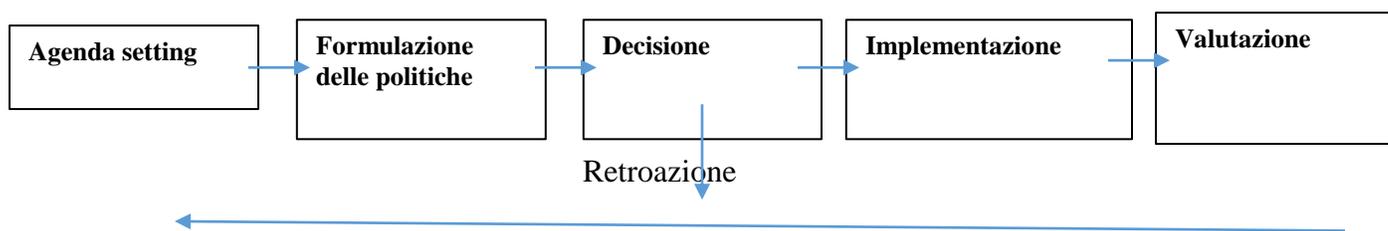
Secondo Lowi, *policies determines politics*, ossia le politiche pubbliche determinano la politica. Anche se non esiste un consenso sulla definizione delle politiche pubbliche, in questa analisi utilizzeremo la definizione delle politiche pubbliche come "*piani d'azione adottati formalmente da un corpo governativo, al fine di conseguire determinati obiettivi e presentare soluzioni ai problemi della società*" (Lowi). Questi "piani d'azione" rappresentano le dichiarazioni

del Governo a proposito di ciò che intende fare o non fare, incluse leggi, regolamenti, sentenze, decisioni, ordini, o una loro combinazione. Le politiche pubbliche possono essere intese come collegamento fra intenzioni (ciò che il Governo dice di voler fare su una certa questione), azioni (ciò che il Governo fa realmente) e risultati (conseguenze dell'azione di Governo). Al fine di rilevare la tipologia delle politiche pubbliche che analizziamo in questo testo, è utile innanzitutto, il processo della loro produzione. Gli attori principali sono i seguenti:

1. I funzionari pubblici eletti (capi di governo, ministri, parlamentari), la cui posizione permette loro di inserire determinate issues nell'agenda politica;
2. I partiti politici, sia di maggioranza, sia di opposizione, che hanno funzioni specifiche di aggregazione e articolazione degli interessi;
3. Le burocrazie pubbliche, la cui posizione di insiders consente loro di spingere certe issues nell'agenda politica;
4. I mass-media che, attraverso la selezione e l'assegnazione di priorità e specifiche tematiche, possono essere in grado di spingere ad entrare in agenda una determinata issue;
5. I gruppi d'interesse.

Usiamo il modello del ciclo di policy sviluppato da Laswell, utile per comprendere la complessità del processo di produzione delle policies.

Grafico: Le fasi del ciclo di policy



Nella ricostruzione del ciclo di policy, abbiamo scelto di analizzare il ruolo delle commissioni competenti per materia nel processo del policy making. Il materiale principale di ricerca usato per quest'analisi sono i discorsi e i testi prodotti nei lavori delle commissioni. A livello statale, analizzeremo i discorsi dei politici, per capire come questi riflettono e plasmano l'opinione pubblica. L'analisi delle fonti principali - manifesti politici della XVI e XVII legislatura della Repubblica Italiana, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di

Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione,¹⁰² ci ha aiutato nella ricostruzione dell'agenda e a capire il ruolo degli agenti nel processo di securitizzazione della migrazione. Questi forum ristretti, grazie alla loro specializzazione e ai rapporti con gli interessi, possono svolgere un ruolo determinante nella produzione di policies.

Perchè è utile analizzare questi discorsi? Siamo nella fase dell'agenda setting del ciclo di policy. L'analisi del processo di policy, specifica modalità di studio della politica, trova le sue origini nell'opera di Harold Lasswell, per poi svilupparsi nel cosiddetto *policy approach*. Questo nuovo approccio ha segnato una vera e propria rivoluzione concettuale, che ha dato vita a un linguaggio specifico e a uno stile di ricerca peculiare.

Al centro dell'attenzione è posto lo studio dei processi mediante i quali vengono affrontati, interpretati e risolti problemi di natura collettiva. Il suo impeto rivoluzionario risiede soprattutto nel rovesciamento dell'assunto che la politica- definizione degli assetti del potere fra soggetti dotati di autorità (*politics*)- determina l'output del sistema, cioè le politiche pubbliche – *policies*. Le policies non vengono considerate prodotti del sistema decisionale e dell'azione, ma sono esse a determinare la distribuzione e l'esercizio del potere, assumendo conformazioni diverse a seconda dell'arena di policy e del tipo di politica in questione. Vale a dire che il contenuto della decisione pubblica è il fattore in grado di prevedere gli attori che saranno più influenti nell'assunzione della scelta.

L'agenda setting identifica i problemi, ritenuti rilevanti, che richiedono l'intervento delle istituzioni pubbliche. La fase d'inizio del processo di agenda setting può partire **dall'alto** (dall'interno del sistema istituzionale) o dal **basso** (dalla società). Una particolare importanza va riservata agli attori del processo di agenda setting. Mény e Thoenig (1991) hanno indicato tre percorsi tipici di nascita di una politica pubblica:

- dal basso: “catena della rappresentanza”: dalla popolazione all'Autorità, attraverso l'espressione della comunicazione politica, l'organizzazione della rappresentanza e le negoziazioni degli interessi e delle ideologie fino all'iscrizione in agenda;

- dall'alto: “cascata gerarchica”: un interesse formulato in sede istituzionale viene diffuso attraverso la comunicazione politica condizionando i bisogni e gli interessi della società civile che recepisce le proposte.

¹⁰² <http://storia.camera.it/lavori/repubblica/leg-repubblica-XVI/2011#nav>

- trasversale: “riversamento da altre policies” (spill over). Altre politiche pubbliche effettuate o in corso d’opera generano per germinazione altre policies influenzando sia le Autorità sia organizzazioni della rappresentanza.

La Finestra di policy è un intervallo temporale in cui si verificano condizioni e opportunità per la formulazione di una politica pubblica. Alcune finestre di policy hanno un carattere strutturale, mentre altre congiunturale. Le prime sono iscritte nell’agenda istituzionale e si ripetono periodicamente creando implicitamente le condizioni per l’issue making, le altre sono estemporanee e improvvise e chiamano esplicitamente un intervento di policy.

Tenendo conto dell’analisi qui sotto, possiamo considerare la nostra agenda come di natura strutturale, visto che riguarda problemi percepiti da lungo tempo come irrisolti o non sufficientemente affrontati e, per questo, sempre presenti sull’orizzonte cognitivo dei policy maker, emergenziale; l’immigrazione richiede immediate risposte istituzionali.

Grafico: Finestra di policy

	Agenda pubblica	Agenda istituzionale
<p>Agenda strutturale</p> <p>L’insieme dei problemi percepiti da lungo tempo come irrisolti o non sufficientemente affrontati e, per questo, sempre presenti sull’orizzonte cognitivo dei policy maker</p>	<p>Problemi a soluzione conflittuale</p> <p>i problemi per i quali da anni si dibatte pubblicamente la definizione e le soluzioni, ma di fronte ai quali le risposte istituzionali sono scarse perché ogni soluzione danneggerebbe rilevanti categorie di soggetti innescando aspri conflitti sociali e crisi di consenso</p>	<p>Problemi strutturali</p> <p>i problemi per i quali le istituzioni hanno a lungo dibattuto e sperimentato soluzioni ma senza risolverli definitivamente.</p>
<p>Agenda congiunturale</p> <p>L’insieme dei problemi percepiti come improvvisi o transitori da affrontare, anche estemporaneamente, senza una precedente riflessione.</p>	<p>Allarmi mediatici</p> <p>i problemi che vengono improvvisamente messi alla ribalta dell’opinione pubblica e se ne vanno senza che le istituzioni abbiano preso qualche decisione risolutiva.</p>	<p>Emergenze</p> <p>i problemi che si pongono improvvisamente e richiedono immediate risposte istituzionali.</p>

Cobb e Elder hanno fatto la distinzione tra l’agenda *sistemica (pubblica)*, nella quale

rientrano tutti i problemi in discussione che richiedono l'attenzione pubblica, e l'agenda *istituzionale (formale)* composta da una piccola parte di problemi presenti nell'agenda sistemica, per i quali i decisori pubblici riconoscono la necessità di intervenire.

Analizzeremo il passaggio dell'agenda, vista come elenco degli argomenti o dei problemi di cui si occupano in modo serio e per un certo periodo di tempo i funzionari governativi o persone ad esse collegate, da *sistemica* per utilizzare la terminologia di Cobb e Elder a *formale, istituzionale*, passata tramite:

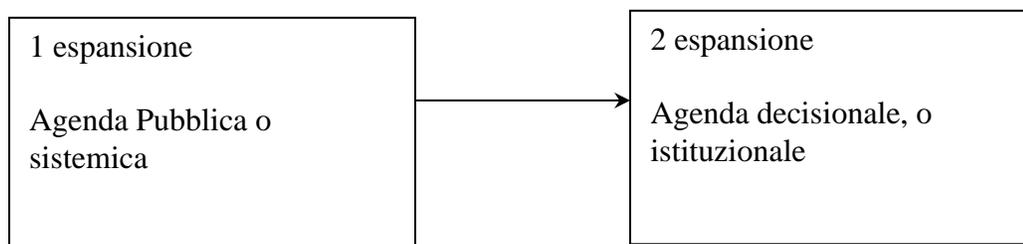
1. La posizione delle issues intese come un problema, un argomento, un dibattito all'interno dell'arena di policy. Nel nostro caso, la *issue* è la securitizzazione della migrazione.
2. Specificazioni delle soluzioni possibili al problema.
3. L'espansione del supporto alla *issue*.
4. L'ingresso della *issue* nell'agenda *istituzionale*.

I tre modelli elaborati da Cobb Ross e Ross vengono associati a un particolare tipo di regime politico:

1. *outside initiation model*, tipico delle società pluraliste in cui una determinata issue è sviluppata all'interno della società e ne richiede la soluzione ai decisori pubblici. A tal fine, il gruppo cerca di allargare l'interesse di altri gruppi verso la issue proposta, in modo da darle una visibilità tale da permetterle di entrare nell'agenda sistemica. In altre parole, un attore collettivo esterno alle istituzioni agisce effettuando delle pressioni affinché l'autorità politica iscriva la issue nell'agenda istituzionale.
2. *Mobilization model* è associata ai regimi totalitari, in cui i decisori pubblici avviano una politica, ma al fine di implementarla con successo, hanno bisogno dell'appoggio delle masse. In questo caso, alcuni attori politico-istituzionali, che vogliono iscrivere una issue nell'agenda istituzionale, esercitano pressioni all'esterno creando una mobilitazione per supportare il negoziato nell'istituzione al fine di iscrivere in agenda il tema.
3. *Inside initiation model* è riscontrabile nei regimi corporativi o burocratico-autoritari. In questo caso le proposte o sono interne al governo oppure provengono da gruppi che hanno contatti privilegiati con i decisori pubblici, cioè un apparato amministrativo o un gruppo di interesse, che ha accesso alle sedi decisionali, preme affinché una issue non venga inserita in agenda al posto di un'altra. Altri problemi possono aver rilevanza solo per i gruppi ristretti, i quali, in

forza di un possibile rapporto privilegiato con i decision makers possono dar luogo a un modello di *inside initiation*.

Tenendo conto dei tre modelli elaborati da Cobb Ross e Ross, identifichiamo nel passaggio dell'agenda pubblica all'agenda istituzionale, quello che viene chiamato OUTSIDE INITIATION MODEL, o modello della pressione o populista.



Analizzeremo le dinamiche nel cosiddetto *sub-government* (de Haven-Smith, Van Horn, 1984)¹⁰³ che identifica le interazioni e il sostegno reciproco fra gruppi d'interesse, commissioni parlamentari e agenzie governative nelle attività legislative e regolative (Howlett, Ramesh 2003,)¹⁰⁴. Questo viene ulteriormente chiamato *policy network –reti di politiche* che uniscono gli attori dello Stato e della società nel processo di produzione delle politiche pubbliche.

Secondo gli studiosi di quest'approccio, a contare è la struttura settoriale del policy making di cui né il pluralismo (che propone la visione di uno stato debole che media fra gli interessi in competizione) né il neo-corporativismo (che identifica uno stato forte che incoraggia la competizione fra pochi forti gruppi d'interesse) riescono a dare conto.

L'approccio delle reti di policy ha la capacità di focalizzare l'attenzione su aspetti empirici connessi all'abilità effettiva di un gruppo d'interesse di incidere relativamente a una specifica decisione pubblica. Tuttavia, la nozione di policy network è molto generica, riferendosi a una molteplicità di possibili interazioni che si stabiliscono fra Stato e società le cui principali sono i *triangoli di ferro, le issue networks e le policy communities*.

Nel 2011, dunque, il tema dell'immigrazione ha rivestito un ruolo prioritario nell'agenda politica del Paese. La gestione delle politiche in materia di immigrazione e asilo ha continuato, infatti, a fare perno sul Ministero dell'Interno, presieduto dall'on. Roberto Maroni della Lega Nord

¹⁰³ Lance de Haven-Smith, Carl E. Van Horn, (1984) *Subgovernment conflict in public policy*, in <<Policy Studies Journal>>, Volume 12, Issue 4, pp. 627–642.

¹⁰⁴ Howlett Michael, Ramesh Michael, (2003) *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino

fino al novembre 2011. La strategia del Governo in materia di politiche migratorie ha continuato a essere orientata al raggiungimento di un duplice obiettivo: garantire un'efficace tutela della sicurezza dei cittadini, attraverso il contrasto dell'immigrazione non autorizzata, e assicurare la coesione sociale, mediante l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti.

Per dare conto di questo fenomeno complesso, è utile analizzarlo da molti punti di vista diversi. Tramite questa breve cronologia, intesa come l'operazione che ci permette di ricostruire il processo decisionale e ci aiuta a definire i confini della policy sia da un punto di vista temporale sia da un punto di vista del network di attori che prendono parte al processo, procediamo con l'analisi dei documenti formali e non, prodotti dagli attori coinvolti. L'analisi sarà effettuata tramite la decostruzione dei discorsi di attori politici, in modo da problematizzare il processo di securitizzazione dell'immigrazione.

Ci poniamo delle domande principali: che tipo di struttura di sicurezza è stata costruita? Tramite quale tipo di discorso di sicurezza e pratica sociale? Quale categoria di agenti è stata particolarmente efficiente da diventare categoria di agenti di securitizzazione, in questo contesto? Qual è lo stile di policy, inteso come l'insieme delle procedure standardizzate che le istituzioni utilizzano abitualmente per produrre le politiche pubbliche? Lo stile incide sulla propensione alla consultazione dei gruppi? C'è una dipendenza da parte delle burocrazie pubbliche dalle informazioni tecniche da esse fornite?

La XVI Legislatura della Repubblica Italiana è stata in carica dal 29 aprile 2008 al 14 marzo 2013. Il 22 dicembre 2012 è stata sciolta dal Presidente della Repubblica, a seguito delle dimissioni del Governo Monti, spianando la strada alle elezioni politiche del 2013. Il 29 aprile 2008 si è tenuta la riunione della prima seduta della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, come composti in seguito alle elezioni politiche del 13 e 14 aprile, determinate dallo scioglimento delle Camere avvenuto il 6 febbraio 2008. È stata la prima legislatura del dopoguerra in cui non era presente, né alla Camera né al Senato, una rappresentanza dichiaratamente comunista o socialista, per il mancato raggiungimento del quorum previsto dalla legge elettorale del 2005.

Agenda setting: Identificazione del problema

Le issues (securitizzazione della migrazione) vengono POSTE in termini di: allarme, emergenza

Agenti di securitizzazione: UNHCR, OIM, Croce Rossa, Save the Children, l'Unione Europea

Sul piano politico l'ex governo Berlusconi, nel mese di febbraio, ha dichiarato lo stato di emergenza umanitaria ulteriormente prorogato fino a 31 dicembre 2012¹⁰⁵: *“Considerato che il fenomeno negli ultimi giorni dimensioni particolarmente preoccupanti (...) ravvisata quindi la necessità di approntare misure di carattere straordinario ed urgente finalizzate alla predisposizione di strutture idonee per le necessarie forme di assistenza umanitaria, assicurando nel contempo l'efficace contrasto dell'immigrazione clandestina e l'identificazione di soggetti pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica nazionale”*¹⁰⁶.

Nel corso del 2010, il sistema di contrasto all'immigrazione irregolare, basato sugli accordi di pattugliamento e respingimento in mare siglati con la Libia, ha portato a una drastica riduzione degli sbarchi, che hanno interessato 4.406 persone. Con la crisi dei Paesi nord-africani tale sistema è crollato, determinando, nel giro dei primi mesi del 2011, il duplicarsi degli sbarchi rispetto all'anno precedente. Nel corso dell'intero anno in esame, il numero complessivo dei cittadini stranieri sbarcati è stato pari a 62.692, di cui 28.123 tunisini, 24.431 libici e 1.620 egiziani. Nei primi nove mesi dell'anno si sono registrati 114 sbarchi, per un totale di 2.868 migranti irregolari, di cui 1.973 uomini, 178 donne e 717 minori (292 accompagnati e 425 non accompagnati). Sono state inoltre sequestrate 49 imbarcazioni e arrestati 49 irregolari tra gli sbarcati.

Dal punto di vista operativo, la risposta italiana alla situazione d'emergenza umanitaria si è tradotta nella realizzazione d'interventi sia in via bilaterale che in via multilaterale, avviati all'inizio di marzo. Tali operazioni hanno incluso, fra l'altro, l'assistenza e il ritorno della popolazione in fuga dalla Libia, l'organizzazione di un ponte aereo per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi, in particolare egiziani e la fornitura di assistenza umanitaria ai non rimpatriati.

Come conseguenza della crisi politica nel Nord Africa dell'inizio del 2011 e, in particolare, della sospensione dell'accordo sui respingimenti con la Libia, che in precedenza ne aveva

¹⁰⁵ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?facetNode_1=f1_1&prevPage=provvedimenti&facetNode_3=f4_4_3&facetNode_2=emergenza_nord_africa&catcode=f4_4_3&contentId=LEG24087

¹⁰⁶ <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCMdel1222011AfflussocittadiniNordAfrica.pdf>

drasticamente ridotto la portata, il numero complessivo degli sbarchi in Italia è aumentato notevolmente arrivando a un totale di 62.692 sbarchi. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011¹⁰⁷ si concentra su misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011.

TREND DEGLI ARRIVI DEI MIGRANTI SULLE COSTE ITALIANE		
Anno	2010	2011
Numero	4,406	62,692

Elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

A Febbraio, l'audizione del Delegato per l'Europa del Sud dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), Signor Laurent Jolles è stata finalizzata ad acquisire elementi e a conoscere le valutazioni dell'UNHCR in merito alla dimensione e alle caratteristiche, sia di qualità sia di quantità, dei flussi migratori nell'area mediterranea. Il signor Laurent Jolles contestualizza la questione d'immigrazione in “un momento di particolare allarme, visto quello che sta succedendo in Nord Africa.”¹⁰⁸

Nella stessa audizione, Vincenzo Taddei afferma che « *l'Occidente in genere, e l'Unione europea in particolare, dovrebbero in maniera più incisiva avere una politica unitaria sui flussi migratori, ma soprattutto chiedersi il perché di tali flussi, avendo la capacità di incidere sulle questioni più rilevanti, legate a problematiche di carattere sia politico, sia economico.(...) In riferimento alla vicenda più specifica dell'accordo italo-libico, tengo a dire che esso è stato anche il frutto di un'emergenza. Migliaia e migliaia di persone transitavano verso il nostro Paese, mentre la stessa Unione europea non si faceva molto carico della questione. Dunque, il nostro Paese, contestualmente, ha dovuto farsi carico di una vicenda il cui primo impatto riguardava l'Italia, ma che avrebbe poi interessato l'intera Europa.* »

Durante la prima fase dell'emergenza, la maggioranza dei migranti coinvolti risultava

¹⁰⁷ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/03/12/13A02272/sg>

¹⁰⁸ <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0201/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

essere di provenienza tunisina (al 23 febbraio 2011, su un totale di 6.300 arrivi registrati, 6.200 provenivano dalla Tunisia, con una scarsa incidenza di richieste di protezione internazionale). Al livello dell'Unione Europea, il numero di tunisini che attraversano illegalmente la frontiera è stato rilevato a quasi 29.000 nel 2011, mentre il numero di domande di protezione internazionale segnalati attraverso la rete di analisi di rischio FRONTEX è stata 7.100. Il gran numero di rilevamenti dei tunisini che hanno attraversato illegalmente la frontiera esterna nel 2011 è stato accompagnato da un aumento significativo di rilevamenti del loro soggiorno irregolare, principalmente in Francia.

Nell'Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'Interno, il Prefetto Angela Pria (nel *Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Seduta del 15/2/2011¹⁰⁹) rileva che il fenomeno della securitizzazione della migrazione viene declinato in termini di “esodo” “(...) *un vero e proprio esodo dalla Tunisia, ovvero gli sbarchi di immigrati nell'isola di Lampedusa.* (...)”. Angela Pria, Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'Interno dichiara “(...) *Fino a quando durerà lo stato di emergenza, prorogato lo scorso dicembre, continueranno ad operare anche delle «sezioni speciali» all'interno di Roma, Siracusa, Foggia, Crotone e Torino.* (...) *Per quanto riguarda l'emergenza di questi giorni il Governo - come ha detto anche il Ministro Maroni, nella conferenza stampa di ieri - ha dichiarato lo stato di emergenza umanitaria, alla luce dei recenti, massicci arrivi. Se consideriamo la differenza tra il 14 febbraio del 2010 e il 14 febbraio 2011, lo scorso anno c'erano stati soltanto 52 sbarchi, 25 a Lampedusa e 27 in Puglia.*”¹¹⁰

Massimo Livi Bacci si riferisce al fenomeno in termini allarmistici: “*C'è da aspettarsi un futuro turbolento, o perlomeno c'è un rischio notevole di un futuro turbolento. Forse occorre prepararsi al meglio, nell'eventualità che ci sia un'ondata ancora più massiccia di quella giunta dalla Tunisia. Questo lo sappiamo tutti, però è un dato politico importante. (...) si potrebbe pensare che, con il pacchetto sicurezza e quindi con il reato di immigrazione clandestina, la situazione degli irregolari rintracciati - credo siano 50 o 60 mila all'anno - sul territorio nazionale*

¹⁰⁹<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0215/s000r.htm?campo=/bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹¹⁰<http://www.camera.it/bicamerali/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

sia cambiata.”¹¹¹

Teresio Delfino introduce nella discussione un agente estremamente importante nel gioco della securitizzazione della migrazione, l’Unione Europea : “(...) *Partendo dai dati relativi alle difficoltà che ci sono nei rapporti con l’Unione europea, vorrei sapere quale continuità, sul piano tecnico, abbiamo con l’Unione europea, per regolare le nostre normative rispetto a quello che l’Europa esprime (...).*”¹¹²

Vincenzo Taddei fa una netta distinzione tra i vari tipi d’immigrati, con un particolare accento sulla criminalizzazione del fenomeno migratorio: “(...) *Nel momento in cui riprenderanno le attività, anche istituzionali, di controllo e di sicurezza in questi Paesi, dopo alcuni momenti di difficoltà, io sono convinto che questo flusso enorme potrà essere eventualmente ridotto. (...) C’è chi viene per lavorare e chi per altri motivi. Per quanto riguarda la sicurezza, io credo che un controllo più preciso debba essere assicurato, perché non dobbiamo dimenticare che in Egitto e in Tunisia molti detenuti sono stati liberati, mentre altri sono usciti autonomamente, vista l’assenza di controlli in questo particolare momento Io credo che un alto tasso di delinquenza potrebbe aver trovato l’occasione per espatriare. Dunque, un controllo più puntuale su questo livello dovrebbe essere effettuato.*”¹¹³

Angela Pria offre una distinzione delle tipologie migratorie: “Anche secondo le stesse organizzazioni internazionali - in questo modo rispondo anche sul tema la sicurezza - non tutti vogliono protezione umanitaria, perché l’intenzione è quella di non restare in Italia. Stiamo parlando, questa volta, di persone molto giovani, rispetto ai precedenti flussi, e che hanno prospettive assolutamente diverse. (...) Quindi, il nostro compito in questo momento è, indubbiamente, l’accoglienza - perché dei flussi così massicci devono essere accolti - ma nello stesso tempo, dobbiamo provvedere alla identificazione perché vi sono anche reduci delle prigioni.”¹¹⁴

Qui, è utile chiarire lo status di questi migranti; essi non sono stati considerati dalle autorità italiane né irregolari né soggetti destinatari di protezione internazionale, bensì persone meritevoli di un permesso temporaneo conformemente all’art. 20 del Testo Unico sull’Immigrazione¹¹⁵:

¹¹¹ http://www.camera.it/_bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm

¹¹² Idem

¹¹³ Idem

¹¹⁴ Idem

¹¹⁵ <http://www.altalex.com/documents/news/2014/04/08/testo-unico-sull-immigrazione-titolo-ii#titolo2>

Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 18)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate. Tale provvedimento ha così evitato misure di espulsione immediata e ha permesso di procedere alla ripartizione delle persone coinvolte presso apposite strutture di accoglienza dislocate su tutto il territorio nazionale.

Rafforzando la collaborazione europea, a febbraio 2011, insieme ad altri Paesi della zona mediterranea - Cipro, Grecia, Malta, Spagna, Francia - l'Italia ha altresì richiesto all'Unione, tramite un comunicato congiunto, di porre la questione del Mediterraneo al centro dell'agenda comunitaria e di accogliere favorevolmente la decisione assunta dalla Presidenza europea di discutere la questione al Consiglio GAI nonché la decisione del Presidente del Consiglio europeo di avviare il dibattito in occasione del prossimo Consiglio europeo. È stato, inoltre, proposto di creare una nuova *partnership* con i vicini Paesi meridionali coinvolti nella crisi nordafricana, con un più efficace sostegno da parte dell'Unione Europea e una piena *ownership* dei Paesi interessati, istituendo, ove necessario, un fondo speciale di solidarietà per affrontare la crisi umanitaria. Si è, quindi, richiesto di tradurre in pratica tale solidarietà tra gli Stati membri attraverso specifici programmi, come quelli riguardanti la *relocation*.

A Marzo, si è svolta l'indagine conoscitiva sulle nuove politiche europee in materia di immigrazione: Audizione di ufficiali della Guardia di Finanza in merito ai dispositivi di sorveglianza delle frontiere marittime e terrestri presenta il punto di vista di Francesco Saverio Manozzi, Capo Ufficio operazioni aeronavali del Comando generale¹¹⁶ “(...) *Alla luce del dettato normativo, si ricava che il Corpo, riguardo al mare e alle frontiere marittime - che sono anche frontiere esterne all'Unione europea - è chiamato, attraverso il dispiegamento di un unico dispositivo integrato, ad assolvere una funzione propria ed esclusiva volta alla tutela degli*

¹¹⁶<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0301/s000r.htm?campo=/bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

*interessi economico -finanziari nazionali e comunitari, che possono essere compromessi da varie forme di minaccia tra cui quella che riveste una maggiore insidiosità, per gli aspetti prettamente istituzionali, è chiaramente il contrabbando doganale. Tali proiezioni assumono oggi particolare rilievo, proprio in ragione dell'importanza strategica assunta dal bacino del Mediterraneo, notoriamente percorso sia da importanti rotte mercantili sia - quella attuale naturalmente è una situazione di **emergenza** - da costanti flussi migratori.”¹¹⁷*

Alessandro Bucci, *Capo Sezione operazioni fuori area e immigrazione clandestina via mare*, introduce un elemento molto importante nella concettualizzazione: i **costi** della securitizzazione della migrazione: “A proposito dei **costi** che tale operazione comporta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha emanato il decreto di statuizione dello stato d'emergenza per l'immigrazione clandestina in Italia. Agganciandosi a questo decreto presidenziale, il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione del Ministero dell'interno, unitamente al Dipartimento della Protezione civile, può far godere dei benefici della legge 15 luglio 2009, n. 94 i medici del Corpo italiano di soccorso. Pertanto, le strutture sanitarie vengono fornite dei **finanziamenti** necessari per coprire il pagamento dei salari di questi medici, che sono volontariamente destinati alle operazioni anti immigrazione a Lampedusa.”

Agenda setting: Specificazione di possibili soluzioni
--

Se ne SPECIFICANO le soluzioni in ciò che riguarda la securitizzazione della migrazione

Il 5 aprile 2011¹¹⁸, l'Italia, da un lato, ha emanato un decreto che ha sancito misure di protezione temporanea per i migranti sbarcati fino ad allora, dall'inizio dell'anno, con l'attribuzione di un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di 6 mesi (prorogati il 6 ottobre) che ha permesso agli interessati, titolari di un documento di viaggio, la libera circolazione nei Paesi dell'Unione Europea, conformemente alle previsioni della Convenzione di Schengen. Dall'altro lato, il Paese ha sottoscritto un nuovo accordo con la Tunisia, teso a consentire il rimpatrio dei tunisini giunti dopo il 5 aprile con procedure semplificate, previo riconoscimento da parte delle autorità consolari tunisine, senza altre formalità e senza la necessità

¹¹⁷ <http://www.camera.it/bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

¹¹⁸ Dpcm del 5 aprile 2011: misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri provenienti dai Paesi nordafricani, 5 aprile 2011, Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 81 dell'8 aprile 2011

dell'invio delle schede dattiloscopiche.

Viene così sottoscritta a Tunisi un'intesa che impegna le autorità del Paese a rafforzare i controlli sulle partenze e ad accettare il rimpatrio diretto per i nuovi arrivi in Italia. Nell'accordo la Tunisia si impegna a rafforzare i controlli per evitare nuove partenze e ad accettare la riammissione rapida delle persone che arriveranno in Italia dopo l'entrata in vigore del decreto che concede il permesso di soggiorno temporaneo. Oltre che accettare il ritorno diretto dei tunisini arrivati dopo il 5 aprile, l'intesa ha impegnato le autorità tunisine a rafforzare i controlli sulle partenze e, a tale scopo, è stata prevista la donazione da parte dell'Italia di appositi mezzi tecnici del valore complessivo di 30 milioni euro. Come visto sopra, il Governo, nel Consiglio dei ministri del 5 aprile, si è determinato a modificare lo *status* dei migranti economici, accogliendo le istanze delle regioni di riconoscere loro la titolarità della cosiddetta protezione temporanea *ex* articolo 20 del Testo unico sull'immigrazione. Sulla base di ciò, il 6 aprile, nella riunione tra il Governo e la Conferenza unificata, è stato siglato un accordo, nel quale si conferisce al sistema della protezione civile nazionale la gestione del problema rifugiati e richiedenti asilo e - novità - anche i soggetti ricadenti sotto l'articolo 20 che di lì ai prossimi giorni avessero deciso di permanere sul territorio nazionale.

Il permesso di soggiorno¹¹⁹ menzionato sopra non può essere rilasciato qualora l'interessato, pur appartenendo ad uno dei Paesi del Nord Africa, si trovi in una delle seguenti condizioni:

a) sia entrato nel territorio nazionale prima del 1° gennaio o successivamente alla data del presente decreto;

b) appartenga ad una delle categorie socialmente pericolose indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dell'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646;

c) sia destinatario di un provvedimento di espulsione ancora efficace, notificato prima del 1° gennaio 2011;

d) risulti denunciato per uno dei reati di cui agli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, salvo che i relativi procedimenti si siano conclusi con un provvedimento che esclude il reato o la responsabilità dell'interessato, ovvero risulti che sia stata applicata nei suoi confronti una

¹¹⁹<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-003837+0+DOC+XML+V0//IT>

misura di prevenzione, salvi, in ogni caso, gli effetti della riabilitazione, ovvero sia stato condannato, anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per uno dei predetti reati, con esclusione delle denunce e condanne per i reati di cui agli articoli 13, comma 13, e 14, comma 5-ter e quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

Il suddetto decreto e, in particolare, il conseguente rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, qualificanti alla libera circolazione nei Paesi dell'UE, è stato oggetto di un contenzioso con la Francia, la quale ha temporaneamente reintrodotta i controlli alle frontiere, respingendo i tunisini intercettati a Ventimiglia, presso il confine italiano, dove di conseguenza è stata aperta una struttura di prima accoglienza. I due Paesi hanno poi sancito una posizione comune sulla necessità di rivedere gli accordi di Schengen, in particolare consentendo il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere, in caso di condizioni eccezionali. La richiesta congiunta franco-italiana, supportata anche dalla Commissione, è stata tuttavia respinta a larga maggioranza dal Parlamento europeo, che nella sua mozione del 7 luglio ha deplorato il tentativo di ripristinare i controlli alle frontiere, ribadendo la ferma opposizione a qualsiasi nuovo meccanismo che persegua obiettivi diversi dal potenziamento della libera circolazione e dal rafforzamento della *governance* UE dello spazio Schengen.

Nel superamento dello stato di emergenza, sono state coinvolte diverse organizzazioni (quali UNHCR, OIM, Croce Rossa Italiana) e, con l'Ordinanza n. 3933¹²⁰ del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 che istituisce un Comitato di coordinamento per la gestione dei flussi provenienti dal Nord Africa, il Dipartimento per la Protezione Civile è stato autorizzato alla realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza (avvalendosi, a tal fine, dello stanziamento di 110 milioni di euro)¹²¹. Inoltre, mediante decreto del Commissario Delegato all'Emergenza del Nord Africa del 27 luglio, è stato costituito un gruppo di monitoraggio e assistenza (GMA), con compiti di supporto e di verifica degli standard minimi di assistenza. Tale gruppo, impegnato altresì nella valutazione dell'effettiva omogeneità dei servizi, è composto da rappresentanti dello Stato, della Protezione civile e di altri enti, e coinvolge anche funzionari di organizzazioni internazionali quali l'UNHCR e l'OIM.

¹²⁰ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG24086

¹²¹ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/08/12/11A10891/sg> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011

La Corte di giustizia dell'Unione Europea ha cassato ad aprile il cosiddetto "reato di clandestinità" perchè tale disposizione, per il fatto di comportare la pena della reclusione per gli immigrati irregolari, era ritenuta in contrasto con la "direttiva europea sui rimpatri" (2008/115/CE). Come vedremo, nel corso dell'anno in esame, tale sentenza ha avuto significative ripercussioni sul sistema normativo nazionale.

Nella Seduta di martedì 19 aprile 2011, Franco Gabrielli, Commissario delegato per l'emergenza immigrazione dal Nord Africa¹²² parla delle implicazioni di sicurezza in relazione con la migrazione "(...) *Non è semplice cortesia, ma è dovere di ogni funzionario dello Stato (...) rendere conto agli organismi parlamentari delle attività svolte, peraltro in un settore così delicato e all'attenzione dell'opinione pubblica nazionale, anche per le innumerevoli implicazioni umanitarie e di **sicurezza** e per la sua ricaduta sociale.*"¹²³. Aggiunge: "*Il Ministero dell'interno, infatti, ritenne che vi fosse una prevalenza degli aspetti di **sicurezza** in quanto **la maggior parte delle persone che stavano arrivando sul territorio nazionale non erano profughi, ma cosiddetti «migranti economici» che, peraltro, provenivano da un Paese che la stessa Comunità europea non considerava, in quel momento, territorio legittimante la richiesta di asilo o della condizione di rifugiato.***"¹²⁴. Si affronta, quindi, tutta la problematica sotto il profilo della sicurezza. "*Di conseguenza, le iniziative che caratterizzarono l'attività del Commissario furono volte al reperimento di strutture e allestimenti, anche emergenziali, utili a contenere e gestire questi stranieri, soprattutto per consentirne la loro identificazione e conseguentemente la loro espulsione. Questa politica ebbe una sorta di contraccolpo sul territorio perché diversi enti e regioni cominciarono a lamentare la circostanza che questi insediamenti (Manduria, Trapani, Caltanissetta, Potenza) si erano realizzati prescindendo dal territorio, generando sia delle conseguenze che potevano avere **ripercussioni sulla sicurezza**, sia una preoccupazione delle comunità rispetto alle strutture.*"¹²⁵

Massimo Livi Bacci contesta le affermazioni del flusso migratorio visto come emergenza: "*Credo che dalla relazione del prefetto Gabrielli venga fuori una realtà, e cioè che la gestione ordinaria, in qualche modo, può - o ha potuto fino a oggi - assorbire il fenomeno migratorio;*

¹²²<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0419/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹²³ <http://www.camera.it/bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

¹²⁴ Idem

¹²⁵ Idem

quindi, tutto sommato, parlare di eccezionalità, di tsunami, di emergenza è fuori luogo. La prima riguarda i tunisini, che sono stati tutti identificati, anche se magari non avevano documenti. Si tratta, quindi, di un'identificazione corretta nel senso che si dispone delle foto e delle impronte digitali, anche se certe volte non conosciamo il nome. Per quanti (...) l'identificazione ha condotto a un incrocio con le caratteristiche del soggetto in Tunisia e quindi con i suoi eventuali precedenti penali? Chiedo questo perché è stato creato un grande battage sul fatto che tra di loro vi fossero moltissimi criminali perché le prigioni si sono svuotate e via dicendo. Ecco, probabilmente ci sarà stata qualche infiltrazione, ma vorrei essere rassicurato che il sistema permetterà, in qualche modo, di dialogare col sistema tunisino sotto questo profilo.”¹²⁶

Agenda setting: espansione del supporto alla issue
Si ESPANDE il sostegno alle issues
Agente: l'Unione Europea, EASO, FRONTEX

A Maggio, si approfondiscono i diversi aspetti dell'emergenza migratoria, dalla dimensione del flusso alle modalità di accoglienza e gestione dei nuovi immigrati e dei profughi, dalle iniziative di cooperazione a lungo ricercate con l'Unione europea e con altri Paesi membri sulle misure di supporto concordate con Frontex fino alle misure di collaborazione attivate con i Paesi dai quali proviene un flusso migratorio straordinario, specificamente con la Tunisia.

Roberto Maroni, Ministro dell'interno parla dell'impegno dell'Unione Europea nella vicenda: “(...) *fare il punto sulla posizione assunta dall'Unione europea sulla questione migratoria, sull'emergenza umanitaria e sulla situazione dei Paesi della sponda sud del Mediterraneo, anche se devo subito sottolineare l'inadeguatezza che continua a caratterizzare la risposta politica europea rispetto alla dimensione del fenomeno.*” Bisogna, inoltre esprimere “*la necessità che l'Unione europea corregga il tiro per rendere più incisiva la propria azione anche rispetto all'altro problema che si è posto, ovvero il contrasto tra l'applicazione concreta del sistema Schengen e l'emergenza migratoria*”¹²⁷.

¹²⁶ <http://www.camera.it/bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

¹²⁷ Idem

Particolarmente importante nel suo discorso è l'aspetto dei costi, con una specifica attenzione sul *burden sharing*: *“In particolare, il Consiglio GAI dell'11 aprile ha riaffermato l'esigenza di una genuina e concreta solidarietà nei confronti degli Stati membri più esposti, confermando, tra l'altro, sia l'impegno dell'Unione europea sul fronte della mobilitazione di fondi supplementari, sia la necessità di concludere rapidamente accordi operativi con i Paesi della regione nordafricana e di organizzare pattugliamenti congiunti in collaborazione con le autorità tunisine (...). Purtroppo, le conclusioni del Consiglio affari interni dell'11 aprile non hanno menzionato la possibilità di avvalersi della direttiva 2001/55/CE, nonostante la richiesta congiunta di Italia e Malta, in quanto la sua applicazione comporterebbe l'attuazione del principio del burden sharing sostenuto dal governo italiano, ma avversato da molti Stati membri, che condurrebbe alla condivisione degli oneri e alla redistribuzione dei migranti sull'intero territorio europeo in base a criteri oggettivi da definire.”*¹²⁸

Il Ministro d'allora introduce nell'arena della discussione un altro elemento importante, il **rischio**: *“La stessa Comunicazione fa riferimento a un ruolo più pregnante della Commissione nella valutazione dei rischi alla frontiera esterna nell'ipotesi di consistenti flussi migratori. Il nuovo meccanismo si attiverebbe allorquando uno Stato membro non assolve ai suoi obblighi nel controllo del proprio settore della frontiera esterna, ovvero quando una particolare area della frontiera esterna finisca sotto un'inattesa e consistente pressione migratoria dovuta a eventi esterni. La finalità che persegue la proposta della Commissione è di ridurre l'adozione di iniziative unilaterali dei singoli Stati membri mediante la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, ovvero mediante l'intensificazione dei controlli di polizia nelle aree di frontiera interna.”*¹²⁹

In correlazione con l'elemento rischio, il Ministro parla di un altro agente importante, FRONTEX: *“Il Consiglio GAI dell'11 aprile ha deciso di incaricare l'agenzia Frontex di prendere immediatamente contatti con le autorità tunisine per avviare i pattugliamenti congiunti, che peraltro l'Italia sta già realizzando dal 6 aprile.”*. Il costo delle migrazioni viene ribadito come un elemento essenziale: *“Sul fronte dell'individuazione di ulteriori risorse finanziarie per fronteggiare lo scenario di crisi migratoria, la stessa Commissione sottolinea che la risposta delle istituzioni europee rimane ancora insufficiente. Sono stati stanziati 25 milioni di euro complessivi, tratti dal Fondo frontiere esterne e dal Fondo rifugiati, da suddividere per tutti i ventisette Paesi*

¹²⁸ Idem

¹²⁹ Idem

europei. Noi stimiamo che, se il flusso migratorio non si interromperà, come tutti auspichiamo, solo l'Italia sopporterà un costo che entro la fine dell'anno raggiungerà i 250 milioni di euro, cioè dieci volte il fondo che l'Europa ha stanziato per tutti i ventisette Paesi”¹³⁰.

Inoltre, “la Comunicazione prospetta la possibilità di utilizzare le risorse dei fondi strutturali per fronteggiare le immediate ripercussioni dei flussi migratori e di rifugiati sul fronte economico, sociale e infrastrutturale in regioni particolarmente esposte, come la Sicilia.>>. A livello di cooperazione bilaterale l'Italia - Tunisia, il Ministro fa riferimento a una <<linea di credito di 150 milioni di euro, oltre alla fornitura di mezzi “¹³¹.

L'emergenza immigrazione viene percepita, anche nel discorso del Ministro, come una minaccia: “(...) Secondo la maggioranza dei ministri intervenuti, queste misure, oltre che eccezionali, devono essere proporzionate alla **minaccia** esterna, temporanee e chiaramente definite sul piano procedurale in modo da scongiurare abusi.”¹³². Il Ministro fa riferimento ad una cooperazione che “deve fondarsi sulla **sicurezza** e sulla buona governance per consentire di elaborare politiche reciprocamente vantaggiose nel settore della migrazione legale.”¹³³.

Un attore importante nella gestione dell'urgenza immigrazione viene nominato: “(...) In particolare, sul fronte della solidarietà tra Stati membri, il documento si limita a richiamare la prosecuzione del progetto di relocation dei beneficiari di protezione internazionale da Malta e la possibilità di ricorrere all'aiuto dello European Asylum Support Office (EASO) per le attività di screening dei richiedenti asilo e di supporto ai sistemi di asilo nazionali.”¹³⁴.

Nella stessa seduta, Filippo Saltamartini evidenzia l'aspetto finanziario del fenomeno immigrazione: “(...) Vorrei, dunque, sapere in che misura in questo momento il nostro Paese potrebbe affrontare (...) questo impegno, tenendo conto anche della situazione economica e finanziaria che investe le forze di polizia e dei tagli imposti dalla condizione attuale della finanza pubblica.”. Concorda Massimo Livi Bacci “Oggi queste regole non ci sono, infatti i tassi di riconoscimento dello status di rifugiato sono estremamente disuguali perché le procedure sono diverse da Paese a Paese. D'altra parte, tutti siamo favorevoli anche alla cosiddetta «condivisione degli oneri» (burden sharing).”¹³⁵

¹³⁰ Idem

¹³¹ Idem

¹³² Idem

¹³³ Idem

¹³⁴ Idem

¹³⁵ Idem

Teresio Delfino parla dell'immigrazione in termini di emergenza *“la prima domanda riguarda la diversa valutazione **dell'emergenza** da parte del nostro Governo - anche nelle sue diverse prese di posizione - e dell'Europa. Infatti, l'Europa non ha considerato questo fenomeno con la gravità che invece il Governo italiano e la maggioranza vi hanno attribuito. (...) Sotto questo aspetto, convengo con quanto lei ha affermato in merito alla necessità di affrontare questa tematica con una nuova governance dell'Accordo di Schengen e con una rivisitazione delle varie normative europee.”*¹³⁶. Aggiunge al suo discorso il lato “costi dell'immigrazione”: *“A questo proposito, richiamo la preoccupazione che ha fatto emergere il collega Livi Bacci riguardo al burden sharing perché non vorrei che alla fine ci trovassimo ulteriormente svantaggiati.”*.

Roberto Maroni, fa riferimento a quella che anni fa ha creato, << (...) un gruppo di Paesi del Mediterraneo, partendo con i quattro Italia, Malta - dai quali è venuta l'iniziativa - Cipro e Grecia, a cui successivamente si sono aggiunti anche Francia e Spagna, per porre il tema del Mediterraneo al centro delle politiche di sicurezza europee.>>.

In ciò che riguarda FRONTEX (...) *“Noi vogliamo che Frontex non sia solo un coordinamento delle unità navali dei Paesi, ma agisca come soggetto con responsabilità diretta. Sotto questo aspetto, abbiamo avanzato la nostra proposta di riforma di Frontex che prevede, in primo luogo, che l'Agenzia assuma la diretta responsabilità nella gestione delle unità navali per quanto riguarda il Mediterraneo; in secondo luogo, che organizzi nei Paesi europei dei centri di accoglienza e dei centri di identificazione e di espulsione per ospitare i rifugiati e i clandestini; in terzo luogo, che proceda ai voli di rimpatrio.”*¹³⁷ Chiude il discorso facendo riferimento al non-intervenzionismo dell'Unione Europea: *“(...) l'Europa ha considerato grave l'emergenza solo a parole - tutte le dichiarazioni e documenti prodotti in sede europea considerano questa una grave emergenza umanitaria: nei fatti manca invece un'azione europea coerente con la gravità della situazione stessa.”*¹³⁸

La Seduta di Giungo consente a un altro agente di intervenire sull'immigrazione vista come emergenza. Pietro Vella, assistente del Comandante generale del Corpo della capitaneria di porto: *“Evidentemente, quello attuale è un momento particolare, quindi abbiamo dovuto far fronte a un'emergenza vera e propria (...)”*¹³⁹. Nella stessa audizione, Leopoldo Manna, capitano di

¹³⁶ Idem

¹³⁷ Idem

¹³⁸ Idem

¹³⁹ Idem

vascello afferma che *“Adesso in Italia c'è una ulteriore emergenza nell'emergenza.”*¹⁴⁰

Agenda setting: Espansione del supporto alla issue verso mobilitazione per l'iscrizione nell'agenda istituzionale
--

Agente: Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea
--

Nella Seduta di martedì 19 luglio 2011 si svolge l'Audizione del Capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea, Ferdinando Nelli Feroci. Lo scopo di questa audizione è stato di acquisire elementi di conoscenza diretta su eventuali ipotesi di revisione dell'accordo di Schengen e del regolamento Dublino II all'esame delle istituzioni europee:

*“(…) Contestualmente appare di particolare attualità la necessità di mettere adeguatamente a fuoco una politica comune europea dell'asilo che, traendo spunto dall'eccezionale emergenza migratoria degli ultimi mesi, sappia offrire soluzioni concrete non solo nell'individuazione del Paese competente per l'esame delle domande di asilo in condizioni di rilevanti pressioni migratorie, ma anche nella gestione di eccezionali circostanze che caratterizzano l'arrivo di grandi masse di possibili richiedenti asilo, ad esempio via mare.”*¹⁴¹

Nell'ultima fase dell'emergenza, ad arrivare non sono stati più i tunisini bensì i libici e i migranti di origine sub sahariana fuggiti dalla Libia, ovvero potenziali richiedenti asilo ai quali, in forza delle convenzioni internazionali e della normativa interna, è dovuta una tutela di livello più elevato con una più ampia gamma di diritti. A questo proposito, e con il fine di incoraggiare forme di collaborazione bilaterale per affrontare le questioni migratorie, il 22 luglio 2011, l'allora Ministro dell'Interno Maroni ha incontrato il vice Primo Ministro del consiglio nazionale di transizione di Bengasi, Ali Al-Isawi, ed entrambi hanno riaffermato l'impegno reciproco nella lotta all'immigrazione irregolare e la volontà di rafforzare la cooperazione intergovernativa e la collaborazione con gli organismi internazionali competenti.

La nostra agenda setting è arrivata alla fase di mobilitazione per l'iscrizione, vedremo in seguito come. Compaiono riferimenti al Regolamento di Dublino e il Regolamento EURODAC *“(…) Gli atti legislativi sui quali invece è in corso un negoziato (…) sono il regolamento Dublino,*

¹⁴⁰ Idem

¹⁴¹ Idem

il regolamento Eurodac, la direttiva accoglienza e la direttiva procedure.(...)”¹⁴². Secondo il Presidente, nella questione della “fortezza Europa è molto importante che non prevalga in nessun caso una mentalità militare di semplice contenimento delle spinte migratorie.”¹⁴³.

Agenda setting: iscrizione nell’agenda istituzionale
Agente: Polizia delle frontiere

L’introduzione della legge n. 129 del 2 agosto 2011¹⁴⁴ su soggiorno e allontanamento dei cittadini comunitari (di conversione del Decreto Legge n. 89 del 23 giugno 2011), modifica il D. Lgs. n. 30/2007 – per completare l’attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari – e il Testo Unico delle leggi sull’immigrazione approvato con D. Lgs. n. 286/1998 – per adeguarlo alla direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare.

A settembre, nella Seduta del 27/9/2011 - Audizione del direttore centrale dell’immigrazione e della Polizia delle frontiere, viene chiesto al prefetto Rodolfo Ronconi di approfondire l’oggetto dell’indagine conoscitiva per quanto concerne in particolare la grave emergenza migratoria successiva alla crisi nordafricana. Rodolfo Ronconi, direttore centrale dell’immigrazione e della Polizia delle frontiere precisa: *“a fronte di tutto questo si esercita un contrasto alle organizzazioni **criminali** che gestiscono le immigrazioni clandestine ovvero l’afflusso dei profughi. Solo quest’anno abbiamo arrestato oltre 300 **criminali** dediti allo sfruttamento di queste persone per favorire il loro ingresso in Italia. Con il crollo di alcune situazioni e la crisi nordafricana si è avuto un incremento degli accessi illegali in Italia perché, nonostante si tratti di profughi, va tenuto presente che anche per costoro si tratta di un ingresso non gestito legalmente.”¹⁴⁵. Oltre l’aspetto della criminalizzazione della migrazione, in quest’audizione si parla ancora una volta dei costi: Teresio Delfino “ (...) i fondi della cooperazione che vediamo nel bilancio dello Stato sono*

¹⁴² <http://www.camera.it/bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

¹⁴³ Idem

¹⁴⁴ LEGGE 2 agosto 2011, n. 129: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell’attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari

¹⁴⁵ <http://www.camera.it/bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

*praticamente resettati. (...) Siamo profondamente critici verso un tipo di approccio di polizia, perché come forza politica riteniamo necessari sia il bastone che la carota, ovvero abbinare a questi accordi anche una seria politica di incentivazione per indurre i migranti a rimanere nelle proprie terre.*¹⁴⁶

In relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa viene l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011¹⁴⁷ Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale (Ordinanza n. 3970). Inoltre, facendo riferimento all'interesse comune e agli elevati costi di gestione, il governo italiano si è rivolto all'Unione Europea, chiedendo fra l'altro l'attivazione del principio di *burden sharing* (ripartizione degli oneri), procedura prevista dalla direttiva 2001/55/CE¹⁴⁸ relativa ad un'azione comune per condividere la gestione del fenomeno migratorio, con particolare attenzione alla situazione dei richiedenti protezione internazionale. In particolare, è stata richiesta la trasformazione di FRONTEX in un'agenzia operativa per il controllo dei confini e la gestione di Centri di identificazione ed espulsione creati a livello europeo, la realizzazione entro il 2012 di una regolamentazione dell'asilo omogenea a livello comunitario, l'attuazione di programmi regionali di assistenza in sinergia con le competenti agenzie ONU, la collaborazione con Europol per l'individuazione di possibili minacce terroristiche-criminali nei flussi in arrivo, l'erogazione di un contributo pari a 100 milioni di euro per la gestione della prima fase dell'emergenza.

Il 2011 porta grandi sviluppi per quanto riguarda la pressione dell'immigrazione irregolare alle frontiere esterne dell'UE, da un lato a causa dell'aumento del numero totale di rilevamenti di attraversamento illegale delle frontiere seguendo la situazione in Nord Africa. Secondo FRONTEX¹⁴⁹, nell'Unione Europea, il numero totale di rilevamenti di attraversamento illegale è aumentato da 104 000 nel 2010 a 141 000 nel 2011. In linea con le tendenze recenti, la maggior parte delle rilevazioni sono state fatte in due hotspot dell'immigrazione irregolare, l'area Mediterraneo Centrale e l'area del Mediterraneo orientale. I rilevamenti di attraversamento illegale delle frontiere più segnalati hanno coinvolto i tunisini (28.829 detenzioni), che arrivano tramite la

¹⁴⁶ Idem

¹⁴⁷ Opcm n. 3970 del 21 ottobre 2011: altre disposizioni sull'emergenza umanitaria Nord Africa http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp;jsessionid=FFACC7E7177F78C8F11ED177F01BEE74?facetNode_1=f1_1&prevPage=provvedimenti&facetNode_3=emergenza_nord_africa&facetNode_2=f4_4_5&catcode=f4_4_5&contentId=LEG29029

¹⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32001L0055>

¹⁴⁹ http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf

rotta Mediterraneo centrale all'inizio del 2011; al secondo posto gli Afgani, con poco meno di 23.000 detenzioni, segnalati prettamente sulla rotta del Mediterraneo Orientale. Rilevamenti di Pakistani aumentano significativamente e costantemente nel corso del 2011, da meno di 4.000 nel 2010 a più di 15.300 nel 2011, soprattutto sull'itinerario del Mediterraneo orientale. I rilevamenti di soggiorno illegale sono rimasti relativamente stabili nel 2011 (350.900), rispetto al 2010 (353.100), la maggior parte sono stati segnalati in tre Stati membri, Spagna, Francia e Italia, pari al 36% di tutti i rilevamenti.

Per quel che concerne la cooperazione nel controllo delle frontiere, l'Italia ha avuto un ruolo di collaborazione attiva nell'organizzazione di voli congiunti, finalizzati al ritorno di cittadini di Paesi terzi irregolarmente presenti, in sinergia con FRONTEX e con altri Stati membri. Allo stesso tempo, nel corso dell'anno in esame, l'Italia ha beneficiato del supporto dell'Agenzia Europea per il controllo dei confini comunitari e di quello degli altri Stati membri. L'itinerario dei rilevamenti di attraversamento illegale delle frontiere sulla rotta Mediterraneo Orientale (57 000) ha seguito un trend notevole, con un picco nel terzo trimestre e concentrato al confine greco con la Turchia. Le cinque nazionalità più comunemente rilevate venivano da Asia (Afghanistan, Pakistani, Bangladesh) e Nord Africa (Algerini e marocchino). Secondo FRONTEX, i più comunemente individuati sono stati i migranti afgani, la seconda nazionalità più rappresentativa che attraversa la frontiera esterna illegalmente nel 2011, rappresentando 16% del totale dell'UE.

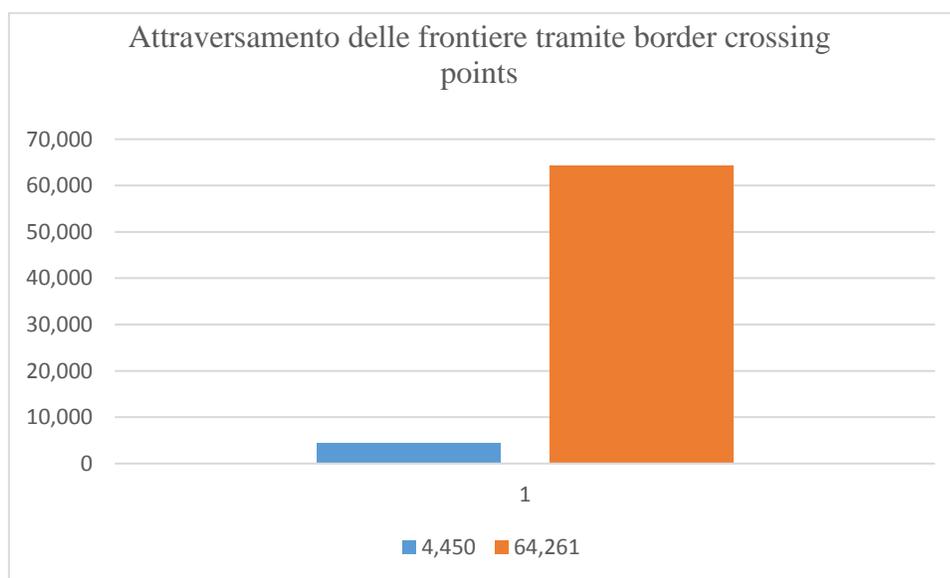
La migrazione irregolare in tutto il Mediterraneo occidentale verso il sud della Spagna si è mantenuta a un livello basso per la maggior parte del 2010. Tuttavia, per tutto il 2011 è cresciuta costantemente fino a raggiungere quasi 8.500 rilevamenti, vale a dire il 6% del totale dell'UE. Una vasta gamma di migranti, provenienti da paesi del nord Africa o sub-sahariani, sono stati rilevati in questa regione. La maggior parte dei migranti preferiscono come destinazione la costa meridionale della penisola iberica. Innegabilmente, il confine tra la Grecia e la Turchia è diventato un punto stabile di entrate illegali per migranti irregolari e reti di facilitazione. Gli spostamenti secondari da questo hotspot di migrazione vengono individuati facilmente al confine tra i Balcani occidentali e Slovenia e Ungheria, al confine blu dell'Italia meridionale e in una gamma di aeroporti europei, in particolare nei paesi di destinazione finale come il Belgio, l'Olanda e la Germania.

Seguendo le onde di attraversamento illegale delle frontiere dall'Africa del Nord nel primo semestre del 2011, la rotta del Mediterraneo Centrale ha registrato il maggior numero di

rilevamenti. Il secondo maggior numero di attraversamento illegale è stato segnalato sulla rotta Mediterranea orientale. Nella rotta del Mediterraneo Centrale gli Stati Membri hanno registrato un totale di 64.000 rilevamenti, rispetto a soltanto 5.000 in 2010. La maggior parte dei valichi di frontiera illegali si è verificata tra febbraio e agosto 2011, rappresentando uno dei più grandi numeri di rilevamenti in un'unica zona, in un periodo di tempo relativamente breve (sette mesi).

Attraversamento delle frontiere tramite border crossing points		
Anno	2010	2011
Rotta Mediterraneo Centrale	4,450	64,261

Elaborazioni personali su dati FRONTEX



Elaborazioni personali su dati FRONTEX

Inizialmente, i rilevamenti nel Mediterraneo Centrale sono aumentati all'inizio del 2011, a causa dei disordini civili nella regione, particolarmente in Tunisia, Libia e anche Egitto. Di conseguenza, tra gennaio e marzo, alcuni migranti tunisini (circa 20.000) sono sbarcati sull'isola italiana di Lampedusa. Nel secondo trimestre del 2011 il flusso di migranti Tunisini è stato ridotto del 75% in seguito a un accordo di rimpatrio, firmato tra Italia e Tunisia. Un numero elevato di immigrati sono stati rilevati a Lampedusa, Sicilia e Malta; molti erano stati espulsi dalla Libia, dal regime di Gheddafi. Da ottobre 2011, la situazione si è progressivamente calmata, grazie alle

elezioni democratiche in Tunisia. Tuttavia, la situazione resta preoccupante, con sporadici arrivi dalla Tunisia ai quali si aggiungono arrivi dall'Egitto.

Come visto, la securitizzazione della questione migratoria risulta estremamente funzionale alla sua declinazione in termini di emergenza, con la quale si aspira a fornire una risposta difensiva e di “contenimento del rischio”, in grado di contemplare misure di tipo umanitario, paternalistico, filantropico, e anche il rispetto dei diritti degli immigrati.

Secondo i risultati di un'analisi annuale del rischio FRONTEX, sono stati identificati i seguenti rischi alle frontiere esterne dell'UE. Essi rappresentano i principali pericoli identificati dall'unità di analisi del rischio degli Stati membri. I rischi sono presentati con riferimento alle loro componenti della minaccia, vulnerabilità e impatto. Le minacce sono descritte come forze o pressioni agendo dall'esterno alle frontiere esterne. Le vulnerabilità sono intese come i fattori che potrebbero aumentare o diminuire la grandezza o la probabilità della minaccia. Gli impatti sono definiti come gli effetti sulla sicurezza interna e la sicurezza delle frontiere esterne.

1. Rischio di frode dei documenti per aggirare le misure di controllo delle frontiere. Questo tipo di frode consente ai migranti di entrare illegalmente nel territorio di uno Stato membro e quindi di muoversi liberamente all'interno dell'UE. In più, la falsa identità che opera all'interno di mercati neri mina le indagini penali internazionali, nonché i sistemi sociali nazionali e la capacità di qualsiasi stato di gestire efficacemente e proteggere la sua comunità in maniera legittima.

2. Rischio di attraversamento illegale delle frontiere rinnovato presso i flussi di frontiera marittima meridionale. Le migrazioni irregolari alle frontiere marittime meridionali dovrebbero essere concentrate all'interno di uno dei tre percorsi noti.

3. Rischio delle autorità di controllo delle frontiere di fronteggiare un numero elevato di persone in cerca di protezione internazionale, data la situazione di sicurezza attualmente volatile e instabile nelle vicinanze dell'UE, rischio crescente di crisi politiche e umanitarie in terzi paesi che possono risultare in un gran numero di persone in cerca di protezione internazionale. Inoltre, i facilitatori di attraversamento illegale delle frontiere raccomandano spesso ai migranti di optare per la protezione internazionale con l'intento di scappare dai centri di asilo dopo pochi giorni. Questa minaccia è principalmente collegata alla migrazione irregolare di transito attraverso la rotta dei Balcani occidentali e, possibilmente, più sporadicamente, anche lungo il bordo terrestre orientale.

4. Rischio di una maggiore facilitazione dei movimenti secondari illegali nell'UE. Il numero persistente di attraversamento illegale delle frontiere, oscillante tra 100.000 e 150.000 rilevamenti, ha creato un mercato per le organizzazioni criminali, agevolando i movimenti illegali all'interno dell'UE. C'è un rischio crescente che questi secondi movimenti si aggiungano ai fattori di attrazione pull factors creato alle frontiere esterne- Europol Organised Crime Threat Assessment (OCTA 2011)¹⁵⁰

5. Il rischio delle autorità di controllo di confine che si confronta sempre di più con reati transnazionali e o il terrorismo all'interno dell'UE.

Nel mese di novembre, con l'insediamento del Governo tecnico, è stato istituito il nuovo "Ministero della Cooperazione internazionale e dell'Integrazione". La nascita di un Dicastero esplicitamente dedicato a queste tematiche segnò una visione più ampia e attuale del fenomeno migratorio e rappresenta un riconoscimento del ruolo cruciale della cooperazione e del suo legame con i temi dell'integrazione e del co-sviluppo. In materia d'immigrazione continua ad operare primariamente il Ministero dell'Interno, ma ravvisando la necessità di un'integrazione più efficace, dopo una fase emergenziale, viene coinvolta una nuova istituzione, il Ministero della Cooperazione internazionale e l'Integrazione, investito delle seguenti competenze: Cooperazione internazionale, Integrazione, Politiche per la famiglia, Gioventù, Politiche antidroga, Servizio civile, Adozioni internazionali e Antidiscriminazione razziale.

La Seduta di martedì 29 novembre 2011 si concentra sull'attuazione delle politiche di integrazione sociale, con speciale riguardo agli straordinari flussi di migranti provenienti dal Nord Africa, nonché sull'impatto di tali flussi sulla ordinaria gestione delle politiche dell'immigrazione, anche in connessione con il crescente numero di richiedenti asilo. A questo proposito, Natale Forlani, direttore generale immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dichiara "*(...) Credo che i costi sostenuti dalla nostra Nazione per far fronte all'emergenza nordafricana siano oltre il miliardo di euro, di cui una parte dedicata ai minori.*"¹⁵¹ Sulla scia del discorso finanziario, aggiunge "*(...)Il tasso di sostituzione delle persone impiegate in questo settore del mercato del lavoro vede il 92 per cento di immigrati e l'8 per cento di italiani: per ogni 100 lavoratori chiesti, 92 posti sono coperti da immigrati e 8 da italiani. La composizione è 75 e 25:*

¹⁵⁰ OCTA 2011 EU ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT
<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-organised-crime-threat-assessment-2011>

¹⁵¹ <http://www.camera.it/bicamerale/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

a mano a mano che gli italiani escono, hanno un tasso d'ingresso sempre più basso."¹⁵². Una possibile soluzione, secondo lui è quella di attuare: *“una politica di cooperazione coordinata, senza dispersione di risorse. (...) L'intenzione è, quindi, di concepire il tema dell'immigrazione come snodo di una politica di cooperazione; in particolare, si potrebbe finalizzare la formazione all'inserimento del lavoratore straniero nel mercato del lavoro italiano, oppure utilizzare l'attività formativa in Italia per il reinserimento del lavoratore nel proprio Paese, o infine utilizzare l'attività di formazione per promuovere l'imprenditoria: in tal caso si tratterebbe di formazione finalizzata all'imprenditoria con accesso a risorse per lo sviluppo.*"¹⁵³

A fine dicembre 2011 lo SPRAR ha accolto 7.958 persone, per lo più maschi (79,5%), provenienti soprattutto da Afghanistan (12,9%), Somalia (13,3%), Eritrea (10,8%), Nigeria (8,1%), Costa d'Avorio (5,3%) e Pakistan (5,1%). Tra i beneficiari, coloro che hanno ricevuto la protezione sussidiaria sono maggioritari (38% del totale) rispetto ai titolari di protezione umanitaria (16%) così come rispetto alla componente dei rifugiati (18%), mentre i richiedenti protezione internazionale rappresentano il 28% degli accolti.

La Seduta di martedì, 20 dicembre 2011 si concentra sull'approccio globale all'immigrazione. Angela Pria, capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno dichiara *“Il «sistema di Dublino» suscita molte critiche circa la sua efficacia, ma, nonostante gli sforzi, ogni Paese cerca di interpretarlo ed applicarlo secondo i propri interessi. È una realtà complessa, ma io credo che probabilmente in questo periodo all'interno dell'Unione europea via siano molti dibattiti; ritengo che l'Italia sia stato uno dei Paesi che più di ogni altro abbia insistito per il cosiddetto approccio globale con i paesi del Nord Africa.*"¹⁵⁴

Sul fronte interno, lo stato d'emergenza dichiarato dal governo italiano ha avuto forti ripercussioni sui media e, naturalmente, presso l'opinione pubblica. L'Osservatorio Europeo sulla Sicurezza¹⁵⁵ rileva come, in Italia, il tema dell'immigrazione è tematizzato in modo ansiogeno occupando l'agenda con 122 notizie “allarmistiche”. La rappresentazione dei flussi migratori (conseguenza delle rivolte nel mondo arabo e del conflitto libico) diventa nel 2011 “un'emergenza sbarchi senza precedenti”. Nella rappresentazione dell'ondata migratoria vi sono almeno tre aspetti ricorrenti: *la cronaca degli sbarchi e la situazione di degrado sull'isola di Lampedusa*, con

¹⁵² Idem

¹⁵³ Idem

¹⁵⁴ Idem

¹⁵⁵ http://www.demos.it/2011/pdf/1876report_osservatorio_europeo_sulla_sicurezza_luglio_2011.pdf

aggiornamenti quotidiani sul numero di migranti in arrivo sulle coste, *il dibattito politico-istituzionale* (la visita del Premier sull'isola, i contrasti tra maggioranza e opposizione, gli interventi del Capo dello Stato) e *le politiche dell'Unione europea rispetto alla gestione dell'emergenza in Italia*.

“NOTIZIABILITA” DELLA SICUREZZA IN ITALIA L’AGENDA DELL’INSICUREZZA NEI TELEGIORNALI ITALIANI (TG1-TG2-TG3-TG4-TG5- STUDIO APERTO) Edizione di prima serata, 2007-2011, in percentuale sul complessivo dei servizi ansiogeni		
	2010	2011
Immigrazione	1.2	13.8

Elaborazioni personali su dati Osservatorio Europeo sulla Sicurezza

Secondo il Report, l’effetto degli sbarchi, per quanto evocato come emergenza nazionale, ha un impatto innanzitutto locale e, anzi, la sua possibile estensione sul territorio non viene percepita come rischio e come problema. Anche perché si tratta di *un'emergenza ben “isolata”*: una volta raccontati gli sbarchi sull’isola di Lampedusa, dei migranti o dei “clandestini” si perdono le tracce, le telecamere non seguono le fughe né tanto meno le accoglienze da parte delle altre regioni italiane.

Anche se l’attenzione dedicata ai flussi migratori quale fattore di insicurezza è aumentata in modo vistoso nel 2011, soprattutto in relazione all’emergenza degli sbarchi sulle coste del Sud, ciò non sembra avere inciso sulla salienza attribuita dall’opinione pubblica.

“NOTIZIABILITA” DELLA SICUREZZA IN ITALIA L’AGENDA DELL’INSICUREZZA PER RETE (TG1-TG2-TG3-TG4-TG5-STUDIO APERTO LA7) Edizione di prima serata, 23 Aprile-13 Maggio 2011, in % sul complessivo dei servizi							
	TG1	TG2	TG3	TG4	TG5	STUDIO APERTO	LA7
Immigrazione	13%	14,3%	28%	16,7%	10.10%	0.80%	14.70%

Elaborazioni personali su dati Osservatorio Europeo sulla Sicurezza

Per sondare gli umori e le percezioni dell’opinione pubblica, si può far riferimento

all'indagine *Transatlantic Trends - Immigration 2011*, che propone una panoramica dell'opinione pubblica con riferimento a varie questioni legate all'immigrazione e all'integrazione sulle due sponde dell'Atlantico. I Paesi oggetto dell'indagine 2011 sono stati Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna. Dal rapporto *Transatlantic Trends - Immigration 2011* si evince che, nonostante la retorica utilizzata in Italia dai politici e, di conseguenza, dai media, sorprendentemente non è cambiata la percezione nazionale nei confronti dell'immigrazione; al contrario, diminuisce l'incidenza degli italiani che ritengono che nel Paese ci siano troppi immigrati (48% rispetto al 53% nel 2010) e aumenta la percentuale di coloro che descrivono l'immigrazione come un fenomeno che arricchisce la società nazionale (58% rispetto al 49% dell'anno precedente)¹⁵⁶.

Nella parte successiva, analizzeremo la formulazione, un'ulteriore tappa del processo di policy. La formulazione presuppone che i Governi devono stabilire quale corso d'azione seguire per tentare di risolvere il problema. Si prendono in analisi le alternative di policy possibili, avviando il processo di formulazione (discussione, definizione, accettazione o rigetto delle opzioni disponibili). Il processo di formulazione è sottoposto a vincoli politici, sostanziali, procedurali. Si attivano i *sottosistemi di policy*- i diversi raggruppamenti di attori sociali e statali che interagiscono entro schemi routinari.

¹⁵⁶ Given these extreme circumstances, it is notable how *little* Italian public opinion has changed regarding immigration issues. TTI results showed, for example, that the percentage of Italians considering immigration to be the most or second-most important issue facing Italy did not change from 2010 (21%); there was also a decrease in the percent of Italians believing that there were “too many” immigrants (48%, down from 53% in 2010). Concern about illegal immigration was already very high, and this did not change in response to developments in 2011. The percentage of Italians describing immigration as culturally enriching even *increased* from 49 to 58% in 2011. http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTIImmigration_final_web1.pdf

Capitolo quarto: Securitizzazione della migrazione- anno di riferimento 2012

L'obiettivo è quello di analizzare la formulazione, un'ulteriore tappa del processo del policy, che presuppone che il Governo debba stabilire quali corsi d'azione seguire per tentare di risolvere il problema. Si prendono in analisi le alternative di policy possibili, avviando il processo di formulazione (discussione, definizione, accettazione o rigetto delle opzioni disponibili). Il processo di formulazione è sottoposto a vincoli politici, sostanziali, procedurali.

Inoltre, continueremo ad analizzare come le contingenze securitarie influiscano sul processo di connotazione della migrazione, partendo dalla declinazione.

La formulazione della politica del processo d'implementazione comprende quattro stadi interconnessi. Il bisogno di formulare una nuova politica può sorgere da una o più delle seguenti ragioni:

1. Cambiamenti strutturali: formulazione delle politiche per affrontare circostanze mutate, oppure emendare precedenti politiche per far fronte a nuove sfide.
2. Cambi di regime: la nuova élite politica che sale al potere porterà con sé una nuova agenda, una nuova visione, e una nuova missione per le quali sono richieste nuove politiche.
3. Donatori/Istituzioni mondiali: sempre più le organizzazioni mondiali stanno diventando penetranti ed esigenti con il risultato che ogni aiuto dato dalle suddette istituzioni è invariabilmente contingente allo sviluppo di determinati tipi di riforme socio-economiche negli stati riceventi.
4. Impegni globali: ogni stato è firmatario di uno o più tipi di convenzioni internazionali che normalmente hanno bisogno di formulazioni politiche locali.
5. Gruppi di pressione che possono forzare lo stato a compiere politiche a loro favore.
6. Ingiunzioni: la corte di cassazione, a volte, ordina di formulare delle politiche chiare o di revisionarne una esistente.

Premettiamo che, nel caso della nostra analisi, il bisogno di formulare una nuova politica sorge da cambiamenti strutturali.

La formulazione delle politiche è un processo interattivo che comprende diversi sottopassaggi e coinvolge tutti gli stakeholder rilevanti per assicurarsi che la politica sia realistica, flessibile, accettata e supportata e che possa essere ampiamente implementata.

Ci sono varie fasi nella formulazione di una bozza della politica.

Fase 1: una task force composta dai rappresentanti degli stakeholder viene stabilita per abbozzare la formulazione della politica. Potrebbero formarsi sottogruppi costituiti dai rappresentanti dei ministri interessati per affrontare dei problemi specifici.

Fase 2: si diagnostica la situazione, raccogliendo ed analizzando informazioni e dati rilevanti, correggendo politiche esistenti, facendo inventario delle iniziative esistenti e consultando organizzazioni governative e non governative rilevanti.

Fase 3: in questa fase la task force produrrà la prima bozza del documento politico. Il documento deve porre l'obiettivo da raggiungere e indirizzarsi verso tutti i problemi rilevanti, collegati al posto in cui l'azione è richiesta.

Fase 4: sulla base del feed-back della prima bozza, la task force preparerà una seconda bozza revisionata del documento politico, stabilendo gli obiettivi, le priorità e definendo le misure politiche che devono essere prese.

In questo senso, si tenterà di analizzare come il fenomeno della sicurezza penetri le politiche italiane spingendole a gestire l'evento migratorio come un'emergenza.

La strategia del Governo in materia di politiche migratorie, come avvenuto negli altri anni, ha continuato a essere orientata al raggiungimento di un duplice obiettivo: garantire un'efficace tutela della sicurezza dei cittadini, attraverso il contrasto dell'immigrazione non autorizzata, e assicurare la coesione sociale, mediante l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolarmente soggiornanti. Nell'ambito del governo tecnico, rilevando la necessità di un'integrazione più efficace dopo una fase emergenziale, è stato creato un nuovo dicastero. Si tratta del Ministero per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione, guidato dal Ministro senza portafoglio Andrea Riccardi, con queste competenze: Cooperazione internazionale, Integrazione, Politiche per la famiglia, Gioventù, Politiche antidroga, Servizio civile, Adozioni internazionali e Antidiscriminazione razziale. Nel corso del 2012 questa nuova struttura ha operato nella gestione del fenomeno migratorio in stretta sinergia con il Ministero dell'Interno, il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

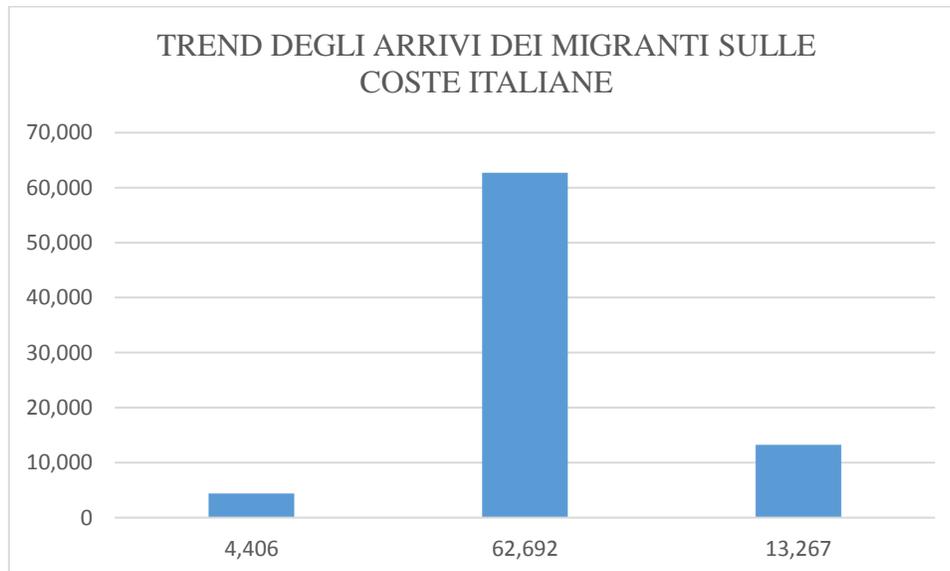
Durante l'anno in esame, tre sono stati gli argomenti che hanno maggiormente attirato l'attenzione della sfera politico-mediatica: l'accesso degli immigrati al mercato del lavoro e la lotta al lavoro sommerso; l'entrata in vigore dell'accordo di integrazione tra Stato e cittadini stranieri e, non da ultimo, le proposte di modifica alla legge sull'acquisizione di cittadinanza.

Nel rapporto Transatlantic Trends 2012¹⁵⁷, gli italiani hanno espresso la loro preoccupazione riguardo all'immigrazione, pur rimanendo ampiamente positivi in ciò che riguarda il ruolo degli immigrati nel loro paese. Nonostante una certa preoccupazione per il numero di immigrati e la politica del governo verso l'immigrazione, gli italiani sono stati tra i più positivi nel valutare l'impatto economico e culturale degli immigrati sul loro paese. Alla domanda se “*gli immigrati sono una minaccia per la nostra cultura nazionale,*” il 75% degli italiani non è d'accordo, rispetto al 69% degli europei e il 64% degli americani.

In 2012, il numero complessivo degli sbarchi in Italia è diminuito complessivamente, arrivando ad un totale di 13, 267 rispetto a 62,692 dell'anno precedente.

TREND DEGLI ARRIVI DEI MIGRANTI SULLE COSTE ITALIANE			
Anno	2010	2011	2012
Numero	4,406	62,692	13, 267

Elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno



Elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

Nel corso del 2012, dal punto di vista operativo, la risposta italiana alla situazione d'emergenza di natura migratoria si è tradotta nell'inaugurazione, il 15 febbraio 2012, del Centro

¹⁵⁷ <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends-2012-released/>

Nazionale di Coordinamento, istituito presso la citata Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, di cui faranno parte personale di Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Carabinieri, Marina Militare e Capitaneria di Porto. Il CNC, coordina le Forze di Polizia e Forze Armate impegnate nell'attività di controllo dei confini nazionali per il contrasto all'immigrazione illegale, gestendo le informazioni relative agli eventi di immigrazione irregolare via mare in *near-real time*.

Stakeholder: Croce Rossa Italiana	Fase di diagnosi (della formulazione)
Declinazione immigrazione	Emergenza, grave problema sociale, grava inutilmente sul welfare degli enti, una bomba sociale, pericolosità sociale

A febbraio, l'audizione del commissario straordinario della Croce Rossa Italiana, Francesco Rocca, è stata finalizzata a diagnosticare come le emergenze hanno inciso sulle attività dei vari stakeholder. In tal senso, Francesco Rocca afferma che *“occorre trovare una soluzione per il grave problema sociale rappresentato da queste migliaia e migliaia di persone, che rischiano di trasformarsi in manovalanza per attività criminali o di gravare inutilmente sul welfare degli enti locali, senza alcuna possibilità di integrarsi attraverso percorsi giuridicamente riconoscibili.”*¹⁵⁸.

Inoltre, aggiunge che *“(…) secondo me, la soluzione che si è adottata con i migranti tunisini è quella auspicabile in questo momento, altrimenti noi oggi abbiamo persone senza diritti, non tutelate, ossia quella che io definisco (…) una bomba sociale. Parliamo infatti di migliaia di individui, che costituiscono un elemento di pericolosità sociale sotto il profilo del rischio di conflitti o di una loro possibile trasformazione in manodopera della criminalità: si tratta di una eventualità che noi dobbiamo scongiurare, anche per non compromettere un percorso di integrazione già avviato da diversi mesi.”*¹⁵⁹

La securitizzazione della migrazione viene declinata in termini di tensioni, alto rischio di conflittualità.

Stakeholder: Ministero per la cooperazione	Fase di diagnosi (della formulazione)
---	---------------------------------------

¹⁵⁸ <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0228/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹⁵⁹ Idem

internazionale e l'integrazione	
Declinazione immigrazione	Una visione dell'immigrazione come fenomeno emergenziale: c'è bisogno di sicurezza per tutti, italiani e non italiani, per tutti coloro che sono nel territorio nazionale.

Nell'audizione di Andrea Riccardi, Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, l'immigrazione viene riferita come *“una visione dell'immigrazione come fenomeno emergenziale”*. L'Italia, secondo Riccardi, non presenta un modello di integrazione né all'inglese né alla francese, *“la sua debolezza, e al tempo stesso la sua forza, è proprio quella di essere un Paese senza modello, con una platea di immigrati estremamente particolare”*. Nonostante ciò, aggiunge *“credo che dobbiamo abbandonare una cultura dell'emergenza e, permettetemi di dirlo, anche un linguaggio emergenziale legato ai temi della immigrazione; un linguaggio che tante volte è diventato allarmistico e aggressivo”*¹⁶⁰.

Il 10 marzo 2012 è entrato in vigore l'Accordo di integrazione, tra Stato e cittadini stranieri di nuovo ingresso: l'accordo prevede la verifica degli obiettivi di integrazione assunti dallo straniero al momento dell'ingresso e, rispettivamente, l'erogazione di servizi di integrazione. L'Accordo è infatti divenuto operativo ed è applicabile agli stranieri di età superiore ai 16 anni che chiedano un permesso di soggiorno di durata superiore a un anno. Un ruolo di primo piano riveste, inoltre, il principio di condizionalità al soggiorno: l'Accordo è articolato per crediti, corrispondenti al livello di conoscenza della lingua italiana, della cultura civica e della vita civile in Italia. Nel complesso, l'Accordo si situa in una linea di continuità con il piano interministeriale denominato *“Identità e incontro”*, reso noto nel 2010.

Riccardi fa riferimento all'Accordo di integrazione nell'ambito del Piano per l'integrazione nella sicurezza, entrato in vigore a Marzo 2012. Il Piano rappresenta lo strumento di pianificazione per le politiche dell'integrazione e parte dal presupposto che il fenomeno migratorio sia complesso e richieda pertanto una definizione urgente all'interno di una cornice culturale: *“quando si parla di immigrati, si parla del bisogno di sicurezza, sicurezza per gli italiani. Io credo che sia importante ribadire che c'è bisogno di sicurezza per tutti, italiani e non italiani, per tutti coloro*

¹⁶⁰<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0228/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

che sono nel nostro territorio nazionale.”¹⁶¹

A livello bilaterale, è stata riavviata la collaborazione, interrotta durante le fasi cruciali della crisi politica che ha interessato il Nord Africa, con la Libia e la Tunisia, paesi con i quali si sta dialogando per riuscire a coniugare la massima efficienza del controllo delle frontiere con il rispetto dei diritti umani. In questo senso, il 3 aprile si è tenuto a Tripoli un incontro tra il Ministro dell’Interno italiano e quello libico, ed è stata siglata un’intesa che, ricollegandosi alla Tripoli Declaration del precedente gennaio, conferisce particolare rilievo e valenza al rispetto dei diritti umani, anche nel quadro della cooperazione di polizia in materia migratoria, in particolare in termini di contrasto al traffico di esseri umani legato ai flussi migratori. E’ stato concordato di rinnovare sia il progetto per la realizzazione di un sistema di gestione dei dati per l’anagrafe civile, sia le attività del progetto «Sah-Med», cofinanziato dall’Unione Europea e finalizzato alla prevenzione e alla gestione dei flussi migratori irregolari, dal deserto del Sahara al Mar Mediterraneo.

L’intesa sancisce forme di collaborazione per quanto riguarda la formazione per le forze di polizia, il controllo delle coste e il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere libiche, per favorire il rientro volontario dei migranti nei Paesi di origine anche in collaborazione con l’OIM. Gli incontri bilaterali, tenuti dal Ministero dell’Interno Cancellieri con i rappresentanti del governo tunisino, sono stati finalizzati a intensificare il livello di collaborazione raggiunto sui temi dell’immigrazione, sia in riferimento ai flussi di ingresso regolari che a quelli di natura clandestina, e hanno previsto un rinnovato impegno a garantire altresì il rispetto dei diritti umani dei cittadini migranti e l’accesso alle misure di protezione internazionale.

Stakeholder: Missione dell'OIM in Italia	Fase di diagnosi (della formulazione)
Declinazione immigrazione	I migranti sono una forza positiva di sviluppo

Durante la seduta dell'8 maggio 2012, audizione del Capo Missione dell'OIM in Italia, Josè Oropeza, si parla di tre punti fondamentali: l'integrazione, l'immigrazione irregolare e il ritorno assistito dei migranti. L’immigrazione si declina in termini di *“forza positiva di sviluppo”*, i migranti *“contribuiscono alle spese per la sicurezza, la scuola, la salute, con 12 miliardi di euro*

¹⁶¹<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0228/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

*all'anno, ricevono invece 10,5 miliardi di euro all'anno.*¹⁶² Il rafforzamento delle frontiere potrebbe essere una soluzione per controllare i flussi migratori, insieme all'adozione di misure punitive, quali la criminalizzazione dell'ingresso o del soggiorno dei migranti in condizione di irregolarità o il prolungamento del loro periodo di detenzione nei centri di identificazione ed espulsione chiamati CIE. Queste misure non si sono rivelate molto efficaci, quindi, secondo José Oropeza, bisogna avere una *“promozione della cooperazione su più fronti con i Paesi di origine; una cooperazione che includa, ma non si limiti al coinvolgimento del Governo del Paese di migrazione. Questo significa non solo firmare accordi di riammissione dei migranti, ma promuovere approcci più ampi, come programmi di sviluppo da realizzare nei Paesi d'origine, in particolare in quelli caratterizzati da un alto tasso di emigrazione, per alleviare la pressione migratoria esercitata su questa sponda del Mediterraneo.*”¹⁶³

Secondo FRONTEX¹⁶⁴, nella prima metà del 2012, i rilevamenti di attraversamento illegale nella zona Mediterranea centrale sono stati ridotti rispetto allo stesso periodo, febbraio – settembre, del 2011. La maggior parte delle rilevazioni di attraversamento illegale delle frontiere sono state sul confine sud-orientale dell'Unione Europea. I rilevamenti di attraversamento illegale delle frontiere più segnalati hanno coinvolto, nel 2012, un numero elevato di siriani. La grande maggioranza di siriani migranti sono stati segnalati al confine greco con la Turchia.

Nel corso del 2012, i rilevamenti sulla rotta del Mediterraneo Centrale sono stati in costante aumento ed entro la fine dell'anno ammontavano a più di 10 000. La maggior parte dei migranti provenivano da paesi sub-sahariani (in particolare Eritrea e Somalia) 5 038 rilevamenti nel 2012, 67%) e Somalia (2 604, 66%). La capacità istituzionale di affrontare l'immigrazione irregolare dal Nord Africa rimane limitata.

Dalla Tunisia: il numero di migranti rilevati sulla rotta Mediterraneo centrale è significativamente diminuito, dopo settembre 2012, quando è stato raggiunto un accordo tra Italia e Tunisia di rimpatriare i tunisini fino a 100 a settimana.

Dalla Libia: la maggior parte sub-sahariani rilevati nell'area del Mediterraneo Centrale in particolare dall'Eritrea e dalla Somalia, segnalati per essere partiti dalla Libia, in particolare dalle

¹⁶²<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0508/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹⁶³<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0508/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹⁶⁴ http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf

zone costiere vicino a Tripoli, Zawiya e Bengasi.

Dall'Egitto: nel 2012, i primi rilevamenti di attraversamento illegale nel Mediterraneo centrale dall'Egitto si sono verificato nel mese di aprile. Alessandria è stata citata come la principale area di partenza.

Come soluzioni alternative, l'OIM ha promosso iniziative di questo genere anche a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Ad esempio, il progetto «*Mare Nostrum*», finalizzato a supportare i migranti sbarcati sulle coste italiane e maltesi, ospitati in cinque centri di accoglienza in Italia e in sette centri a Malta. Nell'ambito del progetto, sono stati organizzati corsi di formazione sulla cultura, sull'organizzazione sociale e politica, sul sistema legale italiano o maltese, e sono stati raccolti profili di lavoratori richiedenti asilo e di rifugiati, in modo da identificare le loro competenze e rafforzare la loro inclusione sociale, una volta ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Il progetto «*Nautilus*», di cui l'OIM è un partner, fornisce consulenza legale e orientamento agli uffici competenti e al servizio sociale e territoriale presente in Italia; promuove attività di *job matching* e la partecipazione a corsi di lingue e orientamento professionale organizzati sul territorio italiano.

Jose Oropeza, Capo Missione dell'OIM in Italia, propone affrontare la migrazione “*con politiche che includano, nel Paese di destinazione, l'accoglienza dei migranti, che facilitino il ritorno, ma anche - attraverso la cooperazione internazionale - che aiutino il Paese di origine a svilupparsi.*”¹⁶⁵

Stakeholder: Commissione Nazionale per il diritto di asilo	Fase di diagnosi (della formulazione)
Declinazione immigrazione	Costi per lo Stato

Nell'audizione al Comitato Schengen del 5 giugno 2012¹⁶⁶, il Presidente della Commissione Nazionale per il Diritto d'asilo presso il Ministero dell'Interno, il Prefetto Alfonso Pironti, ha illustrato le misure di contrasto all'uso strumentale delle richieste di riconoscimento d'asilo, tra cui il ricorso in sede giudiziale alla nozione di domanda manifestamente infondata. Inoltre, ha

¹⁶⁵ <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0508/s000r.htm?campo=/bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹⁶⁶ Idem

parlato dei costi per lo Stato attraverso l'accoglienza diffusa, istituita sul territorio dalla protezione civile e, in periodi di normalità, nei cosiddetti CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), che hanno anch'essi un costo per lo Stato.

In attuazione della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari, la legge 129/2011 ha definito la disciplina dei “Programmi di rimpatrio assistito”, regolati ex art. 14-ter del D.lgs 286/98. I programmi di rimpatrio volontario ed assistito verso il Paese di origine o di provenienza di cittadini di Paesi terzi sono attuati dal Ministero dell'interno, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative, esperte nel settore dei rimpatri, con gli enti locali e con associazioni attive nell'assistenza agli immigrati.

La comunicazione (COM(2012)286¹⁶⁷) adottata il 19 giugno 2012 dalla Commissione Europea per l'eliminazione della tratta di esseri umani, comprendente un complesso di misure da attuare nell'arco del quadriennio 2012-2016, è stata accolta positivamente a livello nazionale.

Il 25 maggio 2009 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la direttiva “Blue Card” (2009/50/CE) che introduce norme comuni sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. La direttiva 2009/50/CE è stata recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 108 del 28 giugno 2012. Tale decreto ha modificato le seguenti leggi nazionali: il decreto legislativo 286/1998 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” e successive modifiche; il DPR 394/1999 “Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”; la legge n. 68/2007 “Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio”; infine, l'Ordinanza del Ministero degli Esteri relativa ai visti, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 280 del 1 dicembre 2011.

Stakeholder: l'Ufficio ILO per l'Italia e San Marino	Fase di diagnosi (della formulazione)
Declinazione immigrazione	Reato d'immigrazione

Nell'audizione del Direttore dell'Ufficio ILO per l'Italia e San Marino, Luigi Cal parla del cd. «pacchetto sicurezza» e della questione del «reato di immigrazione», per il quale, dopo sei mesi di disoccupazione, una persona rischia di diventare clandestina e quindi «criminale». L'ILO

¹⁶⁷[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2012\)0286_/com_com\(2012\)0286_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2012)0286_/com_com(2012)0286_it.pdf)

chiede che il «pacchetto sicurezza» non sia in contraddizione con la convenzione n. 143.

Stakeholder Una delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome.	Fase di diagnosi (della formulazione): la proposta è di istituire un tavolo di coordinamento a livello centrale e tavoli di coordinamento regionali.
Declinazione immigrazione	Copertura finanziaria da parte del Governo di tutti gli interventi già attuati o da attuare; la creazione di un fondo stabile per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; copertura finanziaria; un momento di emergenza

Il 10 luglio 2012 si è tenuta l'audizione di una delegazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di fronte al Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, che ha messo in evidenza la necessità di garanzie di non respingimento indiscriminato, imposte dall'accesso al territorio di flussi misti. A questo proposito, si ricorda che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con sentenza del 23 febbraio 2012 – Caso Hirsi contro Italia, ha condannato l'Italia per il respingimento in mare di cittadini somali ed eritrei avvenuto al largo di Lampedusa il 6 maggio 2009.

Nella Seduta del 10 Luglio 2012¹⁶⁸, Lia Giovanazzi Beltrami, assessore alla solidarietà internazionale e alla convivenza della provincia autonoma di Trento, parla dell'emergenza nord Africa in termini di *“garanzia dell'integrale copertura finanziaria da parte del Governo di tutti gli interventi già attuati o da attuare”*¹⁶⁹, il supporto all'uscita dal sistema di accoglienza dei migranti con interventi per facilitare il loro inserimento socio-lavorativo, con l'attivazione di percorsi che potenzino le competenze e i tirocini, la responsabilizzazione di tutti gli enti regionali, alla luce dell'esperienza del progetto emergenza Nord Africa; la proposta è quella di istituire un tavolo di coordinamento a livello centrale e tavoli di coordinamento regionali e la creazione di un fondo stabile per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

¹⁶⁸ <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0710/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹⁶⁹ Idem

La diagnosi di Teresa Marzocchi, assessore alla promozione delle politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, volontariato, associazionismo e terzo settore della regione Emilia-Romagna, viene rivelata come segue: *“il primo (...) riguarda la necessità di riconoscere ai migranti l'accesso al nostro territorio nella tipologia di flussi che definiamo misti”*¹⁷⁰. Bisogna, secondo lei *“creare le condizioni affinché tutte le persone che arrivano sul nostro territorio siano accolte e identificate, per accertare se abbiano diritto ad ottenere l'asilo”*¹⁷¹. Per attuare la normativa vigente, *“- non occorrono, a nostro avviso, nuove normative - occorre, nonostante tutte le difficoltà (in primis quella economica), dare una corretta applicazione alle norme esistenti e con una buona collaborazione istituzionale questo è senz'altro possibile”*¹⁷².

Teresa Marzocchi, propone *“di lavorare all'attuazione dello SPRAR a livello nazionale integrato, (...) con un tavolo centrale di coordinamento che consentirebbe una certa flessibilità nella distribuzione.”*¹⁷³. Inoltre fa riferimento a *“mettere in piedi un sistema integrato, con tutti i limiti, ma con fondi necessari ed indifferibili”*¹⁷⁴.

Lia Giovanazzi Beltrami aggiunge *“Finché, quindi, non ci sarà una stabilità politica effettiva - li servono, mediamente, dai cinque ai dieci anni per fare ripartire il mercato del lavoro - la situazione di emergenza ci si ripresenterà in un futuro. Sarebbe molto importante (...) rinforzare e rendere più competenti ancora, dal punto di vista normativo, le commissioni territoriali, assieme alla proposta, (...) di rinforzare i tavoli di coordinamento: questo aiuterebbe molto quando ci sono dei sovraccarichi da sostenere nel sistema dell'accoglienza e mi riferisco, in particolare, ai minori stranieri non accompagnati.”*¹⁷⁵

Per contrastare l'immigrazione irregolare, il decreto del 16 luglio 2012, n. 10923 ha recepito la direttiva europea 2009/52/CE, inasprendo il regime sanzionatorio nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi sprovvisti di regolare permesso di soggiorno, un tema già ampiamente disciplinato dalla normativa nazionale. Il decreto legislativo stabilisce che il nulla osta al lavoro potrà essere rifiutato nel caso in cui il datore di lavoro risulti condannato per determinati reati tra i quali: il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; il reclutamento di

¹⁷⁰ Idem

¹⁷¹ Idem

¹⁷² Idem

¹⁷³ Idem

¹⁷⁴ Idem

¹⁷⁵ Idem

persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della stessa o di minori da impiegare in attività illecite; l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro.

Stakeholder: Caritas italiana	Fase di proposte (della formulazione):
Declinazione immigrazione	Migranti economici: un bacino di irregolarità, carenza di fondi

Nell'Audizione del responsabile dell'ufficio immigrazione della Caritas italiana, Oliviero Forti, 24 Luglio 2012, si concentra sui migranti economici e le spese di centinaia di milioni per accogliere queste persone. Le proposte sono: *“di definire un provvedimento che riconosca una forma di permesso temporaneo per agevolare l'uscita di queste persone da forme di accoglienza che nella stragrande maggioranza dei casi non hanno più senso”*¹⁷⁶. Questa proposta si rivolge a persone che potrebbero rimanere sul territorio lavorando e quindi sostenendosi in autonomia, mentre sono ancora a carico dello Stato. Forti aggiunge che *“il nostro è un Paese che per l'ennesima volta dimostra, purtroppo, di fare politica dell'immigrazione attraverso provvedimenti di natura straordinaria”*¹⁷⁷. Rispetto alla cittadinanza, richiama un'iniziativa, la campagna «L'Italia sono anch'io», promossa da un cartello molto nutrito di organizzazioni, tra cui Caritas italiana, che ha depositato, qualche mese fa, una proposta di legge di iniziativa popolare per la modifica dell'attuale normativa sulla cittadinanza.

Il responsabile dell'ufficio immigrazione della Caritas italiana mette in discussione anche la direttiva 2011/36/UE che sostituiva la precedente decisione quadro, recepita dall'Italia con la legge 11 agosto 2003, n. 228. In sostanza, si rivede tutta la materia legata al *trafficking*.

Stakeholder: Ministero per gli affari europei	Fase di proposte(della formulazione)
Declinazione immigrazione	un fondo di drammaticità

L'Audizione del Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanesi, tenuta l'11 settembre 2012¹⁷⁸ parla delle linee di intervento della riforma dei meccanismi di funzionamento di Schengen, una di esse riguarda le procedure di valutazione sulla capacità degli Stati membri di effettuare i controlli alle frontiere (il controllo delle persone provenienti da fuori Unione europea

¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Idem

¹⁷⁸ Idem

si dovrebbe svolgere in maniera analoga in tutti i paesi dell'Unione Europea), e la seconda coinvolge i meccanismi per attivare le misure necessarie in caso di anomalie nei flussi migratori, quello che viene comunemente chiamato il «Codice Schengen», il Codice delle frontiere.

In ciò che riguarda il primo aspetto, il Ministro afferma che *“una delle idee sul tappeto è di procedere anche a dei controlli senza preavviso, per cui degli «ispettori» dell'Unione europea si recherebbero a verificare i sistemi di controllo presso singoli posti di frontiera anche senza un preavviso concordato, proprio al fine di accertare che, nella quotidianità, tutto si svolga nel modo più corretto”*¹⁷⁹.

Riguardando al secondo aspetto, nella revisione del Codice Schengen, ci si sta concentrando sul momento in cui si deve attivare questa situazione di preallarme o di intervento, *“l'idea è che non sia sufficiente un semplice aumento dei flussi migratori per permettere ad alcuni degli Stati membri di Schengen di reintrodurre dei controlli, ma occorre che esista un vero nesso di causa ed effetto tra l'aumento dei flussi e una dimostrata incapacità dello Stato di adempiere ai suoi doveri di controllo.”*¹⁸⁰

In ciò che riguarda il sistema comune europeo relativo all'asilo, *“la posizione attuale del nostro Governo è favorevole all'attuazione, entro la fine di quest'anno, di un sistema comune di asilo che sia fondato su un elevato livello di protezione, ma anche di deterrenza e di prevenzione dei possibili abusi.”*¹⁸¹. L'idea sarebbe di *“avere una procedura comune che tenga presente questi criteri di tutela e di solidarietà nei confronti dei soggetti potenzialmente aventi diritto all'asilo.”*¹⁸².

Il pacchetto normativo si compone di tre elementi: due direttive e una revisione del Regolamento Dublino II, cui faceva riferimento il Presidente nella sua introduzione.

La prima direttiva - la cosiddetta «direttiva accoglienza»¹⁸³ ha come obiettivo di ridurre i margini di discrezionalità di ciascuno Stato membro nel definire gli standard per l'accoglienza a livello nazionale, vale a dire applicare dei criteri uniformi nei diversi Paesi dell'area Schengen.

Per quanto riguarda la «direttiva procedure»¹⁸⁴ sono previste le varie procedure di dettaglio in relazione a come si dovrà procedere a fronte delle diverse domande.

¹⁷⁹Idem

¹⁸⁰Idem

¹⁸¹Idem

¹⁸²Idem

¹⁸³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>

¹⁸⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32013L0032>

Per quanto riguarda la revisione del Regolamento Dublino II,¹⁸⁵ l'idea è di rafforzare la competenza dello Stato membro di primo ingresso di colui che chiede l'asilo. Ancora una volta, questo richiede la capacità dei vari Stati di gestire con rapidità le varie procedure, nonché una maggiore capacità di intercomunicazione tra essi.

La cooperazione con Paesi terzi in materia di cosiddetta «politica migratoria» si concentra, secondo il Ministro, sul dialogo aperto, intenso e cooperativo con i Paesi terzi, cercando di stabilire quanto più possibile dei quadri di comunicazione efficace e una normativa comune. In questo senso, *“è prevista una road map, stabilita dalla presidenza danese e dalla Commissione, che punta, attraverso contatti e l'individuazione di determinati impegni e di capitoli d'impegno, ad avere un risultato concreto nell'ambito della cooperazione anche delle autorità di vigilanza dei Paesi terzi (forze di polizia, polizia di frontiera, Guardia costiera, forze armate e quant'altro) per collaborare con i Paesi dell'area Schengen nel controllo delle frontiere, in particolare marittime, ma anche terrestri, dove pure si sono manifestati dei flussi migratori.”*¹⁸⁶

Enzo Moavero Milanese, Ministro per gli affari europei, propone come soluzione l'affinamento delle terapie abilitative delle varie amministrazioni chiamate in causa dal sistema di Schengen *“per ottenere quanto più possibile l'affidabilità di un'attività uniforme in queste procedure di controllo.”*¹⁸⁷. Il fenomeno migratorio viene declinato con toni drammatici, che possono colpire i cittadini sotto il profilo della sicurezza: *“si ha timore che arrivino persone di cultura differente, portatrici di diversi tipi di impostazione sociale e culturale”*. Le azioni concrete riguardano gli accordi con i Paesi di partenza o di transito dei flussi migratori sono fondamentali perché ci deve essere un meccanismo di controllo sufficientemente efficace nei Paesi di partenza. L'accordo con i Paesi vicini deve essere una priorità *“ci vuole un fronte comune europeo, nonché la sensibilità e la solidarietà di tutti i Paesi.”*¹⁸⁸. Occorrono, quindi, accordi bilaterali tra Europa e Paesi terzi, nonché il consolidamento dell'area mediterranea. Esiste, sebbene non sia sufficientemente sviluppata, l'Unione per il Mediterraneo, con il relativo processo di Barcellona che potrebbe essere rafforzato.

¹⁸⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:133153>

¹⁸⁶ <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0925/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

¹⁸⁷ Idem

¹⁸⁸ Idem

Stakeholder: Ministro dell'interno	Fase di proposte (della formulazione) proposte legislative che segnano il nuovo corso del sistema Schengen; un meccanismo di valutazione e di monitoraggio sull'applicazione dell' <i>acquis</i> di Schengen.
Declinazione immigrazione	L'Italia ha richiesto l'attivazione di misure d'urgenza

Nell'audizione parlamentare del 25 settembre 2012, il Ministro dell'Interno ha auspicato, a nome del Governo italiano, *“la realizzazione di una politica europea di rimpatri maggiormente incisiva, da attivare rafforzando la coesione e le sinergie tra gli Stati Membri. Si ritiene opportuno instaurare un ciclo virtuoso e solidale tra i Paesi dell'Unione, evitando il proliferare di iniziative prive di organicità e coordinamento, che rispondono esclusivamente alle logiche dei singoli interessi nazionali e non a una prospettiva di respiro europeo”*¹⁸⁹. Il Ministro Cancellieri, nell'Audizione del 25 settembre al Comitato Schengen, ha riconosciuto il ruolo fondamentale di FRONTEX auspicandone il potenziamento. Ha ricordato, inoltre, come in occasione del naufragio del 6 settembre 2012 presso Lampedusa, nel quale persero la vita 10 migranti, sia stato prezioso il Contributo di FRONTEX nei soccorsi dei 56 naufraghi.

Anna Maria Cancellieri Ministro dell'interno *“L'Italia ha richiesto l'attivazione di misure d'urgenza, ribadendo la propria consolidata posizione sulla necessità di una politica europea in materia di controllo delle frontiere esterne dell'Unione, che tenga in debito conto le peculiarità dei Paesi della sponda nord del Mediterraneo, maggiormente esposti al fenomeno migratorio.”*¹⁹⁰. Di conseguenza, tale invito è stato accolto dalla Commissione Europea, che ha presentato un pacchetto di proposte legislative che segnano il nuovo corso del sistema Schengen. Le proposte riguardano la possibilità di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, in presenza di circostanze eccezionali, nonché il meccanismo di valutazione e di monitoraggio sull'applicazione dell'*acquis* di Schengen. Per quanto riguarda la *road map* in materia migratoria e la cooperazione con i Paesi terzi, presentata nel corso del Consiglio GAI del 26 aprile, il documento traccia le linee e i tempi per dare coerenti risposte al complesso fenomeno delle pressioni migratorie *“lo scopo è migliorare le capacità degli Stati terzi nella gestione dei flussi migratori, incentivare le conclusioni di accordi di riammissione e, più in generale, sviluppare il dialogo con i Paesi del*

¹⁸⁹ Idem

¹⁹⁰ Idem

Mediterraneo meridionale, anche in vista della definizione dei partenariati di mobilità e dei programmi regionali di protezione. ¹⁹¹ .

Inoltre, il documento affronta questioni nodali quali rafforzare la prevenzione, il controllo e il contrasto dell'immigrazione clandestina alla frontiera greco-turca, proveniente dai Balcani occidentali, e un maggiore impegno a contrastare l'abuso dei diritti alla libera circolazione da parte di cittadini di Paesi terzi. Per quanto riguarda le iniziative con la Libia, dichiara la ministra *“il 3 aprile ho incontrato a Tripoli il Ministro dell'interno, con il quale ho siglato un processo verbale che, ricollegandosi alla Tripoli Declaration, conferisce particolare rilievo e valenza al rispetto dei diritti umani, anche nel quadro della cooperazione di polizia in materia migratoria.* ¹⁹².

Per quanto riguarda il livello europeo, si registra una volontà comune di pervenire, entro 2012, al completamento del Sistema unico. Il rispetto di tale termine comporta l'adozione di un pacchetto di provvedimenti normativi riguardanti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo (cosiddetta direttiva «accoglienza»), le procedure comuni per la protezione internazionale (cosiddetta direttiva «procedure») e il ravvicinamento dei diritti garantiti dallo *status* di rifugiato e da quello di beneficiario di protezione sussidiaria (cosiddetta direttiva «qualifiche»).

Al fine di far fronte all'eccezionale afflusso dei richiedenti asilo, a seguito dell'emergenza Nord Africa, il Ministro dell'interno è stato autorizzato a istituire ulteriori cinque nuove sezioni. Pertanto, attualmente, sul territorio, oltre alle dieci commissioni, sono operative in totale 13 sezioni.

Nell'ambito del complessivo sistema di accoglienza dei titolari o dei richiedenti diritto di asilo assume un ruolo particolare lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), da considerare il «modello italiano» di sostegno all'integrazione, riconosciuto e apprezzato in Europa per la sua sperimentazione, divenuta misura della capacità di accoglienza del nostro Paese.

Anna Maria Cancellieri parla dell'allerta in tema di sicurezza: *“Siamo molto allertati e molto attenti a quello che sta accadendo. Svolgiamo un'attività molto intensa di controllo sulle reti del terrorismo internazionale (...). Il problema esiste realmente, proprio per questo dobbiamo essere molto aperti e rispettosi dei diritti civili del richiedente asilo e di quanti ne hanno titolo, ma anche molto rigorosi per non lasciare spazio a chi nel nostro territorio non deve stare. Insomma, si deve coniugare umanità con rigore nella stessa misura e con la stessa fermezza. Ribadisco, pertanto,*

¹⁹¹ Idem

¹⁹² Idem

*che sul tema del terrorismo internazionale vi è molta attenzione e viene condotta un'importantissima attività*¹⁹³.

Nella seduta del 26 settembre 2012 è stata sancita l'intesa tra Governo, Regioni ed enti locali sul "Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza nord-Africa"¹⁹⁴ nel quale vengono illustrati gli strumenti di *governance* istituzionale delle azioni, la pianificazione finanziaria degli interventi e specifiche linee di intervento, tra le quali la puntuale definizione dello status giuridico da attribuire a coloro che hanno fatto richiesta di protezione internazionale.

Nel 2012 è proseguita l'Operazione congiunta Hermes, incentrata sulle rotte dell'immigrazione irregolare dalla Tunisia e dalla Libia verso l'Italia. Arrestare i trafficanti coinvolti nel favoreggiamento della migrazione non autorizzata, che mettono a rischio la vita dei migranti coinvolti costringendoli a viaggiare su imbarcazioni di fortuna, è uno dei principali obiettivi di questa Operazione.

In seguito alla conclusione dell'Operazione Rabbit 2010, l'Operazione congiunta Poseidon ha visto coinvolte, presso i confini tra la Grecia e la Turchia e la Bulgaria e la Turchia, guardie di frontiera provenienti da 25 Stati membri, tra cui l'Italia. Sulla base delle più recenti valutazioni analitiche, l'implementazione dell'Operazione Poseidon è stata estesa, nelle medesime aree operative, per tutto il primo trimestre del 2013. Tale Operazione è stata completata da operazioni congiunte finalizzate al ritorno dei migranti irregolari nel Paese di origine e in particolare dal progetto Attica, che ha aiutato la polizia greca a potenziare le sue capacità nel settore dei rimpatri. Una particolare menzione spetta al progetto EUROSUR.

Nel IV Rapporto EMN "Canali migratori – visti e flussi irregolari"¹⁹⁵, viene illustrato il complesso delle misure adottate dal Governo italiano per prevenire e contrastare flussi migratori irregolari. In particolare, a livello comunitario ed in seno al GAI, il Governo ha sollecitato l'impegno dei Paesi terzi per risultati concreti e visibili nel controllo delle proprie frontiere, sia marittime che terrestri. Complessivamente, sono in vigore accordi di riammissione, stipulati dall'Italia con Paesi esteri, di cui 15 con Paesi terzi e altri 15 con Stati dell'UE.

Per quanto riguarda la Tunisia e l'Algeria, a partire dal 12 luglio 2010, sono possibili espulsioni numericamente consistenti, seppure come risultato di provvedimenti adottati nei

¹⁹³ Idem

¹⁹⁴ <http://www.ufficio.immigrazione.it/rivista/articolo/3510>

¹⁹⁵ http://ssai.interno.it/download/allegati/rosa7a_fourthemnitalyreport_migrationchannels_visasandirregularflows_2012_ita.pdf

confronti dei singoli. Per ciò che concerne l’Egitto – come effetto della collaborazione operativa tra la direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere e la Rappresentanza diplomatica egiziana in Italia – i ritorni nel 2011 sono stati molto più numerosi in confronto allo stesso periodo nel 2009. A livello bilaterale, è stata riavviata la collaborazione, interrotta durante le fasi cruciali della crisi politica che ha interessato il Nord Africa, con la Libia e la Tunisia, Paesi con i quali si sta dialogando per riuscire a coniugare la massima efficienza del controllo delle frontiere con il rispetto dei diritti umani. In merito al controllo delle frontiere esterne, sono in vigore accordi di polizia con circa quaranta Paesi terzi, con l’obiettivo di sviluppare un’azione comune di contrasto allo sfruttamento dell’immigrazione irregolare e al traffico di esseri umani.

Il documento di programmazione adottato il 5 ottobre 2012 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali "Atto di indirizzo per il triennio 2013-2015" prevede l'avvio di iniziative di inserimento socio-lavorativo per migranti coerenti con quanto previsto dalle Linee di intervento suddette.

Stakeholder: Consiglio italiano per i rifugiati (CIR)	Fase di proposte (della formulazione) L’attuazione di un programma incentivato di rimpatrio volontario
Declinazione immigrazione	I costi della migrazione

L’audizione del direttore del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), Christopher Hein, seduta del 23 ottobre 2012 inquadra la crisi del Nord Africa in termini di costi *“alla fine di quest’anno potrebbe arrivare a ben 1,3 miliardi di euro, in buona parte a causa dell’emergenza immigrazione curata dalla protezione civile. Ci preoccupa che questa enormità di fondi sia stata spesa senza finalità concrete e senza arrivare a soluzioni.”*¹⁹⁶. L’attuazione di un programma incentivato di rimpatrio volontario, che preveda misure di reintegrazione nei Paesi di origine, potrebbe portare un monitoraggio sul rispetto dei diritti delle persone che ritornano in quel Paese. La proposta dell’introduzione di misure di integrazione, in Italia, per chi trova un lavoro regolare, avrebbe un costo ben minore dell’accoglienza pura, che costa 46 euro a persona al giorno, per cui *“occorre un programma nazionale di integrazione dei rifugiati: è un investimento che costa relativamente poco, in confronto a quanto costa affrontare le devianze sociali e l’abbandono di queste*

¹⁹⁶<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1023/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

persone. ¹⁹⁷.

Per quanto riguarda il rimpatrio volontario assistito, attualmente esiste un fondo europeo che lo finanzia, ma che in Italia è utilizzato tradizionalmente non per il rimpatrio volontario ma per il rimpatrio coatto: quindi è impiegato dalla pubblica sicurezza per i costi di espulsione e trasporto coatto nel Paese di origine. L'orientamento della «direttiva ritorno» dell'Unione europea, invece, è esattamente l'opposto, ossia di favorire in ogni modo il ritorno volontario assistito.

Nel corso del “Forum della cooperazione internazionale”, organizzato dal Ministero per la cooperazione e l'integrazione a Milano tra l'1-2 ottobre 2012 è stato presentato un documento programmatico in cui si ribadisce un modello italiano che punta al co-sviluppo, cioè a *“valorizzare le competenze, le risorse e la mobilità dei migranti in un processo dinamico, centrato sul valore della persona e sulla rete di relazioni dei migranti nelle comunità di origine e di accoglienza”*¹⁹⁸. Nel solco del concetto di “co-sviluppo” si afferma anche l'approccio del “Triple win” (teso a far beneficiare i migranti, le società di destinazione e quelle di origine, di un vantaggio condiviso): in questa ottica il co-sviluppo può essere considerato come l'elaborazione e l'attuazione congiunta di politiche transnazionali vantaggiose per tutte le parti coinvolte.

In tale contesto si inserisce anche il citato “Dialogo MTM” (Mediterranean Transit Migration), volto a focalizzare l'attenzione, nel medio e lungo periodo, sulle cause delle migrazioni allo scopo di pervenire a un rafforzamento istituzionale delle strutture amministrative che si rivolgono alle comunità dei migranti. Nell'ambito del “Dialogo MTM”, in particolare, è stato avviato il progetto “Linking emigrant communities for more development - Inventory of institutional capacities and practices”, promosso congiuntamente dall'ICMPD e dall'OIM e cofinanziato dalla Cooperazione Italiana, dai Paesi Bassi, dalla Francia e dalla Svizzera, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo del dialogo politico e istituzionale tra i Paesi Partner, per il rafforzamento della diaspora nel suo complesso, nonché la valorizzazione della “diaspora policy” in ciascun Paese. È attualmente in corso la seconda fase del progetto, denominata “Strengthening African and Middle Eastern Diaspora Policy through South-South Exchange” (AMEDIP), che mira a sviluppare le capacità dei Paesi partecipanti nel valorizzare il ruolo della diaspora in una prospettiva di cooperazione Sud-Sud, a consolidare i risultati raggiunti e a condividerli con gli altri Paesi Partner del “Dialogo MTM”, secondo un approccio complessivo coerente con gli obiettivi

¹⁹⁷Idem

¹⁹⁸Idem

comunitari espressi nel “Global Approach on Migration and Mobility”.

Stakeholder: Guardia di finanza	Fase di proposte (della formulazione) L’obiettivo è quello di elaborare un sistema di gestione dei flussi migratori più flessibile ed articolato.
Declinazione immigrazione	Operazioni

L’audizione del capo ufficio delle operazioni aeronavali della guardia di finanza, colonnello Michele Dell’Agli, seduta del 6/11/2012, presenta le particolarità di un sistema europeo integrato per il controllo e la sorveglianza delle frontiere marittime (MEDSEA) e l’implementazione di un moderno sistema tecnologico per la sorveglianza del bacino mediterraneo, mirato a prevenire la perdita di vite umane in mare e a contrastare efficacemente il fenomeno dell’immigrazione irregolare (BORTEC). Inoltre, si citano le partecipazioni a iniziative di cooperazione aeronavale congiunte nelle zone che subiscono la maggiore pressione migratoria: l’operazione Hermes, organizzata e diretta dalla guardia di finanza nella sede di Lampedusa per la gestione delle attività di controllo dei migranti irregolari diretti verso le coste della Sicilia; l’operazione Aeneas, per il contrasto del traffico di migranti provenienti dalla Turchia e dalla Grecia e diretti verso le coste della Puglia e della Calabria; l’operazione Indalo, che riguarda il contrasto dei flussi migratori provenienti dal Marocco e diretti verso le coste meridionali della Spagna; infine, l’operazione Hera, volta al contrasto dei flussi migratori provenienti dal Senegal e dalla Mauritania e diretti verso le coste delle isole Canarie.

Il 27 novembre 2012 il Ministro dell’Interno Annamaria Cancellieri ha tenuto un’audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, illustrando la strategia implementata dal Governo per uscire dallo stato di emergenza, legato agli eccezionali flussi migratori provenienti dal Nord Africa. L’obiettivo è quello di elaborare un sistema di gestione dei flussi migratori più flessibile e articolato.

Nell’audizione del 27 novembre 2012, il Ministro Cancellieri ha illustrato le misure di accoglienza in corso, in tale data: oltre 17.500 persone sono assistite nei centri di accoglienza diffusa, localizzati nelle diverse Regioni, poco più di 2.000 presenti nel Centro di accoglienza di Mineo (CT), e oltre 6.200 presenti nelle strutture di prima accoglienza e per richiedenti asilo (CARA, CDA, CPSA).

Il 7 dicembre 2012 si è svolto presso il Ministero degli Affari Esteri, un incontro bilaterale

con i rappresentanti diplomatici consolari di 13 Paesi terzi, nell'ambito del progetto RIRVA sul tema del "Ritorno e cooperazione con i Paesi Terzi", finalizzato a presentare il sistema italiano di Ritorno Volontario Assistito.

Il 20 dicembre 2012 è stato sancito un accordo tra Governo, Regioni e Province autonome sul documento "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera, da parte delle Regioni e delle Province Autonome italiane.

Nell'ambito degli accordi multilaterali sottoscritti dall'Italia, si riportano quelli (di cooperazione) con Paesi terzi stipulati dall'Unione Europea, connessi a relativi accordi di riammissione, sulla base dei quali i cittadini degli Stati coinvolti possono beneficiare di procedure agevolate per l'ottenimento del visto di ingresso.

Stakeholder: Ministro del lavoro e delle politiche sociali	Fase di proposte (della formulazione)
Declinazione immigrazione	l'immigrazione da problema deve diventare una risorsa

Nell'audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, seduta dell'11 Dicembre 2012 si parla di passare da *“una politica di gestione emergenziale dei problemi legati all'immigrazione a una politica che guarda in maniera più ampia alle profonde differenze che esistono, per esempio, tra la nostra sponda e la sponda sud del Mediterraneo.”*¹⁹⁹

Il decreto legislativo 109/2012 attua la direttiva europea 2009/52. Questo rappresenta un importante strumento volto a combattere le forme più gravi di sfruttamento lavorativo dei cittadini di Paesi terzi e a realizzare un modello di accoglienza basato, in primo luogo, sulla tutela dei soggetti più deboli e sulla piena affermazione dei principi dello stato di diritto.

Il provvedimento riguarda le sanzioni a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, prevedendo ipotesi aggravanti nei casi in cui quest'impiego sia caratterizzato da particolare sfruttamento. Al fine di individuare gli illeciti, per le sole ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, si prevede che lo straniero, che presenti denuncia o cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro, possa ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno umanitario della durata di sei mesi, rinnovabile per un anno.

Il decreto legislativo n. 108 del 28 giugno 2012, di attuazione della direttiva n. 50 del 2009

¹⁹⁹<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1211/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

della Comunità europea, ha l'obiettivo di realizzare un quadro normativo volto a coniugare le politiche di accoglienza con le esigenze - sempre più avvertite nel nostro sistema produttivo - di disporre di lavoratori altamente qualificati.

Tereso Delfino aggiunge che *“l’immigrazione da problema deve diventare una risorsa, però sono anche convinto che non possiamo ricevere tutti e che, quindi, deve esserci una capacità di governare l’emergenza anche attraverso i rapporti con gli altri Stati e gli accordi bilaterali”*²⁰⁰.

L’OCDPC n.33 del 28 dicembre 2012 ha regolamentato la chiusura dello stato di emergenza umanitaria e il rientro nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell’Interno e delle altre amministrazioni competenti.

Infine, il 29 gennaio 2013 è stato siglato un protocollo d’intesa per promuovere i flussi turistici verso l’Italia tra il Ministero degli Esteri e l’Ente Nazionale Italiano per il Turismo (Enit), il quale fornirà il proprio supporto alle rappresentanze diplomatico-consolari che registrano forti incrementi nel numero di visti per turismo (quali Russia, India, Ucraina, Kazakistan, Armenia, Georgia, Azerbaijan e Bielorussia), considerato un settore strategico nell’azione della diplomazia italiana a sostegno della crescita del Paese.

Nel corso del 2012, particolare attenzione è stata dedicata alla salute delle persone migranti al momento dello sbarco presso le coste meridionali del Paese. La Direzione Generale del Sistema Informativo e Statistico Sanitario presso il Ministero della Salute, per rispondere all’esigenza di produrre una periodica informativa al Parlamento e ai cittadini sull’attuazione delle politiche sanitarie, ha pubblicato una Relazione sullo Stato Sanitario del Paese riferita al 2011. In base ai dati disponibili circa le condizioni clinico-sintomatologiche riscontrate allo sbarco, per i migranti assistiti sono state individuate dal Ministero della Salute due gruppi distinti: un primo gruppo, costituito in gran misura da migranti di nazionalità tunisina, che raramente ha richiesto interventi d’urgenza; un secondo gruppo, composto da migranti sub-sahariani, è invece stato curato per patologie più gravi, dovute principalmente alle maggiori difficoltà di viaggio affrontate per raggiungere l’Italia.

²⁰⁰<http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1211/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

Capitolo quinto: Securitizzazione della migrazione- anno di riferimento 2013

Nei capitoli precedenti si è cercato di analizzare il processo di produzione delle politiche di migrazione, tenendo conto dell'agenda setting, dell'identificazione dei problemi ritenuti rilevanti che richiedono l'intervento delle istituzioni pubbliche, del processo di formulazione (discussione, definizione, accettazione o rigetto delle opzioni disponibili). Questo capitolo ha come obiettivo quello di analizzare la decisione, come parte integrativa del processo di policy. In questa sequenza, le istituzioni di governo scelgono di adottare solo una o alcune delle opzioni, di implementarle e di convertire la politica in leggi, oppure in programmi d'azione.

Nella ricostruzione del ciclo di policy, abbiamo scelto di analizzare il ruolo delle Commissioni competenti per materia nel processo del policy making. Lo scopo è stato di analizzare il processo decisionale, in modo da capire quali fattori abbiano determinato quel dato esito. Il materiale principale di ricerca, usato per quest'analisi, sono stati i discorsi e i testi prodotti nei lavori delle commissioni. A livello statale, abbiamo analizzato i discorsi dei politici, per capire come questi riflettono e plasmano l'opinione pubblica in ciò che riguarda la securitizzazione della migrazione.

L'analisi delle fonti principali - manifesti politici della XVI e XVII legislatura della Repubblica Italiana, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione,²⁰¹ ci ha aiutato nella ricostruzione dell'agenda e a capire il ruolo degli agenti nel processo di securitizzazione della migrazione.

In linea generale, nel 2013, si dedica una maggiore attenzione alle politiche migratorie attraverso il compimento degli obblighi comunitari in tema di immigrazione e asilo tramite l'apposita implementazione delle direttive europee in materia e, soprattutto, con l'istituzione di un Ministero ad-hoc per l'integrazione. Nell'arco del 2013, sono stati compiuti diversi passi verso l'implementazione di tre Direttive Europee (2011/51/EU, 2011/36/EU and 2011/95/EU). Per quanto riguarda la Direttiva Europea 2011/51/UE, recepita tramite Decreto Legislativo del 17 dicembre 2013, è stato accolto lo Schema di Decreto Legislativo che era stato formulato pochi giorni dopo il naufragio di Lampedusa, nell'ambito del pacchetto di misure adottate per affrontare

²⁰¹ <http://storia.camera.it/lavori/repubblica/leg-repubblica-XVI/2011#nav>

l'emergenza immigrazione che ha, peraltro, previsto la costituzione di un Fondo presso il Ministero dell'Interno con una dotazione di 190 milioni di euro per l'anno 2013. Il Decreto Legislativo recepisce la Direttiva Europea 2011/51/UE e rende eleggibile il beneficiario di protezione internazionale e il rifugiato per il permesso di soggiorno a lungo termine dell'UE. Entrambe queste categorie erano finora state escluse dall'accesso a questo tipo di permesso di soggiorno. Lo scopo di questa Direttiva è quello di favorire la mobilità all'interno dell'UE dei beneficiari di protezione favorendone l'integrazione ed equiparando i benefici di cui potranno usufruire a quelli previsti per gli altri immigrati provenienti da paesi terzi. Inoltre, la legge stabilisce che il permesso di soggiorno di lungo periodo rimarrà valido anche nel caso in cui dovesse venire meno lo status di protezione internazionale.

Nel corso del 2013 risultano non ancora adottate nell'ordinamento italiano la Direttiva Europea 2011/36/UE del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI e la Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. La nuova direttiva-accoglienza del 26 giugno 2013, che gli Stati membri sono stati chiamati a recepire entro il 20 luglio 2015, completa il quadro della disciplina il nuovo regolamento EURODAC per il confronto delle impronte digitali al fine dell'applicazione del regolamento Dublino: Reg. (UE) n. 603/2013 del 26 giugno 2013, che sostituisce il Reg. (UE) n. 2725/2000 ed il regolamento EASO che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo: Reg. (UE) n. 439/2010 del 19 maggio 2010.

Conformemente agli anni precedenti, il sistema normativo è stato anche nel 2013 imperniato sul "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Tra le novità intervenute nell'ambito legislativo nell'arco del 2013, si potrebbero elencare:

- Decreto interministeriale del 29 gennaio 2013, svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei paesi di origine dei cittadini extracomunitari²⁰².

²⁰²http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-02-15&atto.codiceRedazionale=13A01357&elenco30giorni=false

- Programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori comunitari stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2013.
- Si è preso atto della prevenzione e il contrasto dell'immigrazione irregolare e la gestione dell'asilo attraverso la Direttiva Generale del Ministero dell'Interno, emanata il 20 febbraio 2013²⁰³ dall'ex-Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri. Nel piano di azione è previsto: il rafforzamento della cooperazione internazionale per la sicurezza delle frontiere (sia con i paesi membri dell'Unione Europea, sia con i paesi terzi, in materia di riammissione), il rafforzamento del sistema di accoglienza, l'adeguamento dei Centri di Identificazione e di Espulsione, nonché l'applicazione delle disposizioni transitorie riguardanti l'emersione del lavoro irregolare dei cittadini stranieri.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2013²⁰⁴ stabilisce che i beneficiari di protezione internazionale provenienti dal Nord Africa e che sono entrati in Italia dal 1° gennaio al 5 aprile 2013 possono richiedere il RVA al loro paese di origine oppure trasformare il loro permesso in uno per lavoro, per ricongiungimento familiare, per studio o formazione professionale entro il 31 marzo 2014- Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio-5 aprile.
- Decreto 23 luglio 2013 Regole di sicurezza relative al permesso di soggiorno²⁰⁵.
- Legge 6 agosto 2013, n. 96-Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013²⁰⁶.
- Legge 6 agosto 2013, n. 97 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013²⁰⁷.
- Legge 9 agosto 2013, n. 99.
- Determinazione capacità ricettiva del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - triennio 2014/2016 -Legge 15 ottobre 2013, n. 119.

²⁰³ Decreto 22 febbraio 2013, n. 56 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/05/23/13G00098/sg>

²⁰⁴ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/03/12/13A02272/sg>

²⁰⁵ http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-11-06&atto.codiceRedazionale=13A08806&elenco30giorni=false

²⁰⁶ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00137/sg>

²⁰⁷ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00138/sg>

- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93²⁰⁸, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.
- Decreto-Legge del 15 ottobre 2013, n. 120 Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione²⁰⁹.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2013- Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro non stagionale nel territorio dello Stato per l'anno 2013²¹⁰.

In materia di gestione dei flussi di ingresso, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali promuove la sottoscrizione e cura l'attuazione di "Accordi bilaterali di regolamentazione e gestione dei flussi migratori per motivo di lavoro"²¹¹. Tali accordi sono finalizzati a rafforzare la collaborazione nella gestione delle migrazioni per motivi di lavoro con i più importanti paesi di origine dei flussi verso l'Italia; predisporre un sistema di gestione regolata dei flussi migratori: potenziare i meccanismi di selezione di manodopera straniera qualificata e rispondente alle esigenze del mercato del lavoro italiano, condividere strumenti basati su un linguaggio tecnico comune.

Sono stati ancora numerosi gli incidenti nel Mar Mediterraneo, tra cui quello avvenuto il 3 ottobre 2013 a Lampedusa nei pressi dell'Isola dei Conigli che ha causato la morte di più di 366 migranti ed è stato considerato una tragedia di proporzioni mai viste prima nel Mediterraneo. Tale problematica, vista anche la gravità dell'incidente, ha comportato risposte politiche non solo a livello nazionale, ma anche in ambito europeo. Per quanto riguarda le misure concrete, già nel mese di ottobre si è dato via all'operazione Mare Nostrum, dedicata all'emergenza immigrazione, per rendere più efficace il ricovero dei naufraghi e per scoraggiare i trafficanti di esseri umani.

Le conseguenze politiche della migrazione non controllata creano una vasta gamma di effetti, non solo nazionali (sull'amministrazione del paese ricevente), ma anche potenziali gravi incidenti che possono causare il deterioramento dei rapporti interstatali, o, addirittura, sviluppare un conflitto, destabilizzando così la sicurezza regionale. Le conseguenze socio-culturali incerte

²⁰⁸ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 191, del 16 agosto 2013, in vigore dal 17 agosto 2013

²⁰⁹ <http://www.lexitalia.it/leggi/2013-120.htm>

²¹⁰ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/19/13A10359/sg>

²¹¹ http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/flussi_migratori/Pages/default.aspx

della migrazione dovrebbero portare i Governi ad imporre politiche restrittive e ad analizzare la migrazione come un problema di sicurezza.

FRONTEX Annual Risk Analysis 2014²¹² rivela che la maggior parte delle rilevazioni di attraversamento illegale di frontiera erano di siriani, eritrei, afgani e albanesi, che insieme rappresentavano il 52% delle identificazioni totali (55 400). I Siriani (25 500) hanno rappresentato quasi un quarto del totale. I loro rilevamenti alle frontiere dell'UE si sono triplicati tra il 2012 e il 2013, riflettendo la disastrosa situazione in Siria e la situazione disperata dei rifugiati siriani.

Nel Mediterraneo centrale gli attraversamenti erano bassi nel primo trimestre del 2013, ma sono aumentati gradualmente, a partire dal secondo trimestre, fino a raggiungere un picco nel terzo. Entro la fine dell'anno, il totale annuo era di 40,304 attraversamenti illegali dei valichi di frontiera.

Il flusso di passeggeri è un indicatore del volume di controlli che le guardie di frontiera devono svolgere. Secondo il suddetto rapporto di FRONTEX, 2013 è stato caratterizzato da tre fenomeni: sulla rotta del Mediterraneo orientale e nel Mediterraneo centrale un forte aumento di attraversamenti illegali di frontiera di siriani che hanno poi richiesto asilo (le domande d'asilo presentate nell'UE hanno continuato ad aumentare, dati preliminari hanno indicato un aumento complessivo di circa 28%, per un totale 353 991 applicazioni nel 2013); un flusso costante di immigrati, in partenza dal Nord Africa (Libia ed Egitto), che mettevano la propria vita a rischio; un forte aumento, per lo più nel periodo gennaio-giugno, di attraversamenti comunicati dall'Ungheria al confine con la Serbia.

Nel totale annuo per il 2013, i rilevamenti di attraversamento illegale delle frontiere sulla rotta Mediterraneo centrale rappresentavano la più grande percentuale di tutti i rilevamenti (40,304, o il 38% del totale). Nel complesso, si possono distinguere tre principali flussi in partenza dalla Libia:

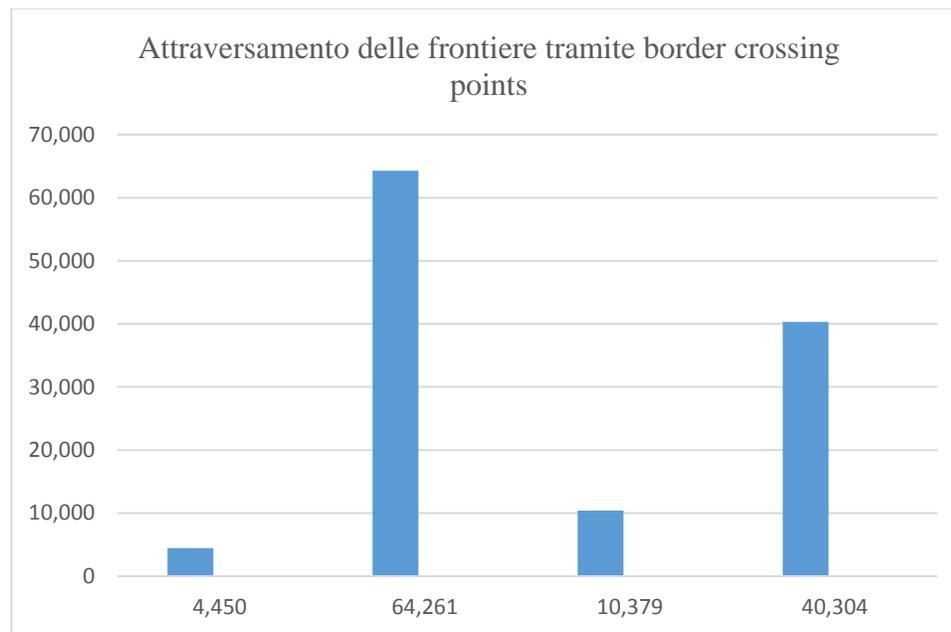
(1) siriani, spesso provenienti da Egitto e in partenza da Zuwarah sulla costa libica occidentale, che offre il collegamento più corto verso la frontiera meridionale dell'UE;

(2) i cittadini dal Corno d'Africa; e (3) cittadini dall'Africa occidentale.

²¹² http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

Attraversamento delle frontiere tramite border crossing points				
Anno	2010	2011	2012	2013
Rota mediterraneo centrale	4,450	64,261	10,379	40,304

Elaborazioni personali su dati FRONTEX



Elaborazioni personali su dati FRONTEX

Quale modello è impiegato nel ciclo del nostro policy making? I modelli decisionali servono a descrivere come vengono prese le decisioni e a prescrivere come dovrebbero essere prese. La fase decisionale del processo di policy affonda le sue radici nella formulazione delle politiche, momento in cui vengono identificate le opinioni alternative in merito alla soluzione di un problema di policy.

Il processo decisionale ha a che fare con la scelta tra le alternative di policy generate e la previsione dei loro possibili effetti sul problema in esame. Il processo decisionale è un processo razionale ma anche politico. Qualsiasi politica pubblica deriva dall'attività di un'autorità pubblica dotata della legittimità e del potere di scegliere e di decidere.

A tal proposito, gli studiosi si sono interrogati sulle modalità con le quali le autorità pervengono alle scelte e alle decisioni, tenendo conto dei principali modelli decisionali:

- Il modello razionale, la razionalità sinottica;
- Il modello della razionalità limitata;
- Il modello incrementale, l'incrementalismo sconnesso;
- Il modello del "bidone della spazzatura", oppure il cassonetto della spazzatura.

Modello	Natura del decisore	Criterio di decisione
Razionale sinottico	individuo	ottimo
Razionalità limitata	individuo/ coalizione	soddisfazione
Incrementale	interdipendenza partigiana	mutuo aggiustamento
"Bidone della spazzatura"	mutevole	casualità

Abbiamo scelto di identificare come modello del nostro policy making il modello del "bidone della spazzatura", oppure il cassonetto della spazzatura. Secondo il modello di James March e Johan Olsen (1972)²¹³, molti processi decisionali hanno la caratteristica di durare un tempo

²¹³ Cohen Michael D., March James G. e Olsen Johan P. (1972) *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in <<Administrative Science Quarterly>> Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25.

più o meno lungo. Ciò determina un notevole grado di mutevolezza dei decisori sia nel senso che intervengono nuovi attori sia nel senso che gli attori presenti tendono a cambiare i loro obiettivi. Poiché è pressoché impossibile prevedere se e quando viene raggiunta una decisione - provvisoria o finale - ne consegue che il criterio di scelta delle alternative è sostanzialmente dominato dalla casualità.

Gli attori (A) sono condizionati da limiti di tempo e attenzione. I problemi (P) sono distinti dalle scelte, possono rimanere insoluti anche dopo le scelte. Le soluzioni (S) non sempre vengono create appositamente per risolvere un determinato problema. Le occasioni di scelta (O) si addensano in luoghi decisionali ad hoc e sedi istituzionali.

Nei capitoli precedenti abbiamo visto quali sono stati gli Attori- agenti di securitizzazione che formano la policy community : Polizia delle frontiere, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, Guardia di Finanza, Guardia Costiera, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero per la cooperazione internazionale e integrazione, Commissione Nazionale per il diritto di asilo, l’Ufficio ILO per l’Italia e San Marino, Caritas, Ministero per gli Affari europei, Ministero dell’interno, Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), UNHCR, OIM, Croce Rossa, Save the Children, l’Unione Europea, EASO, FRONTEX.

Secondo l’adattamento personale dello schema di Ripley e Franklin, riportato qui sotto, abbiamo analizzato la nostra policy community avendo un numero limitato di attori, con rapporti stretti e una condivisione di una percezione comune rispetto alla soluzione dei problemi di policy, con un grado di apertura verso l’esterno molto basso, in altre parole una comunità fortemente istituzionalizzata dei rapporti fra attori.

Tipo di rete			
	Triangolo di ferro	Issue network	Policy communities
Numero di attori	Limitato dipartimenti governativi e ministeri Gruppi d’interesse Commissioni e sotto-commissioni parlamentari	Molteplice: burocrazie pubbliche Gruppi d’interesse Associazioni pubbliche Esperti	Limitato: dipartimenti e governativi, ministeri e relativi gruppi clientelari, gruppi d’interesse.

		Rappresentanti dei movimenti	
Tipo di relazioni	Strette, stabili nel tempo, cooperative e mutualmente vantaggiose, per i partecipanti	Labili, instabili nel tempo, cooperative o conflittuali, a seconda delle alleanze che se costituiscono	Strette, stabili nel tempo, consensuali. Condivisione di una percezione comune rispetto alla soluzione dei problemi di policy
Grado di apertura verso l'esterno	Nulla	Massimo	Molto basso
Caratteristiche delle reti di policy	Fermo controllo sul processo di policy. Forte istituzionalizzazione dei rapporti fra attori	Reti costituite ad hoc su una specifica tematica	Comunità costituite su politiche settoriali. Forte istituzionalizzazione dei rapporti fra attori
<i>Efficacia</i>	<i>Gioco a somma positiva</i>	<i>Gioco a somma variabile</i>	<i>Percezione di un gioco a somma positiva</i>

Adattamento personale dello schema di Ripley e Franklin

Se dunque la logica del processo decisionale dovrebbe rispettare una sequenza che parte dai problemi, considera le diverse opportunità di scelta, tiene conto dei diversi attori partecipanti e arriva a delle soluzioni (P-O-A-S), nelle situazioni decisionali ambigue le sequenze possono essere diverse (S-O-P-A) (O-A-S-P) (A-S-P-O).

Le O sono bidoni della spazzatura in cui A butta alla rinfusa P e S. La decisione dipende dall'incontro casuale di P e S. La possibilità di decidere dipende strettamente dalle coincidenze temporali e quindi in ultima istanza dal caso. Di fronte a più soluzioni per un problema verrà adottata quella che emergerà nel momento propizio, simultaneamente al problema. In realtà accade che determinati attori si ritrovano coinvolti in determinate arene decisionali, rappresentate come bidoni.

Nella prospettiva di March e Olsen, la maggior parte dei processi decisionali e, quindi, delle politiche pubbliche, è caratterizzata da insopprimibile complessità. Eppure, di tanto in tanto, una decisione appare indispensabile e inevitabile. Per sbloccare situazioni d'intollerabile pressione e d'incontrollabile complessità, il decisore, senza ovviamente né confessarlo né teorizzarlo, si abbandona alla casualità e dal "cassonetto" delle alternative variamente disponibili ne estrae una qualsiasi che risulterà, per lo più, né la peggiore né la migliore e che è sostanzialmente influenzata dal particolare momento in cui la decisione deve essere presa.

Come S- soluzioni, si possono elencare:

- *“Dopo il 3 ottobre c’è stato un grande battage emotivo; la tragedia è stata difficile da accettare, in quanto l’episodio ha coinvolto circa 500 persone. Anche politicamente, il nostro Governo ha sottolineato la situazione, evidenziando anche un aspetto fondamentale: al di là del fenomeno migratorio, ci sono pur sempre persone in mare che bisogna salvaguardare. All’indomani della tragedia, c’è stata anche una risoluzione del Parlamento europeo che, nel richiamare la solidarietà, ha sottolineato l’importanza di salvaguardare la vita umana in mare.”*²¹⁴
- *“Dopo la tragedia del 3 ottobre, (...) il Consiglio giustizia e affari interni del 18 ottobre ha incaricato la Commissione di istituire una **task force mediterranea**; il Parlamento ha approvato la risoluzione (...), auspicando che gli Stati membri intervengano in mare per la raccolta delle persone, per evitare che ci siano altre vittime. La task force mediterranea sotto l’egida della Commissione si è riunita due volte a Bruxelles con una check-list di misure da adottare, avendo individuato alcune aree di intervento. I lavori della task force (...) sono stati oggetto di una comunicazione della Commissione al Consiglio giustizia e affari interni svoltasi a Bruxelles il 5 dicembre.”*²¹⁵
- *“Da un lato ci sono più **misure**, quali il resettlement, il contrasto all’immigrazione illegale, i pacchetti per creare canali di ingresso sicuri, la rivisitazione delle politiche di ingresso attraverso progettualità di diverso tipo, una check list abbastanza ricca ma di lungo respiro (...).”*²¹⁶
- *“I provvedimenti presentati di recente al Consiglio giustizia e affari interni dalla Commissione europea riguardano una serie di misure, prime fra le quali i pattugliamenti congiunti di Frontex”*²¹⁷. Si parla quindi di operazioni estese di Frontex, anche con la partecipazione di unità militari. Frontex è un’agenzia per la gestione della collaborazione operativa alle frontiere esterne, ed è civile; il suo mandato, secondo regolamento, non prevede il coinvolgimento di strutture militari, a meno che non siano inserite in un contesto di polizia civile.
- Il Consiglio dei Ministri, a seguito delle stragi dei migranti, occorse durante la traversata del Mediterraneo nei pressi di Lampedusa il 3 e 9 ottobre 2013, ha adottato misure urgenti per fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all’eccezionale afflusso di stranieri sul territorio

²¹⁴ Audizione del direttore centrale dell’immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell’interno, Giovanni Pinto, Resoconto stenografico, Seduta n. 2 di Martedì 10 dicembre 2013

²¹⁵ Idem

²¹⁶ Idem

²¹⁷ Idem

nazionale e far fronte ai problemi di accoglienza. Con il Decreto legge 15 ottobre 2013, n. 120²¹⁸ (Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione) è stata disposta la costituzione di un Fondo presso il ministero dell'Interno con una dotazione di 190 milioni di euro per l'anno 2013. Con decreto interministeriale del 26 giugno 2013, sono stati stanziati 5 milioni di euro.

- Sono state proposte politiche di *resettlement*, creando posti in Europa per un *safe arrival*, un arrivo sicuro dei migranti.
- *”Ho rilanciato un progetto, «Sahamed» (Sahara – Mediterraneo), che è un follow up del progetto «Across Sahara» lanciato alle frontiere tra il Niger e la Libia, e prevede il rifacimento di alcune strutture di accoglienza in territorio libico. Il progetto, nel quale sono coinvolti anche il Comitato italiano rifugiati e l'OIM, prevede inoltre la fornitura di natanti, la formazione di attività di navigazione, la formazione professionale per personale libico. Il progetto è finanziato dalla Commissione europea in misura cospicua, con 10 milioni di euro; noi partecipiamo con una quota risibile di 600.000 euro. Si cercherà di sviluppare il progetto da un punto di vista non solo di contrasto, ma anche di assistenza, in quanto si parla della ristrutturazione di alcuni centri di accoglienza (...).”*²¹⁹
- *“L'Unione europea si sta preoccupando di attuare un sistema, l'Entry/Exit system, per cercare di capire quanta gente entri e quanta esca, perché ogni anno si può fare una verifica della differenza fra entrati e usciti, cioè di coloro che evidentemente gravitano nell'ambito del territorio europeo.”*²²⁰. Questo fa parte di un pacchetto denominato «Smart Board», che è una comunicazione della Commissione e consiste nel creare un sistema di censimento degli stranieri quando entrano nel territorio comune Schengen e quando ne escono, in modo che ci sia un *match* di quando un soggetto è entrato e di quando è uscito. (...) *“L'Entry/Exit System permette dunque il match, perché all'atto dell'ingresso il soggetto entra per tre mesi e al novantunesimo giorno un flag lo individua come overstayer. Accanto a questa situazione però c'è la registrazione del travel passenger (CTP), che è esattamente antinomica, perché cerca di introdurre una facilitazione per i passeggeri bona fide.”*²²¹

²¹⁸ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/10/15/13G00164/sg>

²¹⁹ Audizione del direttore centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere presso il Ministero dell'interno, Giovanni Pinto, Resoconto stenografico, Seduta n. 2 di Martedì 10 dicembre 2013

²²⁰ Idem

²²¹ Idem

- Partendo dalla tragedia del 3 ottobre, è stata posta in evidenza l'esigenza di impegnarsi per la salvaguardia della vita umana in mare. Molti paesi, pur condividendo le linee generali hanno sottolineato però che fare operazioni di *search and rescue* in maniera ufficiale, determinata, pubblica, rischia di diventare un *pull factor*, perché le organizzazioni criminali e gli immigrati sanno che nelle vicinanze delle coste di partenza ci sono le unità navali che vanno a salvarli. «Mare Nostrum» è praticamente una piccola flotta composta da una *landing platform dock* (LPD) di grande capacità, due pattugliatori e due fregate e svolge la sua attività fra Lampedusa e le coste africane.

La politica continua a essere riformulata e trasformata in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui esse si sviluppano. L'implementazione è dunque evoluzione. L'intero processo di policy è stato visto come un processo, piuttosto che come un prodotto, caratterizzato da continui aggiustamenti e adattamenti sia dei programmi che della loro attuazione.

In tema di implementazione delle politiche pubbliche sono stati formulati due differenti modelli interpretativi: il modello top-down che esprime una logica lineare sequenziale, il modello bottom-up, a carattere più interattivo perché basato sulle logiche di retroazione che pone l'accento sui meccanismi di apprendimento e privilegia l'ottica dei destinatari delle politiche. La performance della politica non dipende dalla conformità agli obiettivi, ma dalla capacità dei vari attori coinvolti di muoversi all'interno delle contrattazioni che caratterizzano il processo di messa in opera.

Pressman e Wildavsky (1974)²²² hanno suggerito due visioni parzialmente diverse del processo di implementazione: la prima è una visione lineare, dove una policy può essere equiparata a una vera e propria ipotesi che individua pre-condizioni iniziali di una politica, a cui corrispondono una serie di azioni a valle della politica, seguendo lo schema di conseguenze previste (se...allora) - implementazione come processo lineare. La seconda vede l'implementazione come un processo evolutivo, che ne sottolinea le capacità trasformative rispetto alla politica precedentemente formulata: mettere in atto una politica significa anche trasformarla,

²²² Pressman Jeffrey L., Wildavsky Aaron B. (1974) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, California, University of California Press.

utilizzando dei meccanismi di apprendimento che scaturiscano dall'esperienza fattuale- implementazione come processo evolutivo.

Concentrandosi sull'outcome dell'attuazione delle politiche, l'approccio bottom up mette in evidenza il ruolo della così detta "street level bureaucracy", funzionari a livello più basso, ma che costituiscono la burocrazia operativa a diretto contatto con il pubblico. Il vantaggio di questo approccio consiste nell'attenzione rivolta alle relazioni formali e informali che costituiscono i policy network, coinvolti nell'attuazione delle politiche pubbliche, e dunque nel particolare rilievo attribuito al peso della componente relazionale che pone al centro dell'analisi il continuo interscambio tra utenti e burocrazia e la percezione della qualità dei servizi da parte dei beneficiari.

Prima di individuare la *variabile-risultato*, rispetto alla quale la presenza di un effetto possa essere verificata con gli strumenti analitici a disposizione, nominiamo l'operazione Mare Nostrum uno shock esogeno – che ci aiuterà a verificare cosa è stato ottenuto con questo intervento.

La Scuola di Copenhagen, che si occupa degli studi sulla sicurezza, pone particolare enfasi sui suoi aspetti sociali. La migrazione potrebbe essere classificata come una minaccia alla sicurezza, in quanto la società ospitante la percepisce come una sfida contro l'identità individuale, di gruppo o nazionale.

Generalmente accettata nelle scienze politiche e sociologiche, la dimensione socio-culturale della migrazione è direttamente associata a un senso di minaccia nei confronti dell'individuo e dello status del gruppo e anche di concorrenza economica. Esiste un collegamento inferenziale tra la migrazione e i sentimenti di ostilità. L'allarmismo pubblico creato dagli "invasori" stranieri ha a che fare con preoccupazioni sulle identità razziale, religiose, linguistiche e culturali delle società ospitanti e con i modi in cui queste identità sono rappresentate nei discorsi pubblici.

Secondo Anna Triandafyllidou, che, tramite un suo libro, *Immigrants and national identity in Europe*²²³, apporta il suo contributo al processo d'analisi delle dinamiche delle identità nazionale e dell'immigrazione, lo stato-nazione denota "uno stato multinazionale oppure multi-etnico, nel quale un certo gruppo nazionale è dominante dal punto di vista politico, culturale e numerico, quindi tende a pensare dello stato come suo agente politico."²²⁴. Tuttavia, questa situazione crea un grado alto di rischio di conflitto tra la nazione dominante e i gruppi minoritari.

²²³Triandafyllidou Anna (2001), *Immigrants and national identity in Europe*, London and New York, Routledge.

²²⁴ *Ibidem*, pagina 3.

La co-esistenza di nazioni diverse o gruppi etnici diversi richiede la trattativa costante dell'identità di ogni gruppo, la riaffermazione del senso di appartenenza.

Nei discorsi pubblico-mediatici relativi all'operazione Mare Nostrum, si è potuto osservare una categorizzazione sociale, ossia un'assegnazione di certe distinzioni simboliche date a questi così detti *out-groups*, visti come una minaccia, non necessariamente a causa delle loro dimensioni, ma in gran parte a causa di quello che li distingue. Il loro carattere distintivo è quello che determina il razzismo simbolico – per utilizzare il termine di David O Sears²²⁵. Si tratta della minaccia dell'identità: i migranti vogliono mantenere una distinta identità sociale che potrebbe essere in conflitto con gli interessi di sicurezza nazionale. Un'altra dimensione del fenomeno è l'ostilità inter-gruppo, ossia la propensione di aggressività verso altri gruppi, che costringerebbero i nuovi arrivati a tornare ai luoghi di origine, tramite varie misure, che possono includere: chiusura delle frontiere, ricerche di clandestini, deportazione forzata dei migranti.

Nel *frame* della nostra analisi di tipo bottom-up possiamo già individuare un primo strato: questo particolare processo migratorio fa rinascere sentimenti di minacce contro l'identità individuale e/o collettiva sia nazionale (italiana) che internazionale (straniera), portando a un possibile conflitto, componente essenziale dell'architettura della sicurezza. In più, la capacità delle istituzioni sociali, economiche, politiche e amministrative di integrare il gran numero d'immigrati e la resistenza di alcune comunità di immigrati per assimilazione può influire sulla stabilità della società e, a sua volta, sulla possibilità di una buona *governance* dello Stato. A questo argomento dedicheremo ampio spazio qui di seguito. Ad Aprile, dello stesso anno, per fare solo un esempio, la Lega Nord ha iniziato una protesta contro il governo Renzi e l'Unione Europea accusandoli di inerzia nell'affrontare l'emergenza dell'immigrazione: *"Presenteremo subito alla Camera e al Senato la proposta di sospendere l'operazione Mare nostrum - annuncia il segretario del Carroccio, Matteo Salvini - costa 300 mila euro al giorno ai cittadini italiani che finiscono quindi per finanziare gli scafisti e l'invasione delle nostre coste"*²²⁶.

Grandi flussi di persone che attraverso i confini, popolazioni sempre più multi-culturali, l'emergere di reti informali, transnazionali che fanno circolare capitali, merci, idee, queste sono tutte sfide dello Stato Territoriale, come entità chiaramente delimitata da un territorio e una

²²⁵ Sears David O., Sidanius, Jim, Bobo Lawrence, (2000) *Racialized Politics: The Debate about Racism in America*, Chicago, The University of Chicago Press.

²²⁶ Fonte: Il Giornale, 21 Aprile 2014, Titolo articolo: Sbarchi, Salvini: "Sospendere l'operazione Mare Nostrum"

popolazione. L'immigrazione non controllata può dar luogo alla xenofobia, al risentimento e al disagio sociale. Questi sentimenti possono essere spiegati dalle reazioni locali verso le masse enormi di "alieni" che invadono il loro paese, erodono la loro identità culturale e prendono i loro posti di lavoro.

La dimensione mediterranea è uno degli elementi importanti nell'architettura di sicurezza europea. La sicurezza in Europa è strettamente connessa alla sicurezza e alla stabilità nel Mediterraneo. Il processo di migrazione è stato visto per tanto tempo come un problema di sicurezza di natura soft. Il mutamento del concetto verso una sua nuova natura di tipo hard si è prodotto quando la migrazione internazionale si è spostata al centro dell'agenda di sicurezza. Sempre di più, i responsabili politici stanno facendo collegamenti tra la politica d'immigrazione e la sicurezza nazionale, analizzando come i flussi migratori possono condurre al terrorismo internazionale, come nel caso degli attacchi del 11 Settembre 2001.

Il fenomeno migratorio si trasforma in una questione di sicurezza in due modi. Da un lato, come una questione di sicurezza internazionale, impatta le politiche internazionali di attraversamento frontiere e di controllo delle frontiere. D'altra parte, dal punto di vista della sicurezza interna, i migranti sono spesso visti come una minaccia alla disponibilità di posti di lavoro, di servizi sociali o di ordine pubblico.

Quindi, il fenomeno di migrazione ha un'elevata possibilità di diventare un problema di sicurezza hard in determinati contesti. Secondo la Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di polizia sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 113 Legge 121/81) in Italia, nel 2013 si registrano 3.879.750 cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno, di cui 842.113 iscritti sul titolo di soggiorno di altro titolare.

Nel 2012, la pressione migratoria illegale diretta in Italia aveva subito una drastica riduzione rispetto al 2011, favorita dall'intensa attività condotta dalla Direzione Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere per rafforzare la cooperazione in materia migratoria con le autorità governative vecchie e nuove dei paesi di origine e di transito dell'immigrazione clandestina (13.267 sbarcati nel 2012, rispetto a 62.692 nel 2011).

Nel 2013, a causa dei noti eventi socio-politici che hanno caratterizzato la Siria, nonché e i paesi del centro Africa, si è registrata una crescita del flusso migratorio illegale via mare, in particolar modo con provenienza dall'Egitto e successivamente quasi esclusivamente dalla Libia.

Tabella riepilogativa delle nazionalità dei clandestini sbarcati:

Nazionalità 2012		Nazionalità 2013	
Tunisia	2,268	Siria	11,307
Somalia	2,179	Eritrea	9,834
Afghanistan	1,739	Somalia	3,263

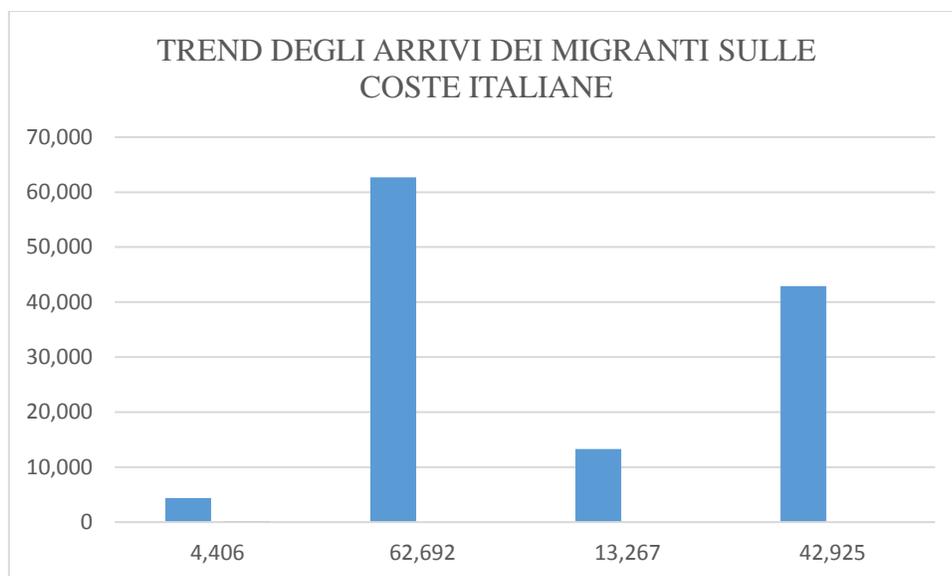
I dati elaborati dal Consiglio Italiano per i Rifugiati - ONLUS (CIR)²²⁷, principalmente su fonti del Ministero dell'Interno, rivelano come nel 2011 oltre 62,300 migranti e rifugiati sono sbarcati in Italia; nel 2012 13,267 migranti e rifugiati sbarcati in Italia, mentre nel 2013, il numero era di 42,925 persone. Secondo il CIR, il forte aumento degli arrivi via mare dal 2013 ha due principali motivi:

1. La crisi prolungata in Siria che vede lo spostamento di una piccola parte dei rifugiati siriani dai Paesi confinanti con la Siria verso Nord Africa, Egitto e Libia in particolare.
2. La situazione d'instabilità e insicurezza, con l'assenza anche di una minima protezione dei rifugiati e dei migranti in Libia, che facilita, da una parte, e causa, dall'altra, il tentativo di imbarcarsi verso l'Italia.

TREND DEGLI ARRIVI DEI MIGRANTI SULLE COSTE ITALIANE				
Anno	2010	2011	2012	2013
Numero	4,406	62,692	13,267	42,925

Elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

²²⁷http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1230:il-punto-su-sbarchi-di-migranti-e-rifugiati-e-operazione-mare-nostrum-tutti-i-dati-commentati-dal-cir&catid=13:news&lang=it&Itemid=143



Elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

Il Consiglio Giustizia e Affari Interni, riunitosi a Lussemburgo l'8 ottobre 2013 dopo il tragico affondamento di un'imbarcazione presso Lampedusa si è pronunciato a favore di un rafforzamento della capacità di FRONTEX l'agenzia per il coordinamento della politiche di controllo delle frontiere esterne, all'interno di una cabina di regia più ampia (o task-force) costituita dall'Italia, dalla Commissione europea e dalle agenzie interessate (la stessa FRONTEX, Europol e il Servizio esterno dell'UE). In tale sede il Commissario Malmström ha proposto di dar vita a una vasta operazione di monitoraggio del Mediterraneo attraverso una rinnovata missione dell'agenzia FRONTEX. Il Commissario ha riconosciuto che Frontex ed EUROSUR consentono interventi rapidi e possono fronteggiare eventi nel breve periodo, ma è necessario sviluppare una strategia a medio-lungo termine per una migliore gestione dei flussi migratori.

Oltre 300 migranti hanno perso la vita, nel solo mese di ottobre, al largo delle coste di Lampedusa. Inoltre, nell'ambito della "legge di Stabilità", sono state assegnate al comune di Lampedusa e Linosa 20 milioni di euro per il triennio 2014-2016, avvalersi delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione al fine di fronteggiare la grave situazione socio-economica dell'isola di Lampedusa, determinatasi a seguito dell'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Mediterraneo, e rafforzarne la dotazione di infrastrutture, finalizzata ad una maggiore efficienza dei servizi.

Per poter descrivere la variabile risultato, occorre chiarire il contesto di riferimento. Come visto, a seguito del naufragio di Lampedusa, è stata avviata dal 18 ottobre 2013 l'operazione Mare Nostrum - l'operazione di sorveglianza e soccorso nel Mediterraneo "Mare nostrum", che prevede un sensibile incremento delle attività di monitoraggio nell'area, attraverso l'utilizzo di quattro navi della Marina (due pattugliatori e due fregate), una nave anfibia, elicotteri a lungo raggio con strumenti ottici ad infrarossi e droni.

Secondo le informazioni ufficiali, l'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata Mare Nostrum è iniziata nell'ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria, in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. L'Operazione consiste nel potenziamento del dispositivo di controllo dei flussi migratori già attivo nell'ambito della missione Constant Vigilance, che la Marina Militare svolge dal 2004.

L'obiettivo primario di "Mare Nostrum" è stato quello di salvare più migranti possibile grazie alla presenza di navi militari in servizio di pattugliamento del Mediterraneo 24/7. La duplice missione dell'Operazione Mare Nostrum garantiva, da una parte, la salvaguardia della vita in mare e dall'altra la possibilità di assicurare alla giustizia tutti coloro i quali lucrano sul traffico illegale di migranti. Il dispositivo ha visto impiegato il personale ed i mezzi navali ed aerei della Marina Militare, dell'Aeronautica Militare, dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Capitaneria di Porto, personale del Corpo Militare della Croce Rossa Italiana nonché del Ministero dell'Interno – Polizia di Stato e di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare. *"Sarà un'operazione militare ed umanitaria - ha spiegato il ministro della Difesa di allora, Mario Mauro - e prevede il rafforzamento del dispositivo di sorveglianza e soccorso in alto mare per incrementare il livello sicurezza delle vite umane"*²²⁸.

Quindi, la missione ha iniziato con delle prospettive molto positive, Alfano assicura *"daremo il meglio di noi stessi"* per l'accoglienza dei migranti arrivati in Italia, e al contempo *"faremo un discorso molto duro con l'Europa"* per migliorare la cooperazione internazionale e fermare le partenze. Il ministro dell'Interno ha spiegato che *"abbiamo tre livelli per affrontare i flussi migratori: il primo è quello estero, di **cooperazione internazionale** e di **polizia** per impedire che partano le navi dei **mercanti di morte**. Il secondo livello è il **controllo della frontiera**, che è*

²²⁸ Fonte: Il messaggero, Lunedì, 13 Ottobre, 2013, titolo articolo: Migranti, operazione Mare Nostrum: anche droni e una nave anfibia per la missione.

europea e non nazionale. Il terzo quello dell'accoglienza e del dispiegarsi del dispositivo nazionale."²²⁹

Approfondiamo questo aspetto della cooperazione internazionale. La Cooperazione internazionale, nell'ambito della migrazione e il controllo del confine, può essere vista come essenziale per mantenere la capacità di uno stato di regolamentare i flussi di popolazione. Come già visto, la migrazione influenza l'autonomia dello stato in due aree: identità nazionale e controllo delle frontiere. La capacità di controllare i confini è una dimensione fondamentale della sovranità. Gli Stati hanno interesse a sorvegliare i loro confini territoriali per una serie di motivi: mantenere il controllo sulla loro popolazione, limitare l'accesso al mercato del lavoro e all'uso dei beni pubblici nonché mantenere la sicurezza interna. Storicamente le funzioni del confine sono state quelle di difendere il territorio nazionale dalle minacce di natura militare provenienti dall'esterno e di tassare il commercio internazionale, proteggendo l'economia domestica dalla concorrenza. I processi di globalizzazione stanno aprendo profonde crepe nel regime confinario della modernità, rivoluzionando le priorità storicamente affermata, sottolineando il processo di *de-bordering* che è associato alla diminuzione della rilevanza del confine militare ed economico dello Stato moderno.

I recenti processi migratori, analizzati in questo capitolo avrebbero potuto far diventare l'Italia una zona "debole di confine". In questo caso però, il controllo della frontiera non è più nazionale, ma europeo. Anche se la situazione dei così detti *boat-people* non è assolutamente recente, L'Alto Commissario per i rifugiati (UNHCR), l'Organizzazione Internazionale per le migrazioni ed altri organismi internazionali hanno suonato il campanello d'allarme sottolineando il volume critico di rifugiati e di immigrazione irregolare. La crisi dell'immigrazione irregolare sul confine meridionale dell'Unione Europea ha raggiunto un nuovo livello, quando divenne chiaro che il numero di migranti salvati grazie anche all'operazione Mare Nostrum in 2013 si è triplicato.

Tale esercizio ha raggiunto lo scopo di potenziare l'obiettivo aero-navale già in atto per incrementare l'attività di sorveglianza in alto mare, concorrendo a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria. Nell'ambito di tale operazione, dal 18 ottobre al 31 dicembre 2013 sono stati intercettati **4,323** migranti. In relazione dai natanti partiti dalla Tunisia, dal 1 gennaio al 31 dicembre 2013:

²²⁹ Fonte: **La Stampa**, 14 Ottobre 2013, titolo articolo *Alfano: via libera a 'Mare Nostrum', e duri con Ue su immigrati "Operazione 'Mare Nostrum' opera su secondo livello emergenza"*

- I clandestini giunti sono stati 908 di cui 275 a Lampedusa e 14 a Lampedusa, a seguito di 68 sbarchi.
- I natanti sequestrati sono stati 30;
- Gli arresti di scafisti, basisti o di altre persone coinvolte nel fenomeno, sono stati 4.
- I clandestini presi in carico dalle motovedette tunisine sono stati 515;

Alcuni esperti individuano nella migrazione internazionale un possibile agente in grado di travolgere la capacità degli Stati di mantenere la propria sovranità, compromettendo così la base della loro sicurezza. Un tale fenomeno migratorio su larga scala può travolgere la capacità di uno stato di fornire servizi pubblici e può portare a conflitti importanti di natura sociale, economica e relazionale. Inoltre, i confini porosi possono consentire agli attori non statali (reti di criminalità organizzata) di accedere al territorio sovrano di uno stato e ai vari gruppi di popolazione che vivono al suo interno, con il fine ultimo di utilizzarli per una mobilitazione politica. La migrazione sfida l'autonomia dello stato perché il controllo efficace delle frontiere richiede livelli sempre più forti di cooperazione interstatale in aree come la condivisione di informazioni. I flussi migratori possono contribuire anche al conflitto violento fornendo risorse e opportunità per le reti della criminalità organizzata, viste come un "cavidotto" per il terrorismo internazionale.

Il ruolo della missione italiana Mare nostrum è stato fondamentale non solo per contrastare il traffico di esseri umani, ma anche per catturare i trafficanti e i contrabbandieri che possono facilitare l'immigrazione irregolare. Un'indagine condotta dall'agenzia ANSA a Lampedusa il 14 Agosto 2014 evidenzia che *"Dal 1 maggio 2013 ad oggi sono stati arrestati 539 scafisti, per lo più tunisini ed egiziani: è un grande risultato che dimostra l'efficacia del contrasto ai mercanti di morte"* (dichiarato dal Ministro dell'Interno, Angelino Alfano, a Lampedusa per un saluto alle forze dello Stato impegnate sul fronte dell'emergenza immigrazione)²³⁰.

In più, tra gli sbarcati si trovano dei membri ISIS (Islamic State of Iraq and Syria ovvero il califfato di Abu Bakr Al Baghdadi (che, a colpi di decapitazioni e proclami sanguinari, si è guadagnato il primo posto tra i nemici dell'Occidente). Per quanto può sembrare lontana come ipotesi, da questa situazione potrebbero sorgere problemi militari quali attività irredentiste da parte degli immigrati che sperano di cambiare il sistema politico nei loro paesi di origine, conflitti

²³⁰ Fonte: Ansa, 14 Agosto 2014, titolo articolo *Alfano, arrestati 539 scafisti 53 mila persone presenti nelle strutture di accoglienza*

importati dagli immigrati che conducono a comportamenti violenti nel paese ospitante, o anche ad attività terroristiche.

Angelino Alfano e il Premier di allora Enrico Letta, similmente ai loro predecessori hanno ribadito per l'ennesima volta che occorre una strategia integrata per la difesa delle frontiere Europee, e che durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, *“l’immigrazione sarà un tema centrale e l’occasione di porre come priorità in agenda il tema strategico dell’Italia come ‘plancia del Mediterraneo.’”*²³¹. La protezione e il controllo delle frontiere rappresentano la chiave per garantire la sicurezza nazionale ed europea.

Sulla base dei dati, si può affermare che le persone sarebbero partite dalla Libia e dall'Egitto anche senza l'Operazione Mare Nostrum – ma molti di loro non sarebbero mai arrivati vivi senza questa operazione. Facciamo la distinzione tra due grandi categorie di persone arrivate: rifugiati riconosciuti nella Convenzione di Ginevra del 1951, che possono chiedere lo status formale di asilo e migranti che hanno lo status legale regolare o stato irregolare.

Secondo La Pinotti la tipologia delle persone che sono arrivate in Italia in questo periodo è cambiata *“circa due terzi di loro sono in possesso dei requisiti per richiedere il diritto d’asilo”*. Non si muovono per ragioni economiche ma fuggono *«dalle situazioni di conflitto che caratterizzano il Nord Africa e le regioni limitrofe da dove proviene il flusso dei profughi e dei richiedenti asilo: il 93 per cento transita per la Libia, paese politicamente instabile, privo della capacità di esercitare un effettivo controllo sul proprio territorio”*²³².

Da dicembre 2012 a novembre 2013 la rete territoriale dello SPRAR è più che triplicata, passando dai 3.000 posti strutturali, finanziati per il triennio 2011/2013 ai 9.356 resi disponibili grazie ai cinque differenti allargamenti, richiesti dal Ministero dell'Interno al fine di rispondere in via ordinaria ai numerosi arrivi in Italia di richiedenti asilo. Nel 2013 le domande di protezione internazionale presentate in Italia sono state circa 27000, vale a dire 10000 in più rispetto all'anno precedente.

Nei confronti degli stranieri illegalmente soggiornati, la strategia per consentire il loro effettivo rimpatrio è stata attuata principalmente mediante il trattenimento nei CIE, come riassunto nella tabella di sotto:

²³¹ <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2013/ottobre/com-interno-4-10-2013-2.html>

²³² Fonte: Il giornale, 8 Maggio 2014, Titolo articolo: *Il regalo di Alfano: 28mila clandestini*

Trattenimento degli irregolari nei CIE:

	Posizioni definite a seguito tratt. nei Centri	Espulsioni a seguito tratt. nei centri	Non espulsi a seguito tratt. nei centri perchè non identificati	a seguito tratt. nei centri per altri motivi
2011	7735	3880	723	3132
2012	7944	4015	415	3514
2013	6016	2749	300	2967

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno.

Nel 2013, le persone rimpatriate per motivi di sicurezza dello Stato, contigue ad organizzazioni terroristiche sono state 11 nel 2011, 27 nel 2012 e 13 nel 2013:

- 1672 sono stati gli egiziani rimpatriati, di cui 1352 nell'immediatezza dello sbarco;
- 186 i nigeriani espulsi con voli dedicati;
- 55 sono stati gli algerini ricondotti in patria dopo le audizioni consolari;
- 1764 sono stati i tunisini condotti in Tunisia,
- 1171 sono stati i marocchini effettivamente rimpatriati

Un quadro d'insieme relativo all'operazione Mare Nostrum mostra come ha realizzato 34 interventi per un totale di 4323 migranti soccorsi. Mentre con riferimento ai primi sei mesi del 2014 gli interventi di Mare Nostrum sono stati 259 con 48,695 migranti soccorsi: dei 259 interventi, 216 sono stati realizzati dalla Marina Militare (con 41554 soccorsi) e 43 sono stati gli interventi misti -36 di Primo Intervento realizzati congiuntamente da Capitaneria di Porto, Guardia di Finanza e unità di SM per 5417 migranti soccorsi e altri 7 di Primo Intervento della Marina Militare con 1724 soccorsi.

Si pone dunque con sempre maggiore attenzione la questione degli arrivi in sicurezza delle persone costrette a fuggire e che rischiano di perdere la vita nel tentativo di raggiungere l'Europa. È evidente, quindi, la necessità di intervenire non solo a livello nazionale, con la migliore definizione del sistema di accoglienza e di tutela, ma anche a livello internazionale. In questo senso, è utile mostrare, nella tabella qui sotto, i numeri dei rimpatri effettivi, tenendo conto dei respingimenti alla frontiera.

	Rimpatri effettivi		Respingimenti del questore	Respingimenti alla frontiera
2012	18592	Di cui	2527	6764
2013	16482	Di cui	2093	7713

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno.

Capitolo sesto: Valutazione: introduzione

L'obiettivo di ogni politica è generare un impatto sulla realtà, operare un cambiamento nel mondo, pur circoscritto, che incida sui comportamenti (Lippi 2007)²³³. La valutazione vuole riscontrare la relazione causale che sussiste tra l'intenzione e la realtà nella misura in cui la seconda è stata modificata dalla prima e non da altri aspetti, fattori, circostanze o intenzioni (Lippi 2007)²³⁴. Quindi la ricerca valutativa non è l'attività di generico studio del cambiamento sociale e politico, ma lo specifico studio del cambiamento rispetto ad un stimolo preciso, e a quello solo.

La valutazione è un'attività che consiste in una serie di metodi e tecniche che hanno come scopo fondamentale l'analisi dei risultati prodotti da una determinata azione, in riferimento a degli obiettivi prefissati. Il terreno di studio della valutazione, nel nostro caso specifico, è rappresentato dalle politiche pubbliche (politiche d'immigrazione) ed è quindi necessario approfondire ciò che s'intende con questa definizione.

Cosa sono le politiche pubbliche? Iniziamo a rispondere a questo quesito con la tradizionale definizione di Lowi²³⁵ secondo il quale le politiche pubbliche –public policies- sono piani d'azione adottati formalmente da un corpo governativo al fine di conseguire determinati obiettivi e presentare soluzioni ai problemi della società. Le policies, per essere attuate dall'amministrazione pubblica, possono implicare l'uso del potere coercitivo.

Lowi definisce le categorie di politiche in base all'effetto, anche previsto, che esse hanno sulla società. Secondo lui, ci sono vari tipi di politiche pubbliche:

1. Politiche distributive: quelle che sono fondate su trasferimenti in denaro o in natura, che erogano beni o servizi ad alcuni segmenti specifici della società, i cui costi ricadono sull'intera collettività (conflitto politico basso): sussidi per l'agricoltura, per l'industria, per i servizi pubblici (scuola). Queste sono caratterizzate da una coercizione bassa, sono decise all'interno del parlamento tramite commissioni parlamentari, attraverso processi consensuali di mutuo accomodamento (log rolling).
2. Politiche regolative: condizionano il comportamento individuale attraverso la previsione di limitazioni, proibizioni, obblighi e sanzioni; soggetti o gruppi sottoposti alla limitazione, in

²³³ Lippi Andrea (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, pagina 36.

²³⁴ Ibidem, pagina 54.

²³⁵ Grilli di Cortona Pietro, Lanza Orazio, Pisciotta Barbara (2012) *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Torino, UTET Università,

nome dell'interesse pubblico o al fine di tutelare altre categorie (conflitto politico alto). Tra queste possono essere nominati gli standard ecologici per tutelare la salute pubblica e la legislazione anti-monopolista a tutela dei consumatori. Tali politiche sono caratterizzate da un'elevata possibilità di coercizione diretta sugli individui, una logica decisionale alla ricerca del compromesso attraverso il negoziato.

3. Politiche redistributive: mirano a ridurre le risorse a chi le ha per trasferirle ad altri soggetti, spostando ricchezza o benefici verso un gruppo, una categoria o una classe della società a scapito di altri gruppi che ne sostengono i costi: decisa contrapposizione tra gruppi avvantaggiati e svantaggiati. Tra queste possiamo nominare i provvedimenti fiscali e le politiche di welfare. La possibilità di coercizione è alta e immediata, rivolta ai gruppi anziché agli individui. Sono caratterizzate da una logica decisionale maggioritaria.

4. Politiche costituenti: quelle che stabiliscono quali debbano essere le regole per l'adozione delle decisioni pubbliche. Con esse vengono create delle autorità regolative (l'antitrust) oppure si avviano riforme istituzionali o amministrative; hanno un effetto indiretto sui cittadini e una probabilità di coercizione remota.

James Q. Wilson (Wilson 1980)²³⁶ evidenzia come le politiche pubbliche comportino benefici e costi materiali e immateriali per alcune sezioni della società che, a seconda delle policies, possono essere concentrati (sezione ristretta della società, una categoria specifica di cittadini, un'azienda) e diffusi (tutta la società o una sua ampia maggioranza).

Secondo Wilson, ci sono:

1. Interest group politics: per esempio le leggi sulla sicurezza, sui posti di lavoro che contrappongono gruppi sindacali ai datori di lavoro.
2. Client politics: le decisioni sulle assegnazioni delle frequenze televisive.
3. Entrepreneurial politics che forniscono un beneficio all'intera collettività, per esempio le politiche di liberalizzazione (versus lobbies di settori come farmacie, taxi, ordini professionali).
4. Majoritarian politics che definiscono una situazione di equilibrio, per esempio le policies anti-trust.

²³⁶ Wilson James Q. (1980) *The politics of regulation*, New York, Basic books, 357-359.

6.1. Valutazione: i fondamenti teorici

Innanzitutto possiamo dire che nella valutazione è sempre implicito un nesso di causa – effetto. La differenza tra i vari approcci si concentra, al più, sulle modalità con cui questo rapporto causale tra la causa e l'effetto osservato/atteso viene isolato da altre possibili e molteplici cause.

L'obiettivo comune a tutti gli approcci (positivista, realista, costruttivista) è quello di separare la relazione causale tra intervento e risultato, dalle altre cause che contribuiscono a produrre lo stesso esito senza distorcere il fenomeno indagato.

A questo fine è necessario:

- identificare e circoscrivere l'oggetto da valutare (fenomeno)
- stabilire gli aspetti del cambiamento che si vogliono osservare (criterio)
- utilizzare un elemento di confronto (parametro)

La prima delle tre fasi non può prescindere da un confronto con gli stakeholder con cui precisare quale sia l'effetto atteso dell'intervento. Il secondo passaggio, con cui si stabiliscono i criteri sulla cui base effettuare le osservazioni del fenomeno, è necessario per compiere un'operazione di semplificazione. Questo step deve tener conto dei criteri di valutazione ormai diffusi, quali:

- l'efficienza, ovvero il confronto tra i risultati e le risorse, non solo finanziarie, impiegate per ottenerli;
- l'efficacia (interna, ovvero il rapporto tra i risultati ottenuti e gli obiettivi prefissati ed esterna, ovvero il rapporto tra i risultati ottenuti e i bisogni preesistenti);
- l'economicità, intesa come analisi del rendimento dell'intervento pubblico valutando il contenimento dei costi a parità di risultati;
- la rilevanza, volta a verificare la corrispondenza tra obiettivi e bisogni;
- l'utilità, volta a verificare la corrispondenza tra obiettivi e soddisfazione dei destinatari;
- l'equità, intesa come rapporto tra la distribuzione dei costi e la distribuzione dei benefici;
- la coerenza (interna, corrispondenza tra obiettivi e finalità del programma, esterna corrispondenza tra obiettivi e indirizzi politici dei decision maker).

Per definire l'oggetto della valutazione (che cosa sta per essere valutato?), bisogna analizzare l'ambito di valutazione, nel nostro caso la securitizzazione della migrazione specificandone i quattro aspetti:

- istituzionale (l'analisi sistematica del contenuto dell'azione e degli strumenti comunitari e nazionali in tema di politiche d'immigrazione);
- temporale (periodo di tempo preso in considerazione –analisi temporale fino a 2013);
- settoriale (migrazione, sicurezza);
- geografico (Italia).

Il punto di riferimento, che occorre adottare per effettuare una ricerca valutativa che abbia un senso, è considerare la valutazione come orientata ai problemi: essa verifica i risultati rispetto agli obiettivi prefissati, ma soprattutto è interessata a fornire indicazioni su come proseguire le attività per esaminare il problema di riferimento. Una delle prime sfide da affrontare consiste nel definire a quali domande si vuol dare risposta per adottare quali decisioni.

Nei capitoli precedenti si è cercato di analizzare il processo di produzione delle politiche di migrazione, tenendo conto dell'agenda setting, l'identificazione dei problemi ritenuti rilevanti che richiedono l'intervento delle istituzioni pubbliche, del processo di formulazione (discussione, definizione, accettazione o rigetto delle opzioni disponibili), della decisione nella quale le istituzioni di governo scelgono di adottare solo una o alcune delle opzioni, dell'implementazione, la conversione della politica in leggi e programmi d'azione.

Le politiche di immigrazione in Italia sono state dominate principalmente dal tentativo di conciliare le esigenze politiche opposte, proposte alle istituzioni dello stato. Da un lato, c'era un reale bisogno di una forza lavoro immigrata: questa necessità spingeva verso una politica di immigrazione più permissiva riguardo a nuove entrate e alla creazione di nuovi e più ampi canali per arrivi regolari. D'altra parte, c'era una forte spinta verso una generale riduzione dei canali di ingresso regolare, basato sulle opinioni negative sui flussi migratori da alcune parti del pubblico, che percepiva l'immigrazione come una minaccia per la sicurezza in tre aree: economica - come conseguenza di concorrenza da parte di lavoratori immigrati; sociale – nel timore che l'immigrazione avrebbe potuto anche aumentare i livelli di criminalità; e di identità nazionale – una preoccupazione per "l'invasione" e la presunta "alterità" dell'immigrato.

Quando il discorso “sicurezza” è incorporato nel campo migratorio, attraverso le pratiche amministrative e burocratiche, questo assume il ruolo dei discorsi/atti di securitizzazione, riproducendolo come una minaccia. Nei capitoli precedenti abbiamo analizzato un quadro teorico esplicativo che esamina in breve i vari aspetti della securitizzazione come strumento teorico di analisi, allo scopo di identificare il contesto dell'evoluzione delle migrazioni come una minaccia

alla sicurezza nazionale.

Perché un problema sia un problema di sicurezza non è sufficiente che esso esista oggettivamente, ma occorre che sia anche percepito soggettivamente come tale. Una problematica diventa *securitizzata* quando viene presentata come una minaccia esistenziale all'oggetto di riferimento ed è tale da giustificare l'adozione di misure di emergenza e di azioni non inquadrabili nei normali limiti dei processi politici.

La securitizzazione è, dunque, una forma estrema di politicizzazione, avviata da "attori securitizzanti" quali leader politici, burocrazie, governi, gruppi di pressione, ecc., i quali percepiscono e presentano la minaccia come talmente vitale e urgente da legittimare anche un'eventuale infrazione delle regole.

Più specificamente, la securitizzazione è il processo durante il quale una questione politica normale è alterata dagli atti discorsivi e crea nuove minacce alla sicurezza. Vale a dire lo spostamento di un problema dal regno della politica al regno dell'eccezione. L'obiettivo della securitizzazione è di creare delle condizioni per "legittimare" o / e "non legittimare" certe azioni, evitando in questo modo le regole burocratiche che normalmente si applicano.

La "securitizzazione" può essere definita come il posizionamento, attraverso atti linguistici (solitamente di un leader politico), di un particolare problema come una minaccia alla sopravvivenza, che a sua volta consente di trattare il problema come una misura di emergenza.

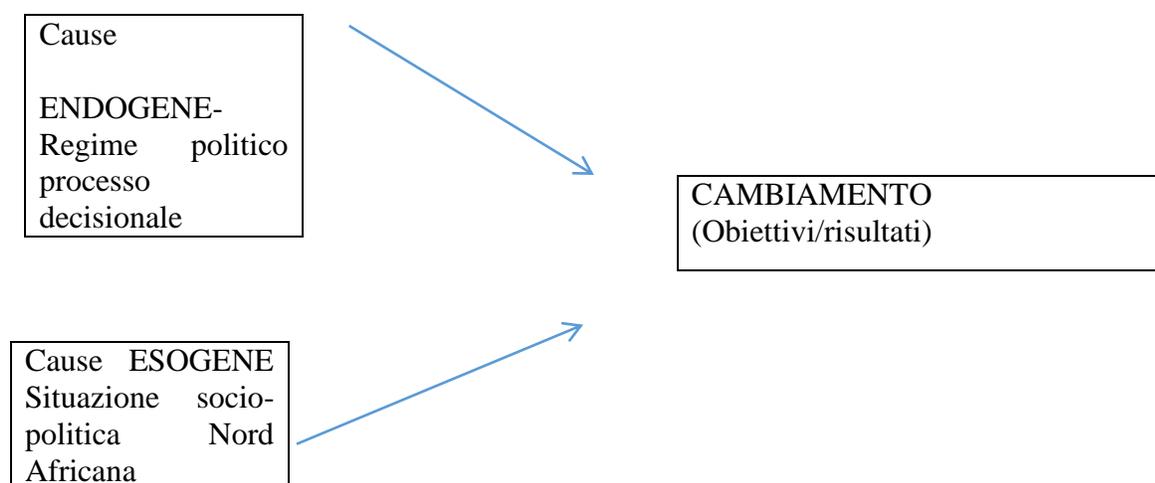
La Scuola di Copenaghen è la prima ad aver posto l'attenzione sul bisogno di andare oltre lo stato-centrismo della visione tradizionale, proponendo una visione olistica della sicurezza, in cui i livelli d'analisi individuale, statale e del sistema internazionale siano legati, per includere, oltre ai tradizionali settori di definizione del problema della sicurezza nazionale (accanto al tradizionale settore militare), anche quelli economico, politico, ambientale e "societario" (societal).

Abbiamo visto come la securitizzazione della questione migratoria risulti estremamente funzionale alla sua declinazione in termini di emergenza, quando si aspiri a fornire una risposta difensiva e di "contenimento del rischio" in grado di contemplare misure di tipo umanitario, paternalistico, filantropico, e anche il rispetto dei diritti degli immigrati.

Le politiche migratorie prese in considerazione si basano sull'idea di un'immigrazione portatrice di conflittualità sociale, che ha imposto scelte ispirate non semplicemente al mero contenimento degli ingressi, bensì anche ad una vessatoria negazione dei diritti degli immigrati già regolarmente soggiornanti.

L'intensificazione degli sbarchi a causa della situazione politica nel Nord-Africa ha conseguentemente inciso sul flusso di domande di protezione pervenute nel 2011 con significative ricadute sull'apparato italiano dell'accoglienza. L'anno 2011 segnala l'introduzione dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011 - Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (Ordinanza n. 3970).

E' stata sancita, ulteriormente, l'intesa tra Governo, Regioni ed enti locali sul "Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza nord-Africa"²³⁷, nel quale vengono illustrati gli strumenti di governance istituzionale delle azioni, la pianificazione finanziaria degli interventi e specifiche linee di intervento, tra le quali la puntuale definizione dello status giuridico da attribuire a coloro che hanno fatto richiesta di protezione internazionale.



L'oggetto della ricerca è stato quello di dimostrare come le contingenze securitarie influiscano fortemente sul processo di connotazione della migrazione. In questo senso, si è tentato di analizzare come la percezione della sicurezza (o di una mancanza di sicurezza) penetri le politiche italiane spingendole a gestire il fenomeno migratorio come un'emergenza (di sicurezza). Inoltre, la ricerca ha trattato empiricamente come la logica di sicurezza viene normalizzata nella politica dell'Unione Europea in materia di immigrazione fino al 2013.

La politica d'immigrazione ha prodotto degli esiti, cioè degli effetti. La loro misurazione

²³⁷ <http://www.ufficio.immigrazione.it/rivista/articolo/3510>

consiste sostanzialmente nel verificare che rapporto esiste tra le azioni (outputs) e gli effetti che esse producono (outcome). Gli outcome, o risultati, possono essere scomposti in varie categorie. Una prima distinzione fondamentale è tra risultati intermedi e risultati finali. Un'altra distinzione che riguarda gli outcome è quella tra risultati diretti ed indiretti. I primi sono quelli che riguardano i risultati prodotti dall'intervento sui destinatari diretti della politica; i risultati indiretti, che possono essere positivi o negativi, attengono invece alle conseguenze degli interventi per altri soggetti che ne vengono interessati. Gli outcome possono presentarsi anche sotto forma di conseguenze inattese, cioè fenomeni che insorgono e che non erano stati previsti.

La scelta di una particolare strategia di valutazione dipende essenzialmente dal tipo di domanda a cui si intende rispondere e dalla disponibilità delle informazioni esistenti (o dalla concreta possibilità di rilevarne di nuove). In questo senso, abbiamo individuato le fonti informative che hanno permesso di ricostruire la storia delle politiche sin dalla loro nascita.

Quando si parla degli obiettivi della ricerca di valutazione o evaluation research si fa riferimento a due filoni preminenti di pensiero. La valutazione può infatti avere due obiettivi principali:

- learning, l'approccio di verifica dei risultati di un qualsiasi tipo di azione, con un comune intento di crescita cognitiva e d'apprendimento; in questo senso, cioè per migliorare la performance di un decision making, il ruolo della valutazione potrebbe essere quello di seguire passo dopo passo il ciclo della politica; Il primo effetto atteso dall'impiego della valutazione delle politiche pubbliche è l'apprendimento (policy learning). Scopo della valutazione è aiutare i policy maker a capire eventuali errori precedenti, scoprire ostacoli e vincoli impreveduti, esplorare nuove soluzioni, addirittura inventare nuove ipotesi o escogitare alternative decisionali. Nel linguaggio della valutazione quest'operazione di influenza sui policy maker è espressa con il termine anglosassone enlightenment (Lippi, 2007)²³⁸.
- accountability, cioè la necessità di rendere conto a terzi per l'esternalizzazione di svariati servizi di pubblica utilità da parte di enti o amministrazioni.

Inoltre, Palumbo (Palumbo 2001)²³⁹ individua tre ulteriori finalità della valutazione:

- compliance, per far rispettare le regole;

²³⁸ *Op.cit.* 233, pagina 40.

²³⁹ Palumbo Mauro (2001) *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, FrancoAngeli.

- management control, per tenere sotto controllo l'organizzazione;
- policy and program design, per orientare le scelte tra alternative di policy.

La nostra ricerca valutativa ha come obiettivo l'apprendimento (learning), determinato da due importanti funzioni:

- la produzione di riflessioni e conoscenze, al fine di correggere gli errori. Questo avviene attraverso la continua ridefinizione di problemi e soluzioni, resa possibile dalla natura retrospettiva dell'attività di valutazione (teoria sistemica del policy making).
- la creazione di consapevolezza derivante dall'interazione tra stakeholder e contesto, attraverso l'attivazione di processi partecipativi e condivisi. In questa accezione, la valutazione è in grado di far emergere bisogni, carenze e richieste (collettivi) e di produrre capacità di riflessione e informazione, così da generare conoscenze e fini condivisi (empowerment).

Nella nostra lettura, la valutazione viene impiegata per soddisfare *vari tipologie di bisogni conoscitivi*. Essa viene infatti utilizzata:

- come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica;
- come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica;
- e infine come stima degli *effetti* prodotti.

La logica della valutazione è di tipo causale: per conoscere e giudicare i risultati, è necessario formulare un'ipotesi d'impatto della variabile indipendente su una variabile dipendente: verificare quali sono gli effetti della securitizzazione sulle politiche migratorie. Occorre porsi l'obiettivo di fornire risposte a quesiti del tipo:

Qual è la variabile indipendente: Le complesse evoluzioni internazionali e l'intensificazione degli sbarchi a causa della situazione politica del Nord-Africa (il turnover politico della Libia, Egitto, Tunisia)- considerate nella tesi come shock esogeno - hanno presentato rischi per l'Europa e hanno portato delle conseguenze per l'Italia, soprattutto sotto il profilo delle migrazioni- un forte aumento delle domande di protezione, significative ricadute sull'apparato di accoglienza.

Qual è la variabile dipendente: Le politiche d'immigrazione viste come variabili dipendenti. Si è cercato di creare una comprensione del fenomeno migratorio tramite un resoconto diacronico di varie politiche d'immigrazione italiane/europee in momenti diversi, in un arco temporale ampio.

Nella nostra ricerca abbiamo iniziato da un'analisi del processo decisionale, in modo da

capire quali fattori abbiano determinato quel dato esito, seguita da un'analisi degli outcomes, cioè sulle conseguenze della politica in termini di modifiche alla situazione indesiderata di partenza.

La scelta dell'approccio utilizzato dipende dalla natura dell'oggetto da valutare e dagli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere. Le ricerche di tipo qualitativo si concentrano in modo particolare sul processo piuttosto che sugli outcome di un intervento, con un approccio di formative evaluation, nel senso che si propongono di dare pareri ai decision making proprio sull'attuazione delle politiche. Questo tipo di ricerche è particolarmente attento al contesto, agli attori e alle loro percezioni, a come essi interpretano il problema, alle dinamiche che prendono corpo nel contesto di riferimento.

Per fornire un'idea complessiva di come la migrazione e la sicurezza siano state correlate, abbiamo iniziato con l'analisi del contesto di riferimento. Le tecniche di analisi dei processi di attuazione sono il metodo top down e il metodo bottom up (Bezzi 2003)²⁴⁰. Il metodo top down consiste nell'identificare a priori, come ipotesi, quali sono i fattori che definiscono l'azione, per verificare tramite la ricerca se sussistono e quale di essi è, eventualmente, carente, in modo da comprendere cosa è mancato per una completa attuazione del programma. Questo metodo accerta se esiste il cosiddetto implementation gap, cioè una discrepanza tra il programma e la sua realizzazione ed è compito del valutatore identificare quali sono le ragioni dei fallimenti.

Il metodo bottom up (dal basso verso l'alto) sostiene che non è vero che i risultati migliori si ottengono con il rispetto più assoluto del programma originario. Il metodo bottom up, impiegato nella nostra ricerca, parte da una misurazione degli esiti e delle azioni che li hanno determinati. In seguito, si indagano le cause dirette di tali azioni, in modo da risalire ai fattori che hanno determinato quelle dei soggetti attuatori della politica, fino a giungere, eventualmente, alle azioni e alle decisioni di coloro che hanno formulato la politica.

Nella ricostruzione del ciclo di policy, abbiamo scelto di analizzare il ruolo delle Commissioni competenti in materia nel processo del policy making. Lo scopo è stato di analizzare l'andamento decisionale, in modo da capire quali fattori abbiano determinato quel dato esito. Il materiale principale di ricerca usato per quest'analisi sono stati i discorsi e i testi prodotti nei lavori delle commissioni. A livello statale, abbiamo analizzato i discorsi dei politici, per capire come questi riflettono e plasmano l'opinione pubblica in ciò che riguarda la securitizzazione della migrazione.

²⁴⁰ Bezzi Claudio (2003), *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano FrancoAngeli.

L'analisi delle fonti principali - manifesti politici del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione,²⁴¹ ci ha aiutato nella ricostruzione dell'agenda e a capire il ruolo degli agenti nel processo di securitizzazione della migrazione.

Il risultato, una concettualizzazione della sicurezza dell'immigrazione, ha rivelato che la migrazione viene declinata in termini di:

- gestire l'emergenza degli sbarchi;
- regolare il fenomeno migratorio;
- stabilire rigorosi controlli per flussi migratori mediante disposizioni; contrastare qualsiasi ulteriore aumento dell'immigrazione clandestina e irregolare; prevenire l'immigrazione clandestina;
- fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria;
- emergenza, contenimento del "rischio" (varie declinazioni: rischio di frode documenti, rischio di attraversamento illegale, rischio di fronteggiare un numero elevato di persone, rischio di una maggiore facilitazione dei movimenti secondari illegali nell'UE, rischio di reati transnazionali, terrorismo);
- contrastare le organizzazioni criminali.

La valutazione della fase di attuazione può assumere tre forme:

- monitoraggio degli interventi: ha lo scopo di controllare la concordanza tra le modalità di realizzazione e quanto previsto in sede di programmazione dell'intervento. In questo modo si può intervenire su eventuali scostamenti;
- valutazione in itinere: ha l'obiettivo di esprimere giudizi sugli esiti intermedi di una politica in corso di attuazione, con l'obiettivo di riorientare gli interventi in caso di scostamenti, dovuti ad esempio a variabili intervenienti;
- valutazione ex post dei processi di attuazione: ha l'obiettivo di analizzare le modalità di messa in opera degli interventi, per individuare i fattori critici che condizionano gli esiti delle politiche, al fine di acquisire informazioni e conoscenze per migliorare le opportunità di successo degli interventi.

I tre tipi di valutazione rispondono a domande alternative. Le valutazioni ex ante ed ex post

²⁴¹ <http://storia.camera.it/lavori/repubblica/leg-repubblica-XVI/2011#nav>

danno conferme o revoche di scelte già prese. Viceversa, la valutazione in itinere accompagna i decision maker durante la messa in opera, rendicontando la valutazione nel suo divenire. I primi due tipi di valutazione vengono definiti riepilogativi, mentre l'ultima viene definita costruttiva.

Nicoletta Stame (Stame 1998)²⁴² afferma che vi è una sorta di parallelismo tra azione e valutazione, nel senso che ci sono diversi momenti all'interno della policy, a ciascuno dei quali corrisponde una determinata categoria di attori. Il primo momento che s'individua è quello della programmazione, all'interno del quale si definiscono una serie di elementi:

- problemi, bisogni divenuti gravi, che diventano oggetto d'attenzione;
- obiettivi: si decide, spesso con una soluzione di compromesso tra i vari soggetti decisori, quale scopo dare all'azione che affronta tali problemi;
- mezzi: s'individuano misure adeguate a ciascuno dei diversi obiettivi, in base alle risorse e alle strutture a disposizione;
- risultati: sono gli output misurabili alla fine dell'intervento;
- outcome: gli effetti, i cambiamenti sulla situazione indesiderata;
- impatti, ovvero le conseguenze sociali più ampie e più a lunga scadenza.

Il momento successivo è quello dell'azione, all'interno della quale ritroviamo gli stakeholders, cioè gli attori che agiscono. Gli elementi di cui tener conto in questa fase sono:

- la decisione d'intervenire: non sempre al provvedimento segue l'attuazione;
- l'implementazione: ogni misura viene attuata in modo diverso a seconda degli attori che ne sono incaricati, delle risorse, dell'ambiente, di eventi esterni;
- la conclusione: si raggiungono dei risultati che possono essere più o meno in linea con quanto previsto nella fase di programmazione.

²⁴² Stame Nicoletta (1998) *L'esperienza della valutazione*, Roma SEAM.

6.2. Disegno di ricerca per la valutazione ex post

Impieghiamo nella nostra analisi una valutazione ex-post, vista come l'insieme di tecniche di valutazione che analizzano retrospettivamente gli output e gli outcome della securizzazione della politica migratoria, sottoponendo ai decision maker i risultati della medesima. La valutazione terminale o riepilogativa viene svolta dopo un certo periodo di tempo dalla conclusione dell'intervento. Il disegno della ricerca (Lippi 2007)²⁴³, che può essere un disegno standardizzato rigidamente centrato sul protocollo deduttivo (che segue un ideale ciclo di top down) oppure disegno comprensivo centrato sul ruolo dell'analista e sul protocollo induttivo di raccolta di evidenze di fonte diversificata (ciclo bottom up).

I modelli applicati dovranno essere in grado di:

- verificare cosa è stato ottenuto con l'intervento e se questo cambiamento è significativo rispetto a quanto sarebbe accaduto in mancanza di intervento;
- confermare l'ipotesi iniziale, mediante la verifica con altre ipotesi plausibili.

Per raggiungere questo obiettivo, i metodi utilizzati devono sottostare a varie prove di validità, tra le quali le principali sono:

- validità della costruzione: riguarda la possibilità di scegliere gli specifici aspetti del cambiamento che devono essere studiati, che devono essere scelti in base alla loro capacità di rappresentare adeguatamente il cambiamento selezionato;
- validità interna: attiene alla sicurezza con cui si può affermare che la catena causale alla base dell'intervento è stata costruita in modo corretto e, quindi, gli effetti prodotti sono davvero da ritenersi collegati alla politica messa in atto.
- validità esterna : riguarda la possibilità di generalizzazione delle conclusioni della ricerca ad un'altra popolazione o contesto target, cioè se replicando il trattamento si è sufficientemente certi di ottenere gli stessi esiti rilevati nel caso studiato;
- replicabilità e affidabilità: hanno a che fare con la capacità di effettuare successivi tentativi di misurare lo stesso fenomeno, sotto le stesse condizioni, e di ottenere le stesse risposte.

La validità interna e quella esterna sono considerate i principali criteri per la selezione del disegno di ricerca più appropriato in relazione al contesto, agli obiettivi della valutazione e al tipo

²⁴³ *Op. cit* 233, pagina 80.

di politica analizzato.

Lo scopo della ricerca è stato quello di ricostruire, prevalentemente mediante strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche d'immigrazione per capire come e per quali ragioni vengono modificate dalla variabile indipendente. L'*implementation research* ha cercato di descrivere e spiegare quanto la concreta attuazione della politica si avvicina davvero alle intenzioni originali dei policy maker; perché esistono delle discrepanze, o vi sono state delle modificazioni in corso d'opera; e quali conseguenze, se ve ne sono state, certe modalità attuative hanno prodotto sulle successive decisioni di policy.

Le principali tecniche di raccolta dei dati impiegati sono stati le seguenti:

- l'osservazione diretta: il valutatore osserva gli attori e il contesto, ma non entra direttamente in contatto con loro;
- i documenti: si è fatto ricorso a materiale di vario genere per acquisire dati e notizie sull'intervento (leggi, regolamenti, articoli di giornale, relazioni, corrispondenza, ecc);
- i dati quantitativi: si sono utilizzati dati già esistenti raccolti ad hoc oppure rielaborandoli ai fini della ricerca ;

6.3. Le domande di valutazione

La valutazione riveste un ruolo chiave nel processo decisionale dei *policy maker* e deve essere pertanto razionale, strutturata e sistematica, in grado di identificare i fattori agenti e le determinanti specifiche, che possono richiedere interventi mirati.

Individuare un'appropriata metodologia di valutazione è stato difficoltoso per vari motivi:

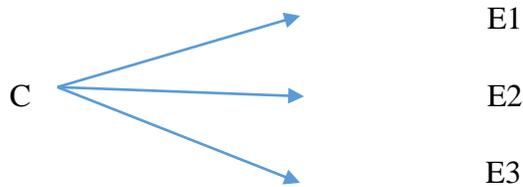
- le variabili da considerare sono state molte e potevano influenzare in svariati modi le politiche d'immigrazione;
- non sempre si è riuscito a individuare con chiarezza quali sono gli effetti netti provocati dalla variabile indipendente scelta.

La finalità della nostra ricerca valutativa si è concentrata sullo studio del policy making, impiegando come tecnica d'analisi quella induttiva. Questo approccio induttivo ha impiegato un processo di raccolta di informazioni volto a migliorare la comprensione degli effetti o degli interventi inerenti alla politica. La raccolta, fatta attraverso l'osservazione (controllo di prima analisi), l'esame dei materiali documentali (delibere, progetti operativi, programmi, disegni di legge), all'interno dei quali si delineano i tratti essenziali degli interventi e gli strumenti attuativi che il decisore pubblico ipotizza di utilizzare in fase di programmazione e l'opinione degli esperti, era volta a creare un sistema di analisi delle decisioni del policy making. A prescindere dalle tecniche di analisi utilizzate, l'obiettivo finale è stato quello di individuare un rapporto di dipendenza causale tra quanto è stato fatto e quello che si osserva accadere dopo.

L'analisi si è concentrata sull'effettivo cambiamento apportato da una scelta espressione dell'esercizio del potere. La securitizzazione C- *explanans*, E –l'effetto atteso che si vuole verificare sulla politica d'immigrazione *explanandum*.

C (*explanans*)  E (*explanandum*)

Lo scopo della nostra ricerca è stato di verificare questa relazione ossia se davvero ci sono stati effetto desiderati e altri collaterali imprevisi, e quindi essere causa di più effetti, dove E2 è l'effetto atteso, E1, E3 effetti collaterali.



Il compito metodologico è stato di isolare nel modo meno intrusivo possibile verso la realtà, ovvero senza distorcerla, la relazione di causa-effetto che ci ha interessato per mostrarne il grado di influenza. Per raggiungere questo scopo è necessario:

1. identificare e circoscrivere l'oggetto da valutare in relazione alle supposte cause (Lippi 2007)²⁴⁴
2. stabilire sotto quale punto di vista s'intende osservare il cambiamento
3. utilizzare un elemento di confronto per comparare l'effetto con la causa e osservare le differenze.

Il primo è il fenomeno che si vuole osservare (la variabile dipendente) nel modo in cui varia rispetto all'azione della variabile indipendente. L'oggetto da osservare viene definito con un neologismo: **evaluando**, ossia ciò che deve essere valutato. La definizione dell'evaluando cerca di individuare quale E (effetto) deve essere osservato per poi essere messo in relazione con una C (causa).

Il secondo concetto è il criterio: efficienza, efficacia, economicità, utilità, rilevanza, coerenza, equità. Abbiamo scelto come criterio la coerenza che rileva il rapporto tra gli obiettivi e le finalità politiche dei decision maker- coerenza esterna.

Il terzo e ultimo concetto è il parametro. Esso indica la misura di riferimento in quanto definisce operativamente l'effetto atteso da porre a confronto con l'effetto reale misurato operazionalizzando in un indicatore l'evaluando. Mentre l'effetto osservato viene rilevato per mezzo di un indicatore o di una variabile, il parametro è un valore astratto che riferisce delle intenzioni iniziali (gli obiettivi della pubblica politica) mettendole sullo stesso piano del dato osservato.

Secondo Lippi²⁴⁵ (2007), i tre più importanti tipi di valutazione ex post sono:

1. analisi del raggiungimento dei fini

²⁴⁴ *Op. cit.* 233, pagina 73

²⁴⁵ *Idem.*

2. analisi indipendente dai fini
3. analisi degli effetti collaterali

La valutazione del raggiungimento dei fini di ogni programma consiste nella scomposizione tra l'analisi degli effetti principali e l'analisi degli effetti collaterali i quali possono essere positivi o negativi. La ricerca degli effetti collaterali si svolge attraverso l'osservazione ex post di una serie di fenomeni che si stimano essere gli effetti della politica pubblica e la ricostruzione delle cause. La logica della ricerca è di tipo strettamente induttivo: si procede collezionando evidenze raccolte con tecniche qualitative –analisi documentale e/o con tecniche quantitative fin quando non si ritiene di avere un sufficiente cocktail di evidenze in grado di documentare:

1. una serie di fenomeni catalogabili come potenziali effetti;
2. le relazioni causali che li legano a interventi che si ritiene, alla luce di quanto scoperto attraverso la ricerca, essere le cause.

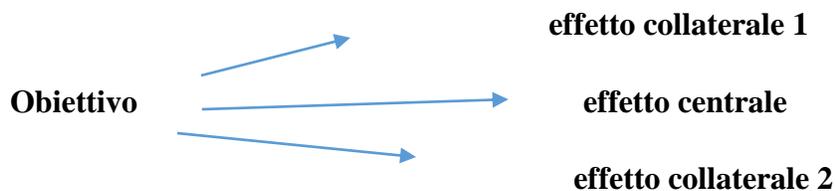
Alla base di quest'analisi giace la teoria delle conseguenze inattese dell'azione razionale (Lippi 2007)²⁴⁶. Merton argomentò che ogni azione intenzionale socialmente determinata è destinata a generare una serie di conseguenze impreviste rispetto alle aspettative, poiché nel perseguimento dei fini e nella scelta dei mezzi gli attori possono commettere errori o non riuscire a includere nelle loro previsioni una serie di fattori concomitanti o interconnessi. Questa condizione è la regola dell'azione razionale. Una politica reca con sé una certa quantità di effetti non intenzionali, innescati da quelli intenzionali, attribuibili al disegno razionale della medesima e non a fattori irrazionali o accidentali.

²⁴⁶ *Op. cit.* 233, pagina 110.

6.4. Tecnica di valutazione: analisi degli effetti collaterali

Quando si osserva una politica pubblica non bisogna distogliere lo sguardo dagli effetti di contorno che si manifestano unitamente all'effetto centrale, poiché a partire da questi occorre risalire al sistema di cause che li ha generati, mediante un percorso logico bottom up, attraverso il quale l'analista intende ricostruire l'insieme delle relazioni causali.

Le strategie per giungere a questo scopo possono essere: disegno comparativo per variabili, oppure disegno comparativo per casi, finalizzato alla generalizzazione di effetti di grande rilevanza e consistenza. Il disegno comparativo per variabili utilizza una tecnica di analisi degli effetti collaterali. Esso può essere sintetizzato in due passaggi: il primo è l'identificazione e la catalogazione degli effetti. Il secondo è la generalizzazione mediante la comparazione.



L'identificazione degli effetti è un'operazione di ricerca che può essere schematizzata dalla seguente check list:

1. I risultati verificati rispetto all'obiettivo sono il prodotto di un'intenzione deliberata?
2. Ci sono effetti collaterali di segno *positivo* previsti anticipatamente?
3. Ci sono effetti collaterali di segno *negativo* previsti anticipatamente?
4. Ci sono effetti collaterali di segno *positivo* non previsti anticipatamente?

A partire da questi interrogativi conoscitivi, è possibile costruire una matrice classificatoria dei rapporti di causa-effetto che permettono all'osservatore di sintetizzare le evidenze e di ricondurle ad uno schema interpretativo in vista della formulazione del giudizio.

L'albero delle alternative, messo a punto da Stame sintetizza l'universo delle possibili situazioni generabili nella valutazione ex post quando si guarda agli effetti di una politica pubblica. Un intero arco di situazioni si aprono dalla conferma (effetti attesi positivi) o smentita (effetti attesi negativi) dell'ipotesi di causalità, al vero e proprio caso di fallimento (l'effetto perverso) o alle sorprese (effetti inattesi positivi).

Effetti	Segno	Descrizione	Esito della policy	Giudizio
Attesi positivi	Positivo rispetto all'obiettivo	<ul style="list-style-type: none"> • Erano desiderati lo sono ancora • Erano desiderati non lo sono più 	Successo Delusione	Continuare Modificare o abbandonare
Attesi negativi	Negativi rispetto all'obiettivo (rischi)	<p>Sono ancora temuti non sono riusciti ad evitarli</p> <p>Non erano poi tanto negativi</p>	Preoccupazione Ripensamento	Modificare o abbandonare continuare
Inattesi	Positivi rispetto all'obiettivo	Scoperta di cose nuove che si vuole fare, capacità che vengono messe in moto	Successo	Continuare, pensare a nuovi programmi
	Negativi rispetto all'obiettivo	Contrari a ciò che si desiderava e che si desidera ancora	Fallimento	abbandonare
	Neutri rispetto all'obiettivo	Ne positivi ne negativi, indifferenti rispetto agli obiettivi	Tutte le soluzioni possibili	Abbandonare o modificare o continuare

Fonte Lippi Andrea, La valutazione delle politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2007

Alla lista di situazioni sopra esposte, aggiungiamo altre due copie di effetti potenzialmente riscontrabili durante l'osservazione, che rappresentano categorie concettuali importanti per rappresentare e misurare una politica pubblica. Si tratta della distinzione tra effetti finali e intermedi²⁴⁷. I primi sono “costituiti dalle misure riferite all'andamento di fenomeni prescelti per rappresentare la capacità della politica di modificare la situazione problema che si intende migliorare”²⁴⁸. Mentre i secondi sono “misure relative a fenomeni rilevabili in tempi brevi come approssimazione dei risultati finali quando è possibile inferire che l'andamento di un fenomeno intermedio si è correlato con la capacità della politica di influire positivamente sulla condizione problema iniziale.”²⁴⁹

La seconda distinzione è tra effetti diretti e indiretti. I primi concernono il raggiungimento di miglioramenti per i destinatari diretti della politica mentre gli effetti indiretti riguardano, invece, le conseguenze degli interventi per altri soggetti toccati dall'intervento.

Per l'attuazione del percorso di uscita dalla fase migratoria emergenziale, si sono proposti possibili interventi che potranno contribuire alla gestione di questa fase: SPRAR, misure a favore dei minori stranieri non accompagnati, fondi gestiti dal ministero degli interni (Fondo Europeo per i rimpatri e Fondo Europeo per i rifugiati), interventi d'integrazione socio-lavorativa. Con la Legge 189/2002 che restringe le norme contro il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, viene introdotto il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Il quadro normativo di questa legge vede la questione immigrazione principalmente come un problema di ordine pubblico, in cui l'idea di base è che gli stranieri sul territorio nazionale sono un problema, prima di tutto, per la sicurezza dello stato nel "vero" senso della protezione e della difesa dell'ordine pubblico. Di conseguenza, una serie di strumenti è stata ideata per fornire il controllo continuo della popolazione immigrata su due fronti.

Lo SPRAR è affidato dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno in convenzione con l'ANCI al Servizio Centrale. Gli enti locali che attuano lo SPRAR sono distribuiti su tutto il territorio nazionale e garantiscono interventi di “accoglienza integrata” ai richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale.

²⁴⁷ *Op. cit.* 233, pagina 113

²⁴⁸ *Idem*

²⁴⁹ *Idem*

L'obiettivo è stato il consolidamento dello SPRAR, attraverso l'ampliamento della sua capacità a **5000 posti**. Questo rappresenta una misura fondamentale per rafforzare e assicurare una base stabile al sistema di accoglienza nella prospettiva di passare dalla situazione di emergenza a quella di ordinaria gestione.

In primo luogo, ci doveva essere un miglior controllo del flusso di nuove entrate e della popolazione immigrata irregolare, con più severi filtri ai canali d'ingresso regolare e un aumento del numero di espulsioni. In secondo luogo, il controllo degli immigrati regolari già presenti doveva essere aumentato mediante la creazione di un nuovo tipo di permesso di soggiorno collegato ad un contratto di lavoro e di procedure più complicate per il rinnovo del permesso di soggiorno, al fine di rendere l'immigrazione più temporanea e anche per scoraggiare la stabilizzazione.

Qual è il processo logico che occorre seguire per la costruzione di un sistema di indicatori utili per il monitoraggio e la valutazione della nostra politica d'immigrazione? Il primo passo è la definizione dell'unità d'analisi: si tratta di capire la politica studiata attraverso una lettura approfondita del materiale documentario. Giunti a questo punto, procediamo al raggruppamento delle attività e gli output della politica, in modo da avere indicatori che misurino fenomeni comuni.

L'analisi sintetica della securitizzazione della migrazione ha rivelato una serie di interventi a partire del 12 Febbraio 2011 quando è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria in relazione al eccezionale flusso di cittadini provenienti dal Nord Africa, prorogato al 31 Dicembre 2012. La richiesta di riconoscimento di protezione internazionale proviene da gruppi di persone molto eterogenee e non direttamente collocabili all'interno della figura giuridica del titolare della protezione internazionale. La maggior parte delle domande presentate si concludono con un diniego e con ipotizzabili conseguenti ricorsi.

Come conseguenza diretta, la presenza di tal numero di denegati in attesa del ricorso, accolti all'interno dei centri, costituisce una situazione potenzialmente esplosiva sia dal punto di vista della gestione del centro, sia in termini di sicurezza del territorio che lo ospita. Di conseguenza, si sono verificati diversi interventi che hanno contribuito alla gestione di questa delicata fase: SPRAR, misure a favore dei minori stranieri non accompagnati, fondi gestiti dal Ministero dell'Interno, interventi di integrazione socio-lavorativa.

Procediamo col processo di costruzione degli indicatori. La parola indicatore può essere considerata sotto molti aspetti un sinonimo di variabile-risultato.

Il monitoraggio costituisce un modo per documentare ed informare sui dati fisici e strutturali di una certa classe di fenomeni. E' un insieme organizzato di reperimento informativo mediante lo studio sistematico dello sviluppo di un determinato fenomeno, allo scopo di osservare l'andamento delle variabili nel corso del tempo. Un indicatore è una misura sintetica, in genere quantitativa, che riassume l'andamento del fenomeno a cui è riferito. Può presentarsi come valore assoluto o come rapporto tra due grandezze, oppure come un algoritmo composto da più variabili.

Gli indicatori scelti possiedono vari requisiti:

- validità: ogni indicatore deve misurare con precisione ciò che si è deciso di osservare;
- comprensibilità: l'indicatore dev'essere di facile comprensione per i funzionari dell'amministrazione;
- tempestività: per ciascun indicatore le informazioni da raccogliere devono essere disponibili in tempo utile perché l'indicatore stesso possa essere utilizzato;
- unicità: ciascun indicatore deve rilevare un aspetto specifico della politica, diverso da quelli rilevati dagli altri indicatori;
- controllabilità: la grandezza che l'indicatore misura deve essere sotto il controllo dell'ente;
- responsabilità: le informazioni relative ad un determinato indicatore devono essere collegate ad un responsabile;
- comparabilità: ogni indicatore deve poter essere comparato nel tempo tra più strutture e deve, quindi, poter essere misurato periodicamente;
- economicità: i benefici che si ottengono grazie alle informazioni che derivano dall'aver costruito quell'indicatore, devono essere superiori ai costi che si sono sostenuti per generare l'indicatore stesso.

Bisogna tenere conto degli effetti indesiderati da evitare nell'utilizzo di sistemi di indicatori:

- Effetto tunnel: l'organizzazione si concentra sulle attività coperte dagli indicatori, a scapito di altre importanti attività;
- Sub-ottimizzazione: gli obiettivi di un settore dell'organizzazione, misurati dagli indicatori, inibiscono o contrastano la performance di altri settori;
- Miopia: l'organizzazione si concentra su obiettivi a breve termine, senza preoccuparsi delle condizioni future;
- Effetto Bubka: adozione di una strategia di lento miglioramento, pur in presenza di opportunità e risorse per miglioramenti più significativi e decisivi;

- Convergenza: riluttanza a raggiungere risultati eccellenti e tendenza a posizionarsi sulla media raggiunta da altre organizzazioni;
- Ossificazione: riluttanza verso le possibilità di innovazione;

Nei capitoli precedenti, abbiamo identificato i seguenti rischi correlati al problema emergenza immigrazione. Per “problema collettivo” intendiamo una situazione socialmente percepita come insoddisfacente e quindi meritevole di cambiamento (ed eventualmente di un intervento pubblico). Abbiamo analizzato come la migrazione viene declinata in termini di:

- Rischio crescente di crisi politiche e umanitarie in terzi paesi che possono risultare in un gran numero di persone in cerca di protezione internazionale.
- Rischio delle autorità di controllo delle frontiere di fronteggiare un numero elevato di persone in cerca di protezione internazionale, data la situazione di sicurezza attualmente volatile e instabile nelle vicinanze dell'UE;
- Rischio di attraversamento illegale delle frontiere rinnovato presso i flussi di frontiera marittima meridionale.

Partendo dai rischi sopra indicati, nel caso della nostra valutazione ex-post abbiamo considerato come indicatori di impatto che misurano il conseguimento degli obiettivi globali e/o specifici degli interventi, tenendo conto anche degli effetti sui non partecipanti all'intervento e degli effetti di medio-lungo periodo:

Indicatore 1: Qual è il numero dei migranti sbarcati?

Indicatore 2: Qual è il numero di domande di protezione internazionale esaminate?

Indicatore 3: Quali sono i beneficiari accolti nella rete dello SPRAR?

Indicatore 4: Quali tipi di permesso di soggiorno rilasciati?

Indicatore 5 Qual è la modalità d'uscita? Per quale motivo (abbandono, allontanamento, dimissione per scadenza termini, integrazione, rimpatrio volontario)?

Indicatore 6: Qual è il numero degli stranieri illegalmente soggiornati?

Indicatore 7: Qual è il numero delle espulsioni?

Indicatore 8: Qual è il numero delle persone rimpatriate per motivi di sicurezza dello Stato?

La finalità conoscitiva di questa forma di valutazione è quella di capire “*what works*”, cioè quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati nei fenomeni collettivi ritenuti problematici.

Rispondere a questo tipo di domanda (what works?), infatti, presuppone l'identificazione di un nesso di causalità tra la realizzazione dell'intervento e un certo cambiamento, osservabile a seguito dell'implementazione di tale azione. Per far questo è necessario isolare l'oggetto di studio da condizioni esterne che possono incidere sul risultato finale, evitando di attribuire all'azione pubblica effetti (positivi o negativi) indotti da altri fattori.

6.5. Matrice classificatoria degli effetti

Indicatore 1: Qual è il numero dei migranti sbarcati?

Effetto diretto intermedio: inatteso negativo

“L’emergenza Nord Africa” è stata l’occasione per riflettere sul ruolo strategico svolto dal sistema nazionale d’asilo (Commissione nazionale e commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale), dal sistema governativo di accoglienza (CPSA e CARA) e dal Sistema per la protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), tutti e tre essenziali e in forte connessione reciproca.

Appare evidente, infatti, che gli accadimenti non hanno mai un effetto isolato ma determinano conseguenze plurime di cui non si può non tenere conto. La vicenda nord africana, tra le altre, appare emblematica di questa connessione che fa del fenomeno della protezione internazionale una filiera lunga che a partire dai luoghi di crisi si sviluppa sino ai piccoli contesti territoriali in cui si predispone l’accoglienza dei cosiddetti profughi. Infatti, a nulla può giovare l’esponentiale aumento della capienza della rete dell’accoglienza qualora non vengano previste a livello regionale e nazionale politiche, strategie e programmi tali per facilitare l’inserimento sociale ed economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria.

All’avvio dei respingimenti verso la Libia a seguito degli accordi sottoscritti dal governo italiano e da quello libico ha immediatamente corrisposto una caduta significativa dei numeri relativi ai migranti giunti via mare sulle coste italiane. Se l’interruzione del flusso migratorio, come abbiamo potuto osservare nel biennio 2009-2010, ha significativamente influito sul decremento nelle domande di asilo, nel corso del 2011, la sospensione, da parte delle autorità libiche, delle operazioni di controllo delle frontiere e le situazioni di instabilità socio politica di alcune significative realtà, hanno fatto aumentare notevolmente il numero delle persone provenienti dall’Africa costrette a lasciare le loro terre e cercare nuovi territori di accoglienza.

Nel contesto globale analizzato, un ruolo determinante ha svolto e svolge l’Italia, sia per la sua posizione geografica, sia per la sua antica tradizione di ospitalità ed accoglienza. L’Italia ha risposto, anche se a costo di sacrifici e dispendio di risorse, cercando di assicurare ai migranti adeguate forme di accoglienza; e lo ha fatto attraverso il coinvolgimento dello Stato, con le sue articolazioni centrali e periferiche, delle Regioni, delle Province e dei Comuni.

La situazione di aumento esponenziale di flussi migratori non programmati che l'Italia ha affrontando a partire da 2011 ha prodotto il reiterarsi di un approccio di natura emergenziale, attraverso l'attivazione di strutture di accoglienza temporanee in progressivo aumento, con tutte le prevedibili conseguenze di natura gestionale, economica, politica e di forte disomogeneità nella qualità dei servizi alle persone accolte.

Abbiamo visto, nei capitoli precedenti, qual è stato il numero degli attraversamenti e degli arrivi sulle coste italiane (si veda la tabella qui sotto).

Attraversamento delle frontiere tramite border crossing points				
Anno	2010	2011	2012	2013
Rota mediterraneo centrale	4,450	64,261	10,379	40,304

Elaborazioni personali su dati FRONTEX

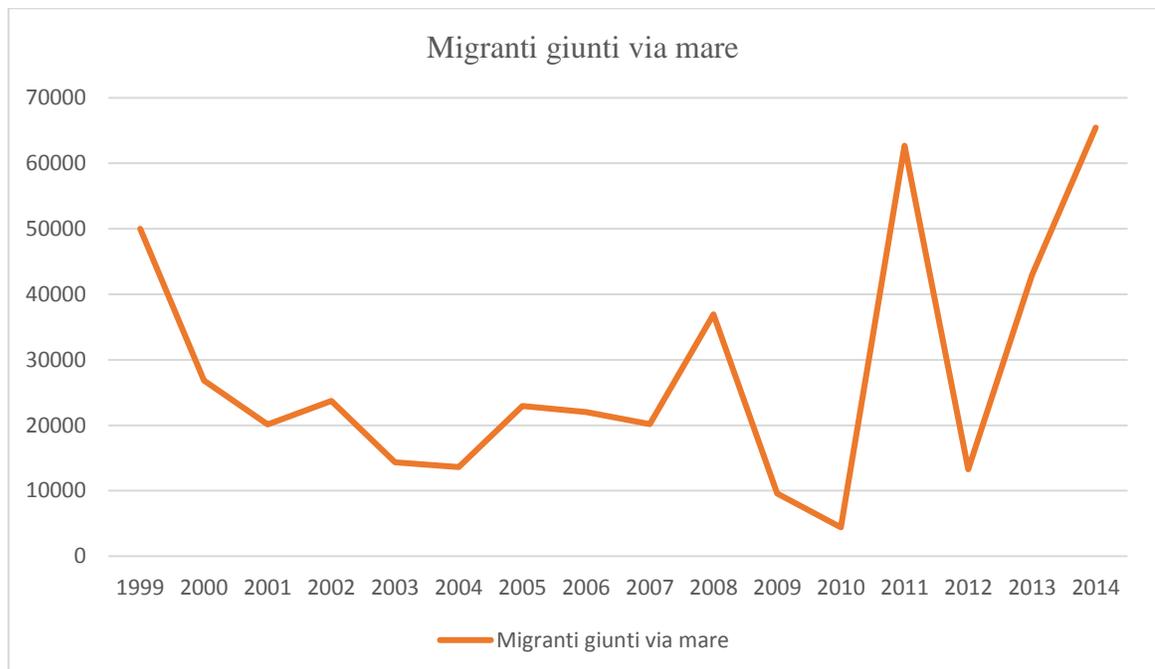
Causa: La situazione del Nord-Africa ha determinato un significativo aumento degli sbarchi di migranti dopo la contrazione dei numeri registrata nel biennio 2009/2010 (poco più di 13.900 unità nel biennio rispetto ai 37.000 del 2008), in quanto dall'inizio del 2011 a settembre 2011, sono stati 60.656 i cittadini stranieri giunti via mare e sbarcati sulle coste italiane (in particolare 51.596 sulle isole Pelagie).

Arrivi dal 1999-2014 (al 1 luglio)

Anno	Valore assoluto
1999	49.999
2000	26.817
2001	20.143
2002	23.719
2003	14.331
2004	13.635

2005	22.939
2006	22.016
2007	20.165
2008	36.951
2009	9.573
2010	4.406
2011	62.692
2012	13.267
2013	42.925
2014	65.456

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno



Nel 2013 i migranti che in misura maggiore sono approdati sulle coste italiane sono stati siriani, eritrei e somali; rispetto invece all'anno 2012 sono i tunisini la nazionalità maggiormente

rappresentata, somali ed afghani (per ulteriori riferimenti si veda Tabella qui sotto).

Nazionalità	2012	Nazionalità	2013	Nazionalità	2014
Tunisia	2.268	Siria	11.307	Eritrea	19.329
Somalia	2.179	Eritrea	9.834	Siria	11.236
Afghanistan	1.739	Somalia	3.263	Mali	5.835
Eritrea	1.612	Egitto	2.728	Gambia	3.333
Pakistan	1.247	Nigeria	2.680	Nigeria	3.089
Egitto	1.223	Gambia	2.619	Somalia	2.196
Bangladesh	622	Pakistan	1.753	Senegal	1.791
Siria	582	Mali	1.674	Egitto	1.552
Nigeria	358	Senegal	1.314	Pakistan	1.330
Gambia altre	348	Tunisia	833	Marocco	917
altre	1.089	altre	4.920	altre	14.848
Totale	13.267	Totale	42.925	Totale	65.456

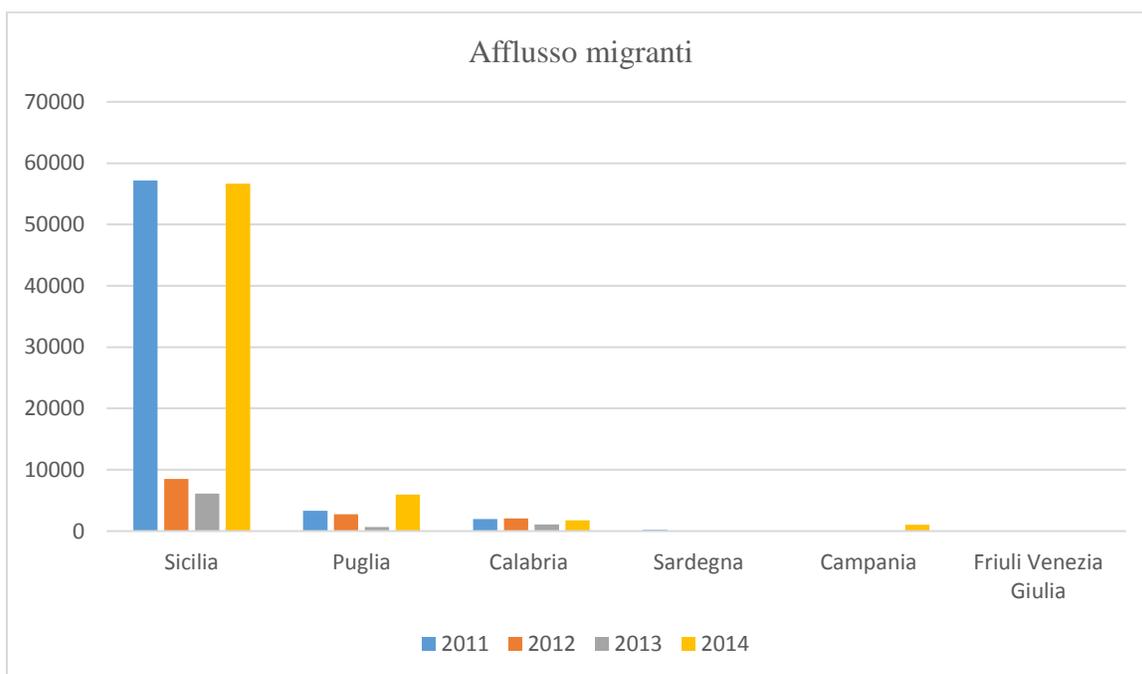
Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

Nel 2013 l'Italia è stata sottoposta ad massiccio afflusso di migranti circa 43000, il 325 per cento in più dell'anno precedente tendenza che prosegue anche nel 2014. Le regioni più affettate sono state: Sicilia, Puglia, Calabria.

Località	2011	2012	2013	2013 (al 01/07)	2014 (al 01/07)
Sicilia*	57181	8488	37886	6125	56649
Puglia	3325	2719	1030	695	5978

Calabria	1944	2056	3980	1096	1765
Sardegna	207	4	29	0	23
Campania	0	0	0	0	1041
Lazio	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	35	0	0	0	0
Totale	62692	13267	42925	7916	65456
*dettaglio Sicilia Lampedusa, Linosa e Lampione	51.753	5.202	14.753	3.648	1.459
Altre località della prov. Agrigento	806	551	2.937	301	8021

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno



Conseguentemente, questo ha determinato un incremento delle domande di protezione internazionale in Italia così come nel resto dei Paesi industrializzati.

Indicatore 2: Qual è il numero di domande di protezione internazionale esaminate?

Effetto (intermedio diretto) collaterale di segno negativo previsto anticipatamente.

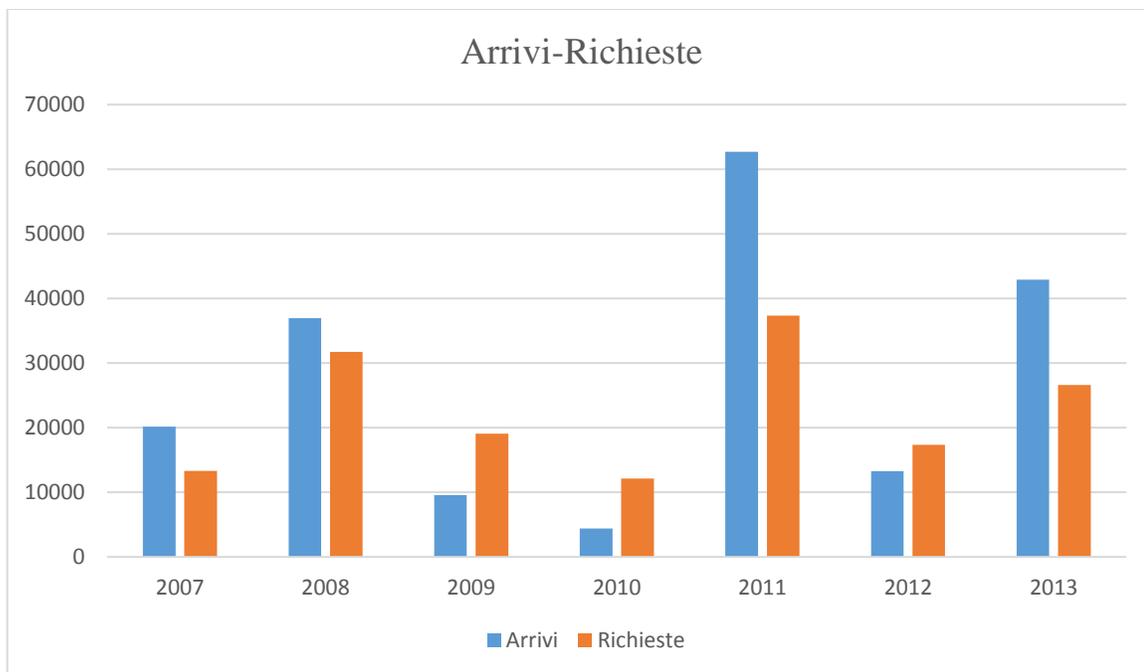
Secondo il rapporto dell'UNHCR "*Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*"²⁵⁰, in Europa nel primo semestre del 2011 (dal 1 gennaio al 30 giugno 2011) sono state presentate 198.300 domande di asilo. La maggior parte dei richiedenti proviene da paesi africani, segnati da crisi economiche, politiche ed ambientali che hanno generato importanti esodi verso le zone più industrializzate del globo.

I dati corrispondenti **all'indicatore 1 (il numero dei migranti sbarcati) e all'indicatore 2 (il numero di domande di protezione internazionale esaminate)** sono stati riportati nella tabella qui sotto. Si riscontra un forte aumento degli arrivi e delle richieste di asilo a partire da 2011.

Anno	Trend degli arrivi dei migranti sulle coste italiane	Richieste protezione (persone)
2007	20165	13310
2008	36951	31723
2009	9573	19090
2010	4406	12121
2011	62692	37350
2012	13267	17352
2013	42925	26620

Fonte: Elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

²⁵⁰ UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries - First half 2011*, 18 ottobre 2011.



Tra il 2008 e il 2011 si è registrato un incremento delle domande di asilo pari al 17,7%. Nel 2008 le domande di protezione internazionale presentate sono state oltre 31.000, nel 2011 il numero ha superato le 37.000. Se consideriamo le domande presentate nel 2009 e nel 2010, si nota un netto calo delle domande presentate in questi due anni, rispettivamente: 19.090 nel primo e 12.121 nel secondo. Tale andamento è imputabile, in particolar modo, all'entrata in vigore dell'accordo Italia-Libia il quale impegnava la Libia a contrastare l'immigrazione clandestina verso le coste italiane.

Nel 2011, a seguito della ripresa dei flussi migratori dal Nord Africa seguiti ai movimenti di indipendenza nati all'interno della Primavera Araba, le domande di protezione internazionale presentate sono state oltre 37.000 (ovvero il 208,1% in più rispetto al 2010), mentre nel corso del 2012 vi è stata una nuova significativa caduta delle domande: 17.352, ovvero 20.000 in meno rispetto all'anno precedente. I primi dieci paesi di origine degli stranieri che hanno presentato le domande di asilo appartengono a due continenti: africano e asiatico. Sono i cittadini pakistani (2.601) ad aver presentato il maggior numero di domande, ai quali seguono i nigeriani (1.613), afghani (1.495), senegalesi (939) tunisini (893) e ghanesi (846).

I dati evidenziano per il 2011 un aumento esponenziale, rispetto al 2010, delle domande di protezione internazionale dovuto alla così detta "emergenza Nord Africa" con i grandi flussi migratori seguiti ai moti di indipendenza nati all'interno dei movimenti della Primavera Araba

effetto collaterale di segno negativo non previsto anticipatamente. Soprattutto le Regioni hanno, in questo contesto, assicurato un'attività indispensabile per la buona riuscita del piano di accoglienza.

Oltre 17.300 sono state le domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2012, circa 20.000 in meno rispetto al 2011. 29.969 sono state le istanze complessivamente esaminate dalle commissioni territoriali nel 2012 una qualche forma di protezione internazionale 6.545: al 6,8% lo status di rifugiato (2.048); al 15% lo status di protezione sussidiaria (4.497); per il 51,6% è stato proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. I primi dieci paesi di origine degli stranieri a cui le Commissioni territoriali hanno esaminato le domande di asilo nel 2012, fanno tutti parte di due continenti: Africa e Asia. Nell'ordine sono: Nigeria (6.285), Ghana (3.228), Mali (2.297), Pakistan (2.215), Bangladesh (1.483), Costa d'Avorio (1.410) e Afghanistan (1.218).

Domande di protezione internazionale:

2008	2009	2010	2011	2012	2013
31000	19090	12121	37350	17352	26620

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno



Alla lettura dei dati sull’immigrazione straniera è seguita l’analisi di quelli relativi al Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati con l’obiettivo di creare una “connessione” interpretativa che possa offrire chiavi di lettura utili alla valutazione. Rispetto ad altri paesi europei, ciò che caratterizza l’immigrazione in Italia è il policentrismo migratorio, ovvero il fatto che l’Italia accoglie immigrati di provenienze geografiche molto differenziate, anche se negli ultimi anni si è assistito ad un forte aumento della popolazione europea neo comunitaria.

L’incremento di sbarchi e di domande di protezione hanno anche avuto significative ricadute sull’apparato dell’accoglienza per Rifugiati e Richiedenti asilo in Italia determinando una diversificazione degli interventi e una stratificazione dei sistemi di accoglienza- **effetto collaterale di segno negativo previsto anticipatamente.**

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito dalla legge n. 189/2002, è costituito dalla rete territoriale degli enti locali che accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (FNPSA) per realizzare – con il fondamentale supporto delle realtà del terzo settore – progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria. L’obiettivo principale dello SPRAR è la complessiva protezione della singola persona accolta, attraverso l’attivazione di percorsi individualizzati di (ri)conquista della propria autonomia, per una effettiva partecipazione al territorio italiano, in termini di integrazione lavorativa e abitativa,

di accesso ai servizi del territorio, di socializzazione, di inserimento scolastico dei minori.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati raccoglie l'eredità del Programma Nazionale Asilo (PNA), un'esperienza consortile di accoglienza di comuni e realtà del terzo settore, nata nel 2001 da un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

Oltre a tale *rete strutturale*, nell'ambito del Sistema rientrano altresì i progetti finanziati attraverso le risorse straordinarie dell'Otto per Mille dell'IRPEF assegnate ad ANCI dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché quelli finanziati tramite le risorse della Protezione Civile (Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933/2011 con validità prorogata fino al 31/12/2012) per le misure di accoglienza straordinaria messe in atto nell'ambito della cosiddetta *Emergenza Nord Africa*.

Le strutture di accoglienza sono i centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), i centri di accoglienza (CDA), i centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), i Centri Polifunzionali, i centri gestiti dalla protezione civile, e i centri dell'identificazione ed espulsione (CIE).

I Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), sono strutture provvisorie presso le quali vengono garantite prima assistenza e soccorso sanitario in occasione di situazioni critiche, ed in particolare per emergenze umanitarie caratterizzate dai flussi di massa. Spesso vi sono ospitati anche richiedenti asilo, ed è in questi centri che gli ospiti manifestano l'intenzione di fare richiesta di asilo. I Centri di Accoglienza sono strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale.

I Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo sono stati introdotti dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (decreto procedure) sono destinati ad ospitare i richiedenti asilo che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 20, comma 2, del decreto legislativo n. 25/2008. I CARA derivano dai CDI (Centri di Identificazione) che erano stati istituiti nel 2002 dalla legge 189. In particolare, nei CARA sono ospitati i richiedenti asilo:

- che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;
- di cui sia necessario verificare o determinare la nazionalità o l'identità, nel caso in cui i richiedenti non siano in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero nel caso in cui, al loro arrivo nel territorio dello Stato abbiano presentato documenti risultati falsi o contraffatti;

- che abbiano presentato la domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare.

I (CARA) sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato (DPR 303/2004 - D.Lgs. 28/1/2008 n. 25). La norma prevede che il periodo di permanenza nei CARA è correlato al tempo necessario all'identificazione o alla decisione sulla domanda di asilo, per un periodo variabile di 20 o 35 giorni. Nel conteggio dei posti e degli accolti sono quindi considerati unitariamente.

I Centri Polifunzionali sono nati nel 2007 in alcune città metropolitane: Roma, Milano, Firenze e Torino, sulla base di accordi sottoscritti tra i comuni e il Ministero dell'Interno per l'attivazione di centri polifunzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari. Questo modello organizzativo, avente carattere temporaneo, è stato ideato per le città che devono affrontare la maggiore emergenza dovuta al grande numero di stranieri titolari di protezione internazionale o appartenenti a categorie vulnerabili. Non in tutte le città i centri sono coordinati con lo SPRAR.

I centri gestiti dalla Protezione Civile emergono dopo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011 quando è stato dichiarato, no al 31 dicembre 2011, poi prorogato fino a dicembre 2012, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa- **effetto collaterale di segno positivo previsto anticipatamente**. Con l'Accordo stipulato il 6 aprile 2011 tra il Governo, le regioni, l'ANCI e l'UPI è stato, tra l'altro, affidato al sistema di protezione civile nazionale il compito della pianificazione delle attività necessarie alla dislocazione nelle singole regioni dei cittadini extracomunitari in modo equilibrato.

Il Piano di Accoglienza, emanato il 12 aprile 2011 dal Dipartimento della Protezione civile, stabilisce che la distribuzione sul territorio è determinata in base alla percentuale relativa di popolazione residente in ogni singola regione o provincia autonoma rispetto al totale nazionale, mediante un sistema modulare che individua per ogni territorio il numero massimo di migranti da accogliere in rapporto agli arrivi.

I CIE (centri di identificazione ed espulsione), riservati al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Il Decreto-

Legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito in legge n. 129/2011, proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri nei CIE dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi.

La distribuzione delle strutture sul territorio nazionale non è omogenea. Mentre i CPSA sono presenti in due Regioni (Sicilia e Sardegna), i CDA/CARA sono presenti in sei regioni (Sicilia, Puglia, Calabria, Marche, Friuli e Lazio), i centri della rete SPRAR sono presenti in tutta Italia tranne che in Valle d'Aosta, i Centri Polifunzionali in quattro regioni (Lazio, Toscana, Piemonte e Lombardia), i centri della Protezione Civile sono presenti in tutta Italia tranne che in Abruzzo (a causa della ricostruzione post terremoto), i CIE sono presenti in otto regioni (Sicilia, Puglia, Calabria, Friuli, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte). Sicilia e Lazio sono le due regioni in cui sono presenti cinque tipologie di strutture sulle sei complessive, a cui seguono: Calabria, Puglia, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte con quattro tipologie di strutture presenti sui rispettivi territori.

Nell'applicare le misure di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale l'Unione Europea si trova a fronteggiare due differenti esigenze, troppo spesso gestite in contrapposizione: da un lato il controllo delle frontiere esterne, anche secondo politiche e strategie volte a garantire la sicurezza interna dei singoli Stati membri e del territorio nell'Unione nel suo complesso; dall'altro l'effettiva protezione dei migranti forzati.

Tale contrapposizione ha impedito una gestione armonica del binomio "*frontiere/asilo*" e ciò ha comportato l'implementazione di politiche e interventi ad intermittenza. In questo senso, per assicurare un'armonizzazione tra gli interventi di controllo delle frontiere e, al tempo stesso, le garanzie di protezione è stato necessario garantire un approccio orientato alla tutela dei diritti umani.

Indicatore 3: Quali sono i beneficiari accolti nella rete dello SPRAR?

Effetto centrale di segno positivo previsto anticipatamente

Per dare una risposta alla domanda quali sono i beneficiari accolti nella rete dello SPRAR? (Indicatore 3) bisogna dar conto di quanto questi numeri abbiano inciso in maniera diretta sulla conformazione dello SPRAR, che si avvia a diventare, sempre di più, il sistema ordinario di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia.

Con il decreto ministeriale del 5 agosto 2010 il Ministero dell'Interno ha previsto un finanziamento triennale per gli anni 2011/2013. Oltre ai 3.000 posti finanziati con il FNPSA, sono stati attivati 163 posti in strutture implementate grazie alle risorse Otto per Mille e 816 posti dalla rete dello SPRAR per le misure di accoglienza straordinaria coordinate dal Dipartimento nazionale di Protezione Civile, in occasione della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" e del conseguente massiccio afflusso di richiedenti asilo. Complessivamente, la rete SPRAR ha quindi reso disponibili 3.979 posti di accoglienza.

In virtù dell'esperienza relativa alla cosiddetta "Emergenza Nord Africa" e dell'esigenza, ormai sempre più emergente, di costituire un sistema nazionale unico, flessibile e di conseguenza capace di dare una risposta di carattere ordinario al bisogno di accoglienza, evitando logiche emergenziali, dalla fine del 2012 il Ministero dell'Interno ha predisposto diversi allargamenti straordinari della rete SPRAR, che in meno di un anno (sino a novembre 2013) hanno più che triplicato la capacità ricettiva del Sistema, portandola a 9356 posti. Pertanto, nel corso del 2013, la rete ha potuto contare su una quota complessiva di 10.381 posti finanziati- **effetto collaterale di segno positivo non previsto anticipatamente.**

Con il decreto ministeriale del 17 settembre 2013 il Ministero dell'Interno ha previsto un finanziamento triennale per gli anni 2014/2016 prevedendo una capacità ricettiva di 16.000 posti, in considerazione del consistente e continuo afflusso di cittadini stranieri sul territorio nazionale. Nel corso del 2014 sono stati finanziati 12.602 posti strutturali, a cui si sono sommati 8.150 posti aggiuntivi, di cui 6.002 previsti dal decreto ministeriale del 30 luglio 2013 e attivati a partire da luglio 2014 e 1.932 posti aggiuntivi attivati con l'ulteriore decreto di ottobre dello stesso anno. Inoltre, a seguito dell'accordo sancito il 10 luglio 2014 dalla Conferenza Unificata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati"²⁵¹, il Ministero dell'Interno,

²⁵¹ <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/circolari/varato-piano-nazionale-fronteggiare-flusso-straordinario-migranti>

in data 23 luglio 2014, ha inviato al Servizio Centrale una comunicazione per avviare “un’indagine conoscitiva al fine di accertare la disponibilità degli enti locali facenti parte della rete SPRAR a incrementare i posti per l’accoglienza di minori stranieri non accompagnati” anche non richiedenti asilo, specificando che il contributo statale pro capite/pro die per questi posti sarebbe stato di 45 euro.

Da dicembre 2012 a novembre 2013 la rete territoriale dello SPRAR è più che triplicata, passando dai 3.000 posti strutturali, finanziati per il triennio 2011/2013 dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (FNPSA), ai 9.356 resi disponibili grazie ai cinque differenti allargamenti, richiesti dal Ministero dell’Interno al fine di rispondere in via ordinaria ai numerosi arrivi in Italia di richiedenti asilo (39.000 il dato aggiornato a novembre 2013, la maggior parte dei quali con espressa volontà di richiedere asilo). I cinque distinti ampliamenti dello SPRAR sostenuti dal Ministero dell’Interno dal dicembre 2012 hanno permesso di disporre di 6.356 posti aggiuntivi, che hanno consentito nel solo periodo tra dicembre 2012 e novembre 2013, il trasferimento nelle strutture dello SPRAR di 6.754 persone: nel corso dei primi sei mesi, i beneficiari venivano segnalati dai Centri di accoglienza governativi per richiedenti asilo (CARA) una volta riconosciuto loro una forma di protezione internazionale da parte della Commissione; a partire da maggio i trasferimenti avvenivano invece direttamente da Lampedusa o dagli altri luoghi di primo soccorso e riguardavano quindi esclusivamente persone ancora richiedenti asilo. Questo ha rappresentato un traguardo davvero significativo per l’amministrazione italiana.

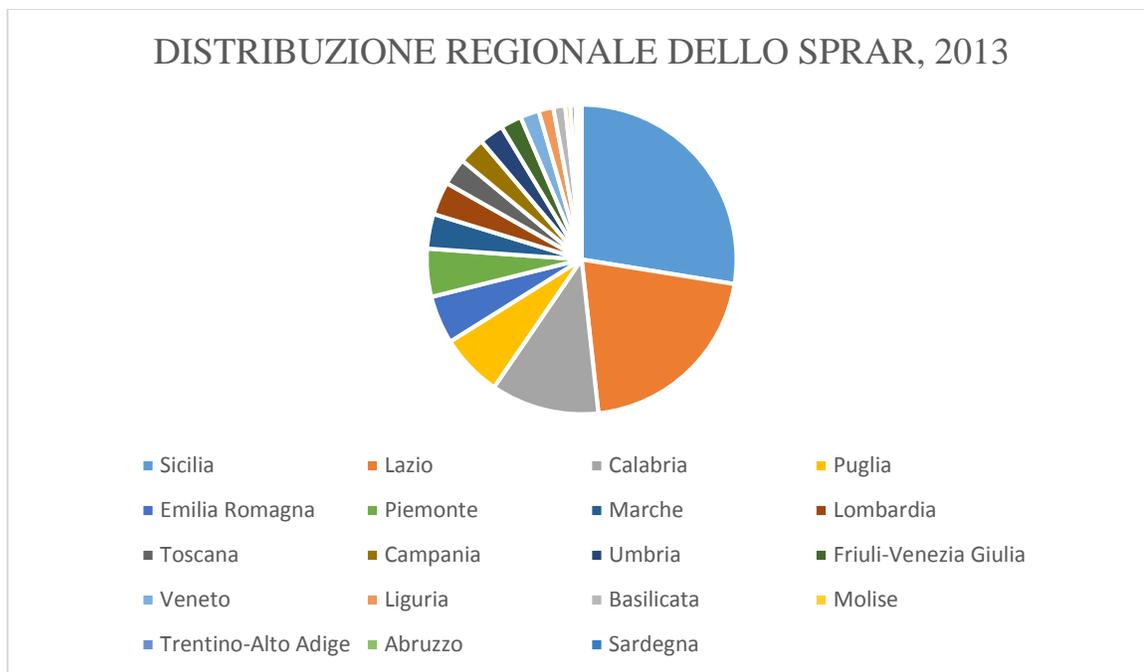
L’ultimo bando ha messo a disposizione 16.000 posti. Si tratta di un aumento pari a cinque volte della capienza ordinaria, che conferma come lo SPRAR abbia acquisito le caratteristiche di un Sistema nazionale in grado di assicurare risposte adeguate sia alle accoglienze in regime ordinario sia di disporre un’elasticità tale da assicurare un ampliamento considerevole in caso di arrivi particolarmente cospicui.

DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLO SPRAR, 2013	
REGIONE	POSTI

Sicilia	2.577
Lazio	1.939
Calabria	1.056
Puglia	612
Emilia Romagna	469
Piemonte	469
Marche	339
Lombardia	323
Toscana	264
Campania	262
Umbria	238
Friuli-Venezia Giulia	205
Veneto	184
Liguria	144
Basilicata	116
Molise	50
Trentino-Alto Adige	50
Abruzzo	34
Sardegna	25
Totale	9.356

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLO SPRAR, 2013



La cosiddetta emergenza nord Africa, istituita con il coinvolgimento della Protezione civile nell'aprile 2011 e conclusa formalmente nel febbraio 2013, ha involontariamente messo in moto un processo di cambiamenti importanti: la condizione di sottodimensionamento cronico dello SPRAR, che – a confronto delle capienze degli altri sistemi di ospitalità – sembrava averlo ridotto nel tempo a un sistema di nicchia, per pochi beneficiari fortuiti, nonché la mancanza di un approccio unitario all'accoglienza, avevano indotto lo SPRAR a stringersi nell'angusto angolo di una seconda accoglienza, indirizzato verso i percorsi di inserimento (per lo più lavorativo e abitativo) destinati per lo più ai titolari di protezione internazionale.

I CPSA, presentano nel 2011 il numero maggiore di accolti, circa 55.000 (circa il 44% del totale degli accolti nei centri di accoglienza). Questo dato si deve ai grandi flussi di immigrati giunti sulle coste della Sicilia nel corso del 2011 e all'alto turnover dei migranti all'interno dei centri. I centri delle strutture di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo ospitano complessivamente il 49,5% dei migranti. Di questi, i presenti nei CDA/CARA sono circa 32.000 (circa il 26% del totale degli accolti nei centri di accoglienza), circa 7000 sono gli accolti nella rete SPRAR (circa il 6%) e 2079 gli accolti nei Centri Polifunzionali di Roma, Firenze, Torino e Milano (1,7%), i presenti nei centri della Protezione Civile sono 20.510 (16,5%), mentre i presenti nei CIE sono oltre 8000 (circa il 7%).

Accolti

CPSA Centri di Primo Soccorso e Accoglienza	CDA/CAR A	SPRAR	Centri Polifunzionali	Centri della Protezione Civile	Totale
55.000	32.000	7000	2079	20510	125000

Fonte: elaborazioni personali su dati Ministero dell'Interno

Relativamente al numero di accolti, nei centri della Protezione Civile, al 22 febbraio 2012, sono presenti 20.510 immigrati (33,3%), nei CDA/CARA circa 32000 (52%), nel 2011, nella rete SPRAR sono accolti circa 7000 immigrati (12%) e nei Centri Polifunzionali 2.079 (3,4%). La regione che accoglie il numero maggiore di richiedenti asilo nei CDA/CARA è la Puglia, con oltre 13000 accolti (42% del totale degli accolti in Italia nei CDA/CARA), a cui seguono la Sicilia: 10.520 (33,1%) e la Calabria: 6.566 (20,7%).

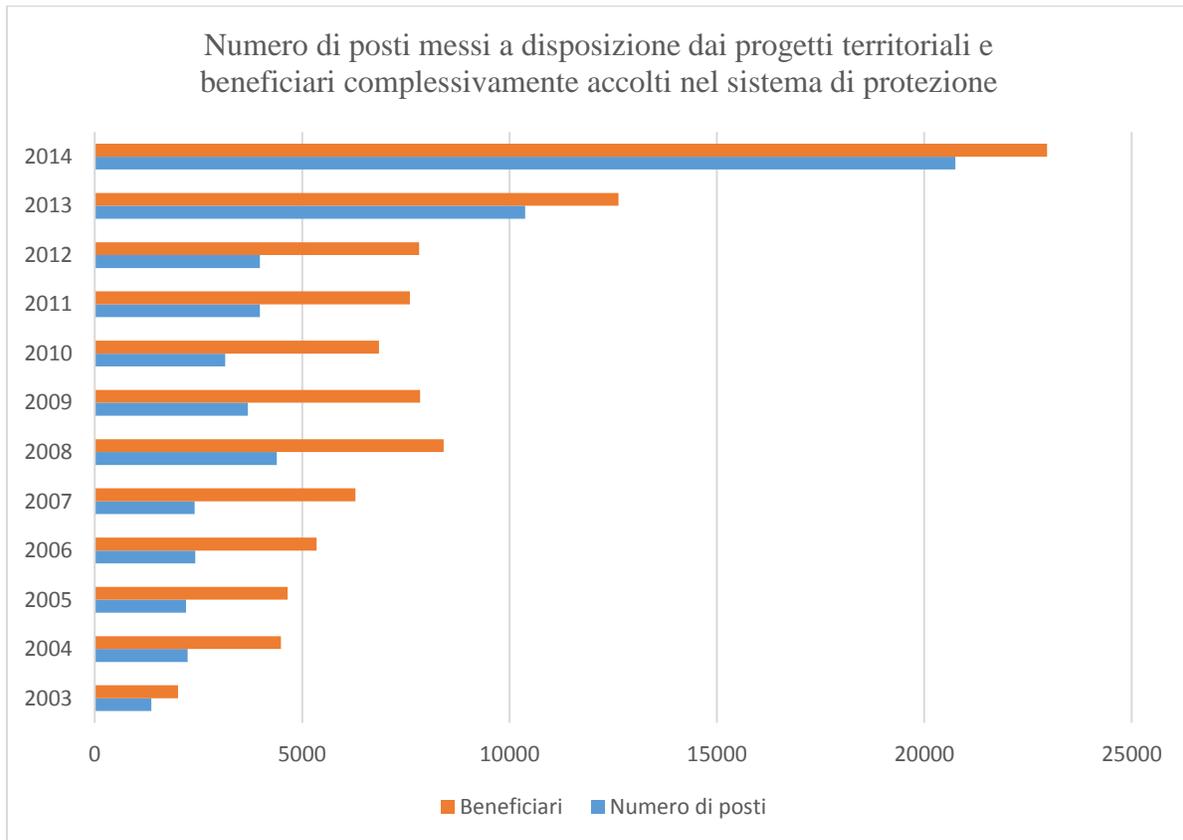
Nei centri della Protezione Civile, la percentuale più alta di accolti si trova in Lombardia, circa 3000 (il 14,2%), a cui seguono la Campania: 2.278 (11,1%) e il Lazio: 2.170 (10,6%). La Lombardia è la regione che accoglie la percentuale maggiore di stranieri nei Centri Polifunzionali: 891 (42,9%). In Puglia (13.110, il 87,5%), Calabria (6.566, il 83,5%) e Sicilia (10.520, il 77,8%) la quasi totalità degli accolti nella regione è accolto in un centro CDA/CARA. Tutti gli accolti in Valle d'Aosta (30) sono accolti nei centri della Protezione Civile, che rappresenta l'unica tipologia di struttura presente nella regione, nel Lazio, gli accolti sono distribuiti tra i centri della Protezione Civile (2170, il 41,4%) e quelli della rete SPRAR (1609, il 30,7%), in Lombardia e Piemonte, il maggior numero di accolti a livello regionale è distribuito tra i centri della Protezione Civile (2.920, il 68,9% la prima e 1.605, il 64,4% il secondo) e i Centri Polifunzionali (891, il 21% la prima e 522, il 20,9% il secondo).

L'andamento relativo ai beneficiari accolti rispecchia i mutamenti sinora illustrati: dai 2.013 accolti del 2003 si è arrivati agli 8.412 del 2008, in occasione dell'arrivo significativo di migranti richiedenti protezione internazionale giunti a seguito soprattutto di sbarchi sulle coste italiane. A fine settembre 2011 lo SPRAR ha accolto 4.865 persone, per lo più maschi, provenienti soprattutto dall'Afghanistan, Somalia, Eritrea, Nigeria e Pakistan. Tra i beneficiari, coloro che hanno ricevuto la protezione sussidiaria sono maggioritari rispetto ai titolari di

protezione umanitaria. Al Sistema per richiedenti asilo e rifugiati, ai CARA e alle altre strutture governative attivate in via straordinaria e ad essi equiparate, negli ultimi mesi è andato ad aggiungersi una rete d'accoglienza regionale attivata con le risorse della Protezione civile. Nel 2013 e nel 2014, in conseguenza dei notevoli ampliamenti relativi alla capienza della rete, il numero degli accolti si è enormemente accresciuto: si è passati dai 7.823 accolti del 2012 ai 12.631 del 2013 e ai 22.961 del 2014, rispetto all'obiettivo. Nella figura seguente è raffigurato l'andamento relativo ai beneficiari accolti nella rete SPRAR dal 2003 al 2014.

Numero di posti messi a disposizione dai progetti territoriali e beneficiari complessivamente accolti nel sistema di protezione 1 Gennaio 2003 al 31 Dicembre 2014 valori assoluti		
Anno	Numero di posti	Beneficiari
2003	1.365	2.013
2004	2237	4489
2005	2199	4654
2006	2428	5.347
2007	2.411	6.284
2008	4.388	8.412
2009	3.694	7.845
2010	3.146	6.855
2011	3.979	7.598
2012	3.979	7.823
2013	10.381	12.631
2014	20.752	22.961

Fonte: elaborazione personale su dati Ministero dell'Interno



L'attivazione di strutture straordinarie di prima accoglienza in risposta alla dichiarazione di stati di emergenza nel 2008 e nel 2011 e la presenza di sistemi di accoglienza ordinaria paralleli, tra i quali anche i CARA, stanno portando a una graduale trasformazione dello SPRAR in sistema di seconda accoglienza, considerato anche il suo mandato naturale di favorire i percorsi di inserimento socio-economico.

Indicatore 4: Quali tipi di permesso di soggiorno rilasciati?

Effetto collaterale (intermedio diretto) di segno positivo previsto anticipatamente.

Per rispondere a questa domanda, iniziamo con le definizioni:

- **Rifugiato:** il diritto internazionale definisce rifugiato chiunque si trovi al di fuori del proprio paese e non possa ritornarvi a causa del fondato timore di subire violenze o persecuzioni. I rifugiati sono riconosciuti tali dai governi o dall'UNHCR²⁵² stesso secondo la definizione contenuta all'articolo 1 della convenzione di Ginevra del 1951.
- **Rifugiato Prima Facie:** Le Nazioni Unite prevedono una “procedura collettiva di eleggibilità”²⁵³ che consente di considerare come rifugiato ogni singolo appartenente a un determinato gruppo, a causa di circostanze oggettive. Si tratta generalmente di gruppi di persone in fuga dal Paese di origine a causa di conflitti, scontri violenti, avvenimenti politici, disordini e altri accadimenti che si ripercuotono sulle persone in fuga, pur non essendo le stesse dirette protagoniste. Solitamente i rifugiati prima facie sono presenti nei Paesi limitrofi alle zone di crisi.
- **Rifugiato rimpatriato:** L'UNHCR assiste i rifugiati nella fase di ritorno volontario a casa. Una volta che questo avviene, l'agenzia li aiuta a reintegrarsi nei paesi di origine e vigila sulla loro sicurezza. La durata di questa attività varia da caso a caso, ma raramente supera i due anni.
- **Richiedente Asilo:** di questa categoria fanno parte coloro che, lasciato il proprio paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del paese ospitante, riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale.
- **Apolide:** l'apolide è una persona che nessuno Stato riconosce come proprio cittadino. L'Alto Commissariato²⁵⁴ promuove l'adesione degli Stati alla Convenzione del 1954 relativa allo status degli apolidi e alla Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia.
- **Sfollato:** a seguito di una richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite, da qualche anno l'Alto Commissariato ha progressivamente esteso protezione e assistenza anche ad alcune categorie di persone che non sono incluse nel mandato originario dell'organismo, contemplato

²⁵² <https://www.unhcr.it/news/rifugiati-e-migranti-faqs.html>

²⁵³ <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

²⁵⁴ <https://www.unhcr.it/chi-aiutiamo/apolidi>

nella convenzione di Ginevra del 1951 e nel Protocollo di New York del 1967²⁵⁵ sul diritto dei rifugiati. Tra questi, il gruppo principale è costituito dagli sfollati, persone costrette ad abbandonare i propri territori per gli stessi motivi dei rifugiati ma che a differenza di questi non hanno attraversato i confini nazionali. Il termine internazionale per definire gli “sfollati” è IDP, ossia, Internally Displaced Person²⁵⁶.

In funzione di ognuna tipologia di protezione e diritti, l’Italia concede un certo permesso di soggiorno, come presentato nella tabella qui sotto:

Tipologia di protezione	Definizione	Permesso di soggiorno
Richiedente protezione internazionale	La domanda di protezione internazionale è la domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria (D.lgs 25/2008).	Il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale ha una validità temporanea, può essere rinnovato per tutta la durata della procedura, ma non può mai essere convertito.
Status di rifugiato	Rifugiato è la persona cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951.	il permesso di soggiorno ha una durata di 5 anni ed è rinnovabile ad ogni scadenza.
Protezione sussidiaria	È la protezione che viene accordata ad un cittadino non appartenente all’Unione Europea o apolide, che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se tornasse nel Paese di origine, o nel Paese nel quale aveva la propria dimora abituale, correrebbe un rischio o di subire un grave	Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria ha la durata di tre anni. Al momento del suo rinnovo, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, a condizione che: -la richiesta di conversione venga presentata prima della scadenza della validità del precedente permesso;

²⁵⁵ Adesione al Protocollo relativo allo Statuto dei rifugiati, adottato a New York il 31 gennaio 1967 e sua esecuzione, Atto C.690 del 19 novembre 1968 <http://storia.camera.it/documenti/progetti-legge/19681119-690-adesione-al-protocollo-relativo-allo>

²⁵⁶ <http://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

	danno, e il quale non può o non vuole, a causa di tale rischio, avvalersi della protezione di de o Paese (D.lgs 251/2007).	- l'interessato sia in possesso di un documento d'identità: passaporto o titolo di viaggio; -l'interessato abbia un contratto di lavoro o una attività autonoma.
Protezione umanitaria	Nel caso in cui la Commissione territoriale, pur non accogliendo la domanda di protezione internazionale, ritenga possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, provvede alla trasmissione della richiesta di protezione al questore competente per un eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria (art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 286/1998)	Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha la durata di un anno e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro alle stesse condizioni indicate per la protezione internazionale. Tutti coloro che avevano un permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007 (19 gennaio 2008), al momento del rinnovo hanno la conversione in permesso per protezione sussidiaria.

I dati riportati nella tabella qui sotto indicano che i beneficiari SPRAR titolari di una forma di protezione sono stati nel 2010 6.855 a fronte di 2.161 richiedenti protezione internazionale. Rispetto al 2009 il dato di questi ultimi rimane invariato, mentre cala sensibilmente la quota dei beneficiari con protezione umanitaria che scende a vantaggio di quanti hanno ricevuto la protezione sussidiaria.

Tipologia dei permessi di soggiorno, 2007 - 2010.

Tipologia permessi di soggiorno	2007	2008	2009	2010
Richiedenti asilo*	2571	3587	2540	2161
Rifugiati	848	1109	1382	1240
Protezione umanitaria	2865	2781	1833	894
Protezione sussidiaria	0	935	2090	2560
Totale	6284	8412	7845	6855

Dal 2008 "richiedenti protezione internazionale"

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tra questi, le prime cinque nazionalità sono:

Prime cinque nazionalità	Valori
Somalia	1.158
Eritrea	1.020
Afghanistan	814
Nigeria	610
Iraq	329

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

A fronte di 3.979 posti finanziati, nel 2011 sono stati accolti 7.598 beneficiari, il 10,8% in più rispetto al 2010: di costoro, 5.936 sono stati accolti nella posti finanziati dal FNPSA, 78 nei progetti attivati grazie alle straordinarie dell'Otto per Mille e 808 nei finanziati tramite le risorse della Protezione Civile.

Sono 700 i posti aggiuntivi dello SPRAR - **effetto collaterale di segno positivo non previsto anticipatamente**, che con questo allargamento potrà contare su una capienza di 3.700 posti mentre, sono ancora 18000 le persone in accoglienza nelle strutture di accoglienza della

protezione civile, alle quali si sommano circa 1.500 le persone in uscite dai CARA che attendono di entrare nello SPRAR. La rete dello SPRAR nel suo complesso ha contemplato, per il biennio 2011/2012, 3.979 posti di accoglienza.

I beneficiari titolari di una forma di protezione (sussidiaria, umanitaria, rifugiati) sono complessivamente 5.478, ossia il 72% del totale, mentre i richiedenti protezione internazionale sono 2.120 (28%). Rispetto al 2010, l'incidenza dei permessi di soggiorno per protezione sussidiaria è aumentata di un punto percentuale (18%), mentre quella dei permessi per motivi umanitari è incrementata di 3 punti (16%); è contenuta, invece, la componente dei rifugiati.

Tipologia dei permessi di soggiorno, 2007 - 2011.

Tipologia di permessi di soggiorno	2007	2008	2009	2010	2011
Richiedenti asilo*	2571	3587	2540	2161	2120
Rifugiati	848	1109	1382	1240	1420
Protezione umanitaria	2865	2781	1833	894	1037
Protezione sussidiaria	0	935	2090	2560	3021
Totale	6284	8412	7845	6855	7.598

** Dal 2008 "richiedenti protezione internazionale"*

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Tra le prime dieci nazionalità di provenienza dei beneficiari complessivi troviamo al primo posto la Somalia con il 13,3% (1.158 accolti), seguita da Afghanistan (12,9%, +1% rispetto al 2010), Eritrea (10,3%), Nigeria (8,1%), Costa d'Avorio (5,4%), Pakistan (5,1%, addirittura più che raddoppiati rispetto all'anno precedente), Turchia e Ghana (entrambe 4%), Iraq (3,4%) e Iran (2,8%).

Prime 5 nazionalità	Valori
Somalia	1.158
Afghanistan	1123
Eritrea	898
Nigeria	705
Costa d'Avorio	470

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Nei primi sei mesi del 2012 le domande di protezione internazionale presentate in Italia ed esaminate dalle Commissioni territoriali sono state complessivamente 15.773. Nel 2012, tra le domande esaminate, quelle a cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione sono state complessivamente 6.554 (il 41,6% del totale). Nello specifico, è stato riconosciuto lo status di rifugiato a 1.215 richiedenti (7,7%), lo status di protezione sussidiaria a 1876 (11,9%) la protezione umanitaria a 3.463 (22%). Gli irreperibili (702), se sommati alle decisioni di non riconoscimento (7.349) rappresentano oltre il 50% del totale degli esiti. L'Africa, come nel 2011, si conferma il continente con il maggior numero di domande esaminate (11.628) e sei, sui primi dieci, sono gli stati africani di origine dei richiedenti a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato: Sudan, Somalia, Egitto, Eritrea, Ciad e Costa d'Avorio.

Tipologia di permessi di soggiorno	2007	2008	2009	2010	2011	2012 primi sei mesi
Richiedenti asilo*	2571	3587	2540	2161	2120	4626
Rifugiati	848	1109	1382	1240	1420	1215
Protezione umanitaria	2865	2781	1833	894	1037	3463
Protezione sussidiaria	0	935	2090	2560	3021	1876
Totale	6284	8412	7845	6855	7.598	6562

* Dal 2008 "richiedenti protezione internazionale"

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Nel 2012 cresce il numero di rifugiati e richiedenti asilo accolti nella rete degli enti locali: sono 7823 i beneficiari, 225 persone in più rispetto al 2011 a fronte di un totale di 3.979 posti di accoglienza finanziati nel 2012. Dei posti finanziati per l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo nei centri SPRAR, 3000 sono finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), 163 attivati con le risorse dell'Otto per Mille e 816 con quelle della Protezione Civile. Rispetto al totale di posti finanziati in Italia il numero maggiore si concentra nei centri dello SPRAR in Sicilia (892, il 22,4%), seguono Lazio (494, il 12,4%), Puglia (334, 8,4%), Emilia Romagna (322, 8,1%) e Lombardia (285, 7,2%).

In prevalenza i beneficiari accolti nella rete dello SPRAR provengono da Afghanistan (14,5%, 1,6 punti percentuali in più rispetto al 2011), Somalia (9,1%, -4,2% rispetto al 2011), Nigeria (8,4%), Pakistan (7,9% in continua crescita) ed Eritrea (7,8%).

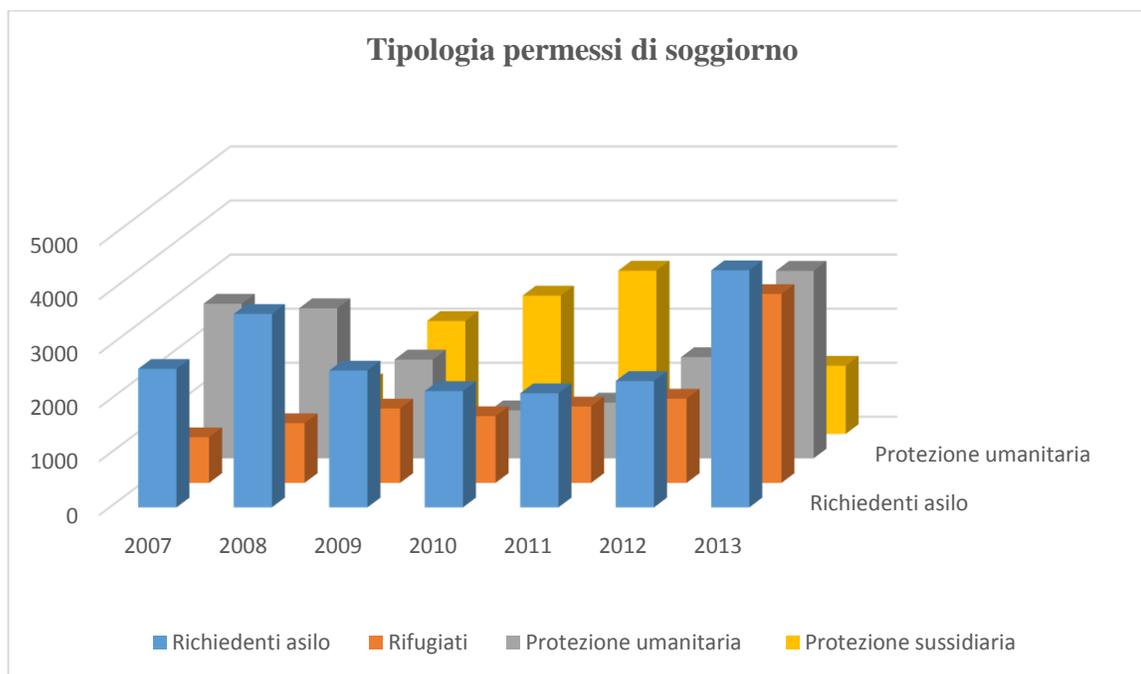
Delle 7.823 persone accolte, il 30% (2.347) è richiedente protezione internazionale, mentre i restanti 5.476 sono titolari di una forma di protezione (per il 26% sussidiaria, per il 24% umanitaria; il restante 20% ha ottenuto lo status di rifugiato). Rispetto al 2011, hanno registrato un peso maggiore sia i rifugiati (+2%), sia i beneficiari di protezione umanitaria (+8%), a fronte di un calo dei permessi per protezione sussidiaria pari al 12%. L'analisi delle tipologie di permessi di soggiorno nelle diverse categorie di progetti conferma, tra i beneficiari di progetti destinati alle categorie ordinarie, il calo dei permessi per protezione sussidiaria (quasi dimezzati, passando dal 40% al 26%) a fronte dell'aumento dei richiedenti protezione internazionale (+6%) e dei beneficiari di protezione umanitaria (+8%).

Tipologia di permessi di soggiorno	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Richiedenti asilo*	2571	3587	2540	2161	2120	2347	4394
Rifugiati	848	1109	1382	1240	1420	1565	3500
Protezione umanitaria	2865	2781	1833	894	1037	1878	3474
Protezione sussidiaria	0	935	2090	2560	3021	2034	1263

Totale	6284	8412	7845	6855	7.598	7.823	12.631
---------------	------	------	------	------	-------	-------	--------

* Dal 2008 "richiedenti protezione internazionale"

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR



Indicatore 5: Qual è la modalità d'uscita? Per quale motivo (abbandono, allontanamento, dimissione per scadenza termini, integrazione, rimpatrio volontario)?

Effetto intermediario diretto atteso negativo

I flussi migratori dalla Tunisia e dalla Libia del 2011, causati dall'inasprirsi delle tensioni in questi territori, lo scoppio della guerra civile e il successivo intervento militare internazionale a seguito della risoluzione n. 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, hanno portato in primo piano l'emergenza umanitaria creata dai rifugiati²⁵⁷. Migliaia di cittadini libici e di altre nazionalità hanno attraversato le frontiere, rifugiandosi negli Stati confinanti.

Infatti, a seguito dell'emanazione di un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 2011, nel quale si è dichiarato "lo stato di emergenza nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa", il Governo ha dato mandato, con l'ordinanza n. 3933 del presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile²⁵⁸, al Dipartimento della Protezione Civile di attuare un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti e nominando il capo Dipartimento commissario delegato per "fronteggiare lo stato di emergenza".

Da questo momento, al Ministero dell'Interno (e nello specifico il Dipartimento libertà civili e immigrazione) - che ha competenze e responsabilità dirette per l'accoglienza dei migranti forzati, sia nella gestione ordinaria dei CARA e più ancora per le attività del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) - si affianca un sistema di accoglienza straordinaria gestito dalla Protezione civile. Operativamente si sviluppa secondo il principio della ripartizione su base regionale, proporzionalmente alla popolazione delle regioni. Le misure di accoglienza prevedono, inizialmente, l'erogazione di servizi di base quali vitto, alloggio e assistenza sanitaria, e sono coordinate nelle diverse regioni dai cosiddetti "soggetti attuatori" attraverso la stipula di convenzioni con enti locali o del terzo settore presenti sui territori.

Le misure straordinarie di accoglienza di Protezione civile si sono delineate come un ennesimo "sistema di accoglienza", aggiuntivo rispetto a quelli (ordinari) preesistenti: SPRAR,

²⁵⁷ OIM, Evacuazioni di migranti in fuga dalla Libia realizzate dall'OIM, aggiornamento al 7 ottobre, si veda sul sito <http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/IOM-sitrep-MENA.pdf>.

²⁵⁸ Opcm n. 3933 del 13 aprile 2011: ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza umanitaria legata all'afflusso di cittadini dal Nord Africa http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG24086

CARA, circuiti di accoglienza cittadini. Sistemi già di per sé non coordinati e mal dialoganti, privi di linee guida e standard comuni di interventi, nettamente discrepanti per gli obiettivi da perseguire.

Abbiamo visto in precedenza quali sono i numeri degli accolti e dei beneficiari. In ciò che riguarda le uscite dallo SPRAR, nel 2010 sono usciti dall'accoglienza SPRAR 2.755 beneficiari. Il 43% di loro risulta aver portato avanti il proprio percorso di integrazione; il 20% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa; il 32% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza, il 4% è stato allontanato, l'1% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito.

Motivi di uscita

	2008	2009	2010
Abbandono	850	598	573
Allontanamento	129	162	101
Dimissione per scadenza termini	848	846	880
Integrazione	1672	1216	1188
Rimpatrio volontario	20	18	13
Totale	3519	2840	2755

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Durante il 2011 sono uscite dall'accoglienza complessivamente 2.999 persone, di cui il 37% risulta aver portato avanti il proprio percorso di integrazione, il 30% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa, il 28% ha visto scaduti i termini dell'accoglienza, il 4% è stato allontanato e l'1% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito.

Motivi di uscita

	2008	2009	2010	2011
Abbandono	850	598	573	900
Allontanamento	129	162	101	120
Dimissione per scadenza termini	848	846	880	840
Integrazione	1672	1216	1188	1110
Rimpatrio volontario	20	18	13	30
Totale	3519	2840	2755	2999

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR

Durante il 2012 sono uscite dall'accoglienza complessivamente 2.891 persone, di cui il 38% risulta aver portato avanti il proprio percorso di integrazione; il 29% ha visto scaduti i termini

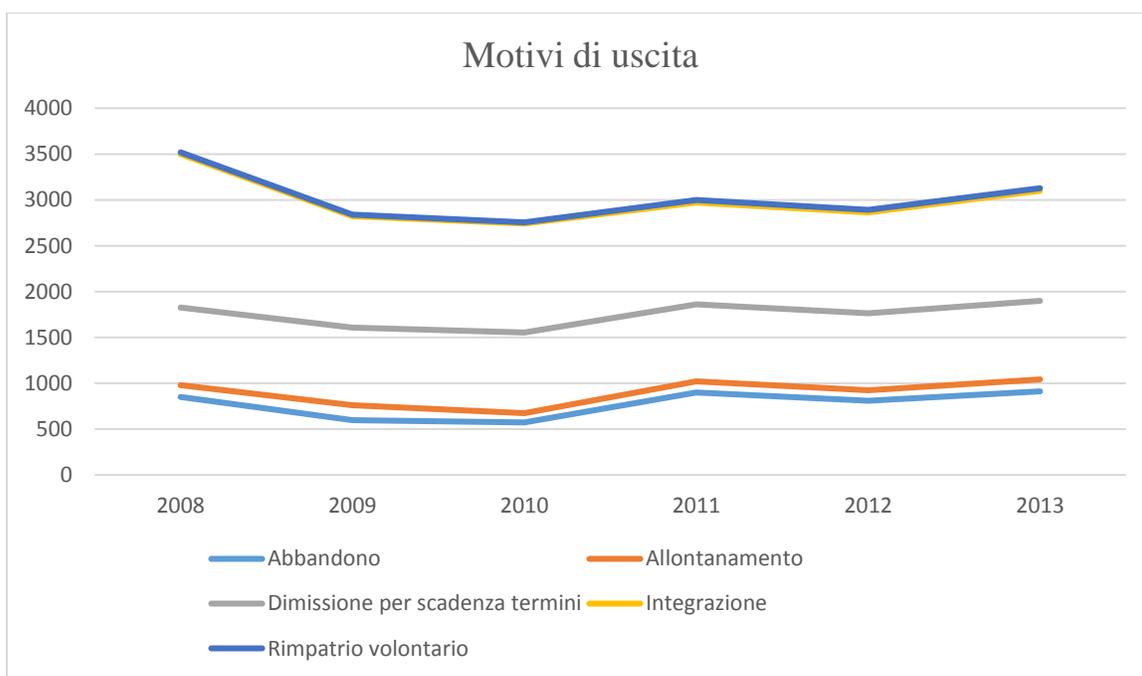
dell'accoglienza; il 28% ha abbandonato l'accoglienza di sua iniziativa; il 4% è stato allontanato e l'1% ha scelto l'opzione del rimpatrio volontario e assistito.

Rispetto agli anni precedenti, nel 2013, il numero delle uscite sale a 3126, 912 abbandonano, 130 si allontanano, mentre 27 scelgono di rimpatriarsi.

Motivi di uscita

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Abbandono	850	598	573	900	809	912
Allontanamento	129	162	101	120	116	130
Dimissione per scadenza termini	848	846	880	840	838	857
Integrazione	1672	1216	1188	1110	1099	1200
Rimpatrio volontario	20	18	13	30	29	27
Totale	3519	2840	2755	2999	2891	3126

Fonte: Banca dati del Servizio centrale dello SPRAR



Indicatore 6: Qual è il numero degli stranieri illegalmente soggiornati?

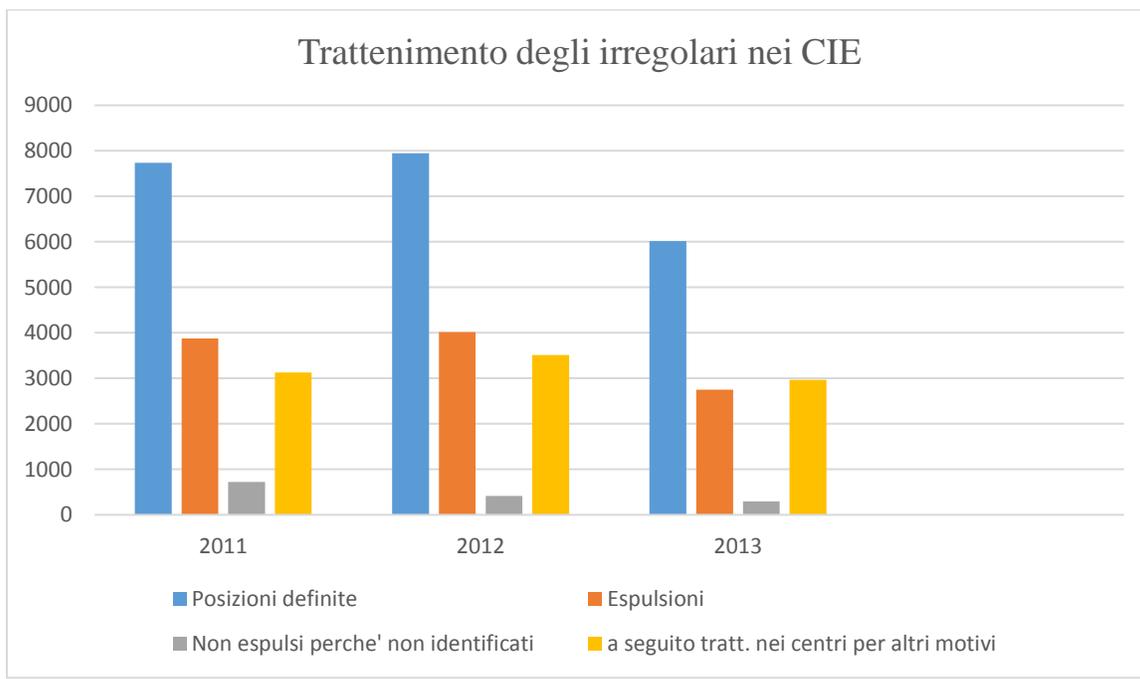
Effetto inatteso negativo

Nei confronti degli stranieri illegalmente soggiornati, la strategia per consentire il loro effettivo rimpatrio è stata attuata principalmente mediante il trattenimento nei CIE, come riassunto nella tabella di sotto:

Trattenimento degli irregolari nei CIE:

	Posizioni definite a seguito tratt. nei Centri	Espulsioni a seguito tratt. nei centri	Non espulsi a seguito tratt. nei centri perchè non identificati	a seguito tratt. nei centri per altri motivi
2011	7735	3880	723	3132
2012	7944	4015	415	3514
2013	6016	2749	300	2967

Fonte: elaborazione personale su dati Ministero dell'Interno



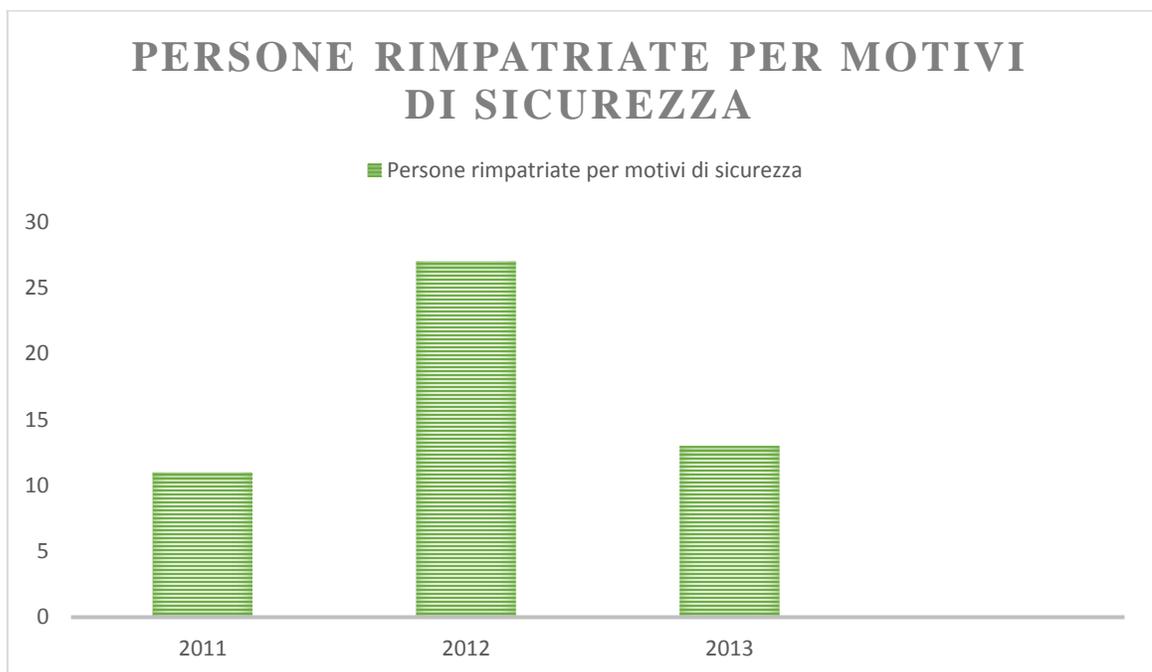
Indicatore 7: Qual è il numero delle espulsioni ?

Effetto inatteso negativo

Il numero di persone rimpatriate per motivi di sicurezza sono riportati nella tabella qui sotto:

Anno	Persone rimpatriate per motivi di sicurezza
2011	11
2012	27
2013	13

Fonte: elaborazione personale su dati Ministero dell'Interno



Effetti	Descrizione	Esito della policy
Attesi positivi	<p>Positivo rispetto all'obiettivo</p> <p>I centri gestiti dalla Protezione Civile emergono dopo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011 - effetto collaterale di segno positivo previsto anticipatamente.</p> <p>Il numero di permessi di soggiorno rilasciati</p> <p>Il numero cresciuto dei beneficiari accolti nella rete dello SPRAR</p>	Successo
Attesi negativi	<p>Negativi rispetto all'obiettivo (rischi-sono ancora temuti non sono riusciti ad evitarli)</p> <p>L'incremento di sbarchi e di domande di protezione hanno anche avuto significative ricadute sull'apparato dell'accoglienza per Rifugiati e Richiedenti asilo in Italia determinando una diversificazione degli interventi e una stratificazione dei sistemi di accoglienza- effetto collaterale di segno negativo previsto anticipatamente.</p> <p>Il numero di domande di protezione internazionale esaminate- effetto collaterale di segno negativo previsto anticipatamente.</p> <p>Il numero delle uscite - abbandono, allontanamento, dimissione per scadenza termini, integrazione, rimpatrio volontario.</p>	Preoccupazione
Inattesi positivi	<p>Positivi rispetto all'obiettivo</p> <p>L'allargamento dello SPRAR- Si triplica il numero di accolti</p>	

	nello SPRAR	Successo
Inattesi negativi	Negativi rispetto all'obiettivo Il numero degli sbarchi a causa dell'emergenza Nord Africa Stranieri illegalmente soggiornanti Espulsioni	Fallimento

Capitolo settimo: Riflessioni conclusive

La stagione del cambiamento politico ha prodotto importanti conseguenze sul movimento di persone nell'area mediterranea e determinato nuovi scenari in termini di trasformazione dei principali flussi e rotte migratorie dal Nord Africa verso l'Europa e l'Italia in particolare. Il clima di incertezza sulle prospettive della Primavera tunisina, le violenze che hanno caratterizzato lo scontro politico in Egitto e, soprattutto, il conflitto in Libia hanno prodotto ingenti movimenti interni così come il minore controllo sul territorio, che si è accompagnato all'indebolimento delle istituzioni e delle strutture del potere nella fase dello scontro politico e dell'abbattimento dei regimi, ha innescato un incremento dei flussi di transito, generando ondate migratorie verso l'Europa. L'evoluzione dei movimenti migratori all'interno della regione nord africana ha quindi determinato nuove rotte migratorie verso i paesi europei (Italia, Grecia, Spagna e Malta) ed in particolare incrementato gli ingressi attraverso la rotta del mediterraneo centrale e via mare seguendo la rotta del mediterraneo orientale.

Le complesse evoluzioni internazionali (il *turnover* politico della Libia, dell'Egitto, della Tunisia e in misura minore del Marocco) presentano rischi per l'Europa e, in modo particolare, per l'Italia, anche sotto il profilo delle migrazioni internazionali. La migrazione partecipa alla ridefinizione delle minacce al sistema di sicurezza europea, che viene definito come un *security continuum*.

L'ipotesi sulla quale abbiamo fondato l'analisi di questa tesi è se, in quale misura e come la migrazione stia diventando un problema di sicurezza. Stiamo andando verso una *securizzazione* della politica migratoria? Abbiamo cercato di identificare il *nexus* tra il fenomeno della migrazione e il possibile dilemma della sicurezza che potrebbe venirsene a creare. Tramite l'analisi di tutto il corpus di norme (a livello nazionale e europeo) abbiamo provato ad individuare dove e quando s'intrecciano i due elementi (sicurezza e migrazione) per creare il contesto di riferimento.

La concettualizzazione della sicurezza- con i suoi vari significati è servita a capire se/come la migrazione è diventata un problema di sicurezza, prendendo in analisi gli anni di riferimento 2011-2012-2013, abbiamo cercato di sintetizzare come il fenomeno di sicurezza ha influenzato le politiche italiane spingendole a gestire il fenomeno migratorio come un'emergenza di sicurezza. Quando il discorso "sicurezza" viene incorporato nel campo migratorio attraverso le pratiche amministrative/burocratiche, questo assume il ruolo dei discorsi/ atti di securizzazione.

Abbiamo preso in considerazione tutte le fasi del ciclo di policy, analizzati attraverso i resoconti (*atti di securizzazione*) dei vari Comitati Shengen- agenda setting (come le issues

vengono poste in termini di allarme, emergenza, rischio) formulazione delle politiche- decisione. Lo scopo è stato di capire come il problema diventa securitizzata, presentata come una minaccia e giustificata tramite l'adozione di misure di emergenza e di azioni non inquadrabili nei normali limiti dei processi politici.

Per l'attuazione del processo di uscita della fase migratoria emergenziale (prendendo in considerazione come conseguenza diretta la presenza di un certo numero di denegati in attesa di ricorso, accolti all'interno dei centri, una situazione esplosiva sia dal punto di vista della gestione del centro, sia in termini di sicurezza del territorio che lo ospita) si sono proposti possibili interventi, tra cui: il consolidamento dello SPRAR, e le conseguenze da qui dirette, misure a favore dei minori stranieri non-accompagnati, fondi gestiti dal Ministero dell'Interno, interventi di integrazione socio-lavorativa.

La politica comunitaria dell'immigrazione è stata sin dall'origine pervasa da una dialettica costante tra metodo comunitario e metodo intergovernativo, tra perseguimento dell'interesse comune europeo e tutela delle priorità e delle specificità nazionali ancorate alle diverse tradizioni storiche d'Europa.

Lo spostamento di popolazione, composta in particolar modo da migranti lavoratori che fuggono da situazioni di conflitto nei paesi della regione che li ospitavano, ha incrementato i flussi irregolari in partenza dalle coste tunisine e libiche anche se, rispetto al contingente complessivo dei "profughi" e alle pesanti ricadute sui flussi intra-regionali. I flussi, considerati elementi endogeni, che hanno provocato un grande cambiamento, possono essere descritti come:

1. Flussi per i quali l'eventuale ammissione consegue a una valutazione discrezionale dello stato di arrivo: immigrazione legale a scopo di lavoro (sia esso subordinato, autonomo, stagionale, domestico).
2. Flussi che gli Stati di destinazione sono giuridicamente tenuti ad ammettere: immigrazione per ricongiungimento familiare e migrazioni forzate ritenute meritevoli di accoglienza e protezione dei diversi ordinamenti (richiedenti asilo, rifugiati, profughi).
3. I flussi non autorizzati o illegali che gli Stati cercano legittimamente di prevenire e di reprimere attraverso un'attività articolata su più livelli: cooperazione con gli Stati di origine e di transito, controlli e sanzioni negli Stati di origine e di transito- controlli e sanzioni alla frontiera-controlli e sanzioni sul proprio territorio; misure di allontanamento.

L'analisi del framework europeo delle politiche migratorie rileva una progressiva cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, del diritto d'asilo e della cooperazione giudiziaria e di polizia tramite una serie di "fora" di discussioni o "gruppi di lavoro", ciascuno competente su determinate materie sulle quali avrebbero dovuto essere avviate forme di concertazione- Gruppo Trevi.

Verso la metà degli anni Ottanta si è assistito a due sviluppi importanti nella direzione di un'armonizzazione formale delle politiche sull'immigrazione: quando nel 1985 gli stati del Benelux firmano insieme alla Francia e alla Repubblica federale tedesca l'accordo di Schengen, che prefigura la creazione di uno spazio comune attraverso la progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

L'Atto Unico Europeo del 1986 prevede la creazione, a partire dal 1 gennaio 1993 di un'area senza frontiere interne, nella quale è assicurata la libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali.

Da questo momento, la cooperazione europea in materia d'immigrazione è stata fondata soprattutto sui meccanismi di controllo dei flussi e sul collegamento tra immigrazione e problemi di sicurezza, piuttosto che sullo sviluppo di misure comuni che favoriscano l'integrazione e la protezione dei diritti degli immigrati.

Con l'adozione del Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht nel 1992 si realizzava un importante cambiamento. Il Trattato attribuisce una competenza in tema di immigrazione mediante il Titolo VI, riguardante la "Cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni", noto anche come "*terzo pilastro*" o "*pilastro GAI*", dedicato alla realizzazione della libera circolazione delle persone. Tale obiettivo doveva essere perseguito attraverso la cooperazione tra gli Stati membri nei settori definiti come "questioni d'interesse comune" elencati nell'articolo K1 TUE. In tal modo, materie quali l'ingresso dei cittadini di Paesi terzi, i controlli alle frontiere esterne, la politica dei flussi e il trattamento giuridico degli extracomunitari entravano nel sistema comunitario come temi nei quali gli Stati membri avevano un obbligo di cooperazione.

Sotto il trattato di Amsterdam del 1997, i problemi d'immigrazione e di asilo sono stati spostati al terzo pilastro per rendere il processo decisionale più efficace e diretto. Conseguentemente, si attuò la «comunitarizzazione» in materia di «visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone».

Si crea così il concetto di "*spazio di sicurezza*", che comprende la lotta alla criminalità, al

terrorismo, alla tratta di esseri umani, ai reati contro i minori, al traffico di droga, al traffico d'armi, alla corruzione e alla frode.

Con il passaggio delle politiche d'immigrazione e asilo al primo pilastro, viene superata l'idea dell'immigrazione come un "problema" connesso alle questioni di sicurezza e di difesa dell'ordine pubblico, idea prevalsa negli anni Settanta e Ottanta che aveva portato all'adozione di politiche pubbliche restrittive (spesso fondate su logiche di interesse elettorale o economico). Quindi viene abbandonata l'associazione tradizionale tra le politiche migratorie e le politiche di lotta contro la criminalità organizzata (le due sfere, sicurezza e immigrazione, sono ancora legate tra di loro, ma vengono gestite con strumenti ed in ambiti istituzionali diversi).

Il trattato di Amsterdam del 1999 nomina l'Unione Europea (allora Comunità europea) competente per le politiche di migrazione e asilo. Oggi, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona nel dicembre 2009, l'UE e i suoi Stati membri condividono competenze in materia di libertà, sicurezza e giustizia Area of Freedom, Security and Justice, il che significa che gli Stati membri possono esercitare la loro competenza solo quando l'Unione non ha esercitato la propria competenza .

Con il Programma dell'Aia del 2004 fu delineata un' *impostazione equilibrata* per la gestione dei flussi migratori per il periodo 2004-2009, tra le dieci priorità individuate, la Commissione propone di «*definire un'impostazione equilibrata della gestione dei flussi migratori, elaborando una politica comune d'immigrazione che affronti la situazione degli immigrati legali a livello dell'Unione, potenziando al tempo stesso l'azione di contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini*»²⁵⁹ ,.

Nel Trattato di Lisbona l'immigrazione viene trattata nel Capo 2 del Titolo V, assieme ai controlli alle frontiere e all'asilo. L'Unione non è a priori a favore o contro l'immigrazione, ma persegue alcuni obiettivi basati sull'idea di legalità: la gestione efficace dei flussi migratori; l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri; la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

Il Consiglio Europeo del 15-16 ottobre 2008 ha adottato il Patto europeo sull'immigrazione e asilo, documento che contiene principi concordati dai governi degli Stati membri, al fine di

²⁵⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni- Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia COM (2005) 184, in *Bulletin* EU 5-2005. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116002>

un'azione coordinata in materia, volta alla rapida attuazione di misure sia a livello UE che a livello nazionale.

La Primavera Araba del 2011 e gli sviluppi successivi in termini di conflitti interni e di deterioramento del quadro geopolitico del Medio Oriente hanno drammaticamente riportato all'interno delle istituzioni europee il tema dell'immigrazione, costringendo tutti i vari attori istituzionali a ripensare la politica comune in tema di immigrazione e di asilo politico.

L'ultima fase del fenomeno migratorio analizzata (2010-2013) è stata regolata dal Programma di Stoccolma approvato dal Consiglio Europeo per delineare le priorità dell'UE al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014.

In reazione alle ricorrenti tragedie nel Mediterraneo, l'Unione Europea ha adottato una serie di misure che cercano di migliorare la protezione dei migranti cercando di raggiungere le frontiere dell'UE sul mare e di condividere le responsabilità tra i paesi coinvolti aumentando la cooperazione con i paesi di transito. Recentemente, la Commissione europea ha presentato l'*Agenda europea sulla migrazione*²⁶⁰ che delinea le misure immediate che saranno adottate per rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo, nonché le misure da adottare nei prossimi anni per gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti.

L'obiettivo primario delle politiche dell'UE e delle azioni esistenti sembra essere ancora la protezione delle frontiere esterne contro la cosiddetta immigrazione clandestina e il rimpatrio di migranti, piuttosto che lo sviluppo di strategie efficaci per proteggere i diritti umani dei migranti e il salvataggio di vite nel Mediterraneo.

L'Italia è parte di un numero diverso di pattern migratori. Nel progettare la sua politica d'immigrazione, è stata vincolata da una serie di convenzioni internazionali, così come dalla sua tradizione di *sending country* (paese inviante) (Sciortino, G. 1993)²⁶¹.

Il primo intervento legislativo che tentasse di regolare il fenomeno migratorio in Italia arrivò solo nel 1986, con la legge 943 del 30 dicembre. L'ordinamento italiano, infatti, fino alla Legge 943 del 30 dicembre 1986, non contemplava la figura dell'immigrato, ma solo quella dello straniero prevista dalle norme di pubblica sicurezza del primo dopoguerra (Testo Unico di polizia

²⁶⁰ Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240

²⁶¹ G. Sciortino, Ardigò, M. de Bernart, (a cura di) (1993), *L'impatto delle migrazioni sul pensiero riflesso: vecchie e nuove frontiere della ricerca italiana sulle migrazioni* in <<Migrazioni, risposte sistemiche, nuove solidarietà>> pp. 234-66, Milano, FrancoAngeli.

del 1931²⁶²), seguite da una serie di circolari ministeriali che si limitavano ad imporre un controllo sugli stranieri presenti sul territorio nazionale.

La legge 39/1990 ha introdotto il controllo dell'afflusso di migranti in base a decreti interministeriali. L'idea del programma di pianificazione nazionale per regolare l'ingresso di lavoratori stranieri è stata introdotta nella legislazione italiana nella legge Martelli del 1990.

Per dare agli immigrati uno status giuridico più sicuro e per aprire i canali ufficiali e regolari per l'immigrazione in Italia, la Legge Turco-Napolitano (40/1998), fu il tentativo più organico e più ambizioso di ristrutturare sistematicamente la legislazione migratoria. La legge ha introdotto una riforma integrata dei sistemi di controllo, di regolarizzazione dei flussi e di integrazione degli stranieri residenti, la Carta di soggiorno e lo sponsor, ma anche i molto contestati centri di detenzione temporanea per gli immigrati irregolari (CPT). La legge del 1998 può essere considerata come la prima riforma per quanto riguarda l'immigrazione e diritti degli immigrati, che non è stata concepita in condizioni di emergenza, in quanto era destinata a trattare l'immigrazione come un fenomeno permanente.

Il 25 luglio 1998, la L. 40/98 divenne *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero*, includendo vecchie e nuove disposizioni più le successive integrazioni. La procedura per l'immigrazione del lavoro è stata istituita nel 1998, con l'adozione della legge 40/1998. In sintesi, tre sono i principali nuovi obiettivi di questa legge:

- (a) un processo di regolarizzazione più efficiente e l'organizzazione del afflusso di stranieri che cercano lavoro,
- (b) la prevenzione efficace dell'immigrazione clandestina,
- (c) l'integrazione degli immigrati che già risiedono legalmente nel paese.

La nuova legge Bossi-Fini, passata nel luglio 2002. Questa legge ha avuto come obiettivi una migliore gestione dei flussi migratori e una più efficace prevenzione dell'immigrazione

²⁶² Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Gazz. Uff. 26 giugno 1931, n. 146): Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

clandestina (Nascimbene 2004)²⁶³. La legge Bossi - Fini costituisce l'inizio delle politiche fortemente restrittive. Il quadro normativo di questa legge vede la questione immigrazione principalmente come un problema di ordine pubblico, in cui l'idea di base è che gli stranieri sul territorio nazionale sono un problema, prima di tutto, per la sicurezza dello stato nel "vero" senso della protezione e della difesa dell'ordine pubblico. Di conseguenza, una serie di strumenti è stata ideata per fornire il controllo continuo della popolazione immigrata su due fronti. In primo luogo, ci doveva essere un migliore controllo del flusso e della popolazione immigrata irregolare, con controlli più severi ai canali di ingresso regolare e un aumento del numero di espulsioni. In secondo luogo, il controllo degli immigrati regolari già presenti sul territorio doveva essere aumentato mediante la creazione di un nuovo tipo di permesso di soggiorno collegato ad un contratto di lavoro. In breve, le misure contenute in questa legge sembrano costituire un regime di migrazione che riflette quello che potrebbe essere definito un approccio "riluttante" (Ismu 1998)²⁶⁴.

La Legge 189/2002 ha introdotto il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (il cosiddetto SPRAR)²⁶⁵.

Dal 2004 al 2006, il risultato della politica è stato molto ambizioso: l'Italia ha introdotto un divieto di libera circolazione per i lavoratori dei nuovi Stati membri, mentre allo stesso tempo ha introdotto una generosa quantità di slot per questi lavoratori.

Le politiche di immigrazione in questi anni sono state dominate principalmente dal tentativo di conciliare le esigenze politiche opposte, proposte alle istituzioni dello stato per quanto riguarda l'immigrazione. Da un lato, c'era un reale bisogno di una forza lavoro immigrata, questa necessità spingeva verso una politica di immigrazione più permissiva verso nuove entrate, creazione di nuovi e più ampi canali per arrivi regolari. D'altra parte, c'era una forte spinta verso una generale riduzione dei canali di ingresso regolare, basato sulle opinioni negative sui flussi migratori, da alcune parti del pubblico che percepiva l'immigrazione una minaccia per la sicurezza in tre aree: economica - come conseguenza di concorrenza da parte di lavoratori immigrati; sociale - nel timore che l'immigrazione potrebbe anche aumentare i livelli di criminalità; e identità nazionale - una preoccupazione per "l'invasione" e la presunta "alterità" dell'immigrato.

²⁶³ Nascimbene B. (a cura di) (2004), *Diritto degli stranieri*, con contributi di P. Bonetti e di Annamaria Casadonte, Laura Castelvetti, Walter Citti, Federico Gualandi, Alessandra Lang, Giuseppe Ludovico, Mirta Marando, Luigi Melica, Lorenzo Miazzi, Livio Neri, Massimo Pastore, Nazzarena Zorzella, CEDAM

²⁶⁴ Fondazione Ismu, *Quarto rapporto sulle Migrazioni 1998*, FrancoAngeli, Milano, 1998

²⁶⁵ SPRAR http://www.sprar.it/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=629

Nel 2008-09 il centrodestra tornò a inasprire le norme in materia di irregolarità ed espulsione con il pacchetto sicurezza Maroni²⁶⁶, presentato il 21 maggio 2008.

Il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con la legge 24 luglio 2008, n. 125 ha adottato significative misure tra le quali: i Centri di permanenza temporanea ed assistenza hanno assunto la denominazione di Centri di identificazione ed espulsione (CIE) .

La legge 15 luglio 2009, n. 94 adotta alcune misure significative tra cui l'espulsione (che va eseguita con l'accompagnamento immediato alla frontiera), disposta a titolo di misura di sicurezza dal giudice nei confronti dello straniero condannato alla reclusione per un periodo superiore a due anni per uno dei delitti contro lo Stato e nei confronti dello straniero condannato a una pena restrittiva della libertà personale.

Nella seduta del 5 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il cosiddetto "Secondo pacchetto sicurezza", un insieme di norme che si ripercuotono anche sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei cittadini stranieri.

L'emergenza oltre a connotarsi negli ambiti dalla dimensione mediatica e operativa, è stata definita e strutturata come tale anche attraverso le disposizioni amministrative, iniziate nel febbraio 2011 e susseguitesi fino al dicembre 2012. L'anno 2011 segnala l'introduzione delle seguenti disposizioni:

- Il 12 febbraio 2011, con l'emanazione di un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri che ha dichiarato *"lo stato di emergenza nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa"*, si è dato formalmente l'avvio a una sequenza di provvedimenti che hanno progressivamente composto un pacchetto di disposizioni con cui il Governo italiano ha affrontato quella che è stata rapidamente battezzata, anche nei documenti ufficiali, l'*Emergenza Nord Africa*.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 febbraio 2011 Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio dello Stato, per l'anno 2011.
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011. Con questo decreto il governo modifica lo status

²⁶⁶ Il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, è stato approvato in via definitiva al Senato il 23 luglio 2008.

dei “migranti economici”, riconoscendo loro la titolarità della cosiddetta “protezione temporanea”. Gli stranieri appartenenti a questa categoria sono stati quindi inviati, quando necessario, presso strutture di primo soccorso individuate e realizzate sul territorio nazionale.

- Il 12 aprile 2011 è stato presentato il “*Piano per l’accoglienza dei migranti*”, che il giorno successivo, con l’ordinanza n. 3933 del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stato affidato nell’attuazione alla Protezione Civile, il cui capo Dipartimento è stato nominato commissario delegato per “*fronteggiare lo stato di emergenza*”.
- Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011 Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all’eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa (Ordinanza n. 3970).

L’ormai proclamato “stato di emergenza” e l’impossibilità di identificare risorse ordinarie per garantire una “ripartizione territoriale dei profughi” hanno determinato un cambiamento rilevante nel già complesso sistema di accoglienza italiano, retto sull’asse Lampedusa-CARA-SPRAR.

Tra le novità intervenute nel 2012, si segnala l’introduzione delle seguenti disposizioni:
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 marzo 2012
Programmazione transitoria dei flussi d’ingresso dei lavoratori non comunitari stagionali e di altre categorie nel territorio dello Stato per l’anno 2012.

Tra le novità intervenute nell’ambito legislativo nell’arco del 2013, si potrebbero elencare:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2013 Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio - 5 aprile 2011.
- Decreto del capo dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione, 17 settembre 2013, Determinazione capacità ricettiva del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - triennio 2014/2016.

Nell’arco dei primi mesi del 2014: Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo di beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

Il concetto di sicurezza, pur non essendo mai esplicitamente definito, è stato associato per lungo tempo alla difesa da minacce di natura militare, volte alla violazione della sovranità e del territorio degli Stati. La visione "tradizionale" della sicurezza, tradizione realistica nelle Relazioni Internazionali e nella cultura della sicurezza nazionale a partire dalla guerra fredda, identifica le minacce di sicurezza come minacce di natura militare.

Il campo di applicazione del concetto sicurezza è stato esteso a partire dalla fine della guerra fredda e dal superamento della struttura bipolare del sistema politico internazionale, quando si è progressivamente affermata una nuova security agenda, all'interno della quale è stata progressivamente inserita anche la questione migratoria- come minaccia non-tradizionale.

La scuola di Copenaghen analizza il problema della sicurezza partendo da un approccio costruttivista: concentrarsi sull'analisi della *securitizzazione*, ossia del processo che porta una problematica ad essere percepita come problema di minaccia alla sicurezza.

Una problematica diventa *securitizzata* quando viene presentata come una minaccia esistenziale all'oggetto di riferimento ed è tale da giustificare l'adozione di misure di emergenza e di azioni non inquadrabili nei normali limiti dei processi politici. La securitizzazione è, dunque, una forma estrema di politicizzazione, avviata da "attori securitizzanti" quali leader politici, burocrazie, governi, gruppi di pressione, ecc., i quali percepiscono e presentano la minaccia come talmente vitale e urgente da legittimare anche un'eventuale infrazione delle regole.

Più specificamente, la securitizzazione è il processo durante il quale una questione politica normale è alterata dagli atti discorsivi e crea nuove minacce alla sicurezza. Vale a dire lo spostamento di un problema dal regno della politica al regno di eccezione. L'obiettivo della securitizzazione è di creare delle condizioni per "legittimare" o / e "non legittimare" certe azioni, evitando in questo modo le regole burocratiche che normalmente si applicano.

Didier Bigo (2002) e la cosiddetta "Scuola di Parigi" vede la sicurezza come costruita e applicata a diversi problemi e aree attraverso una gamma di pratiche di routine piuttosto che solo attraverso atti linguistici specifici che consentono misure di emergenza. Le pratiche di sorveglianza e di confine, per esempio, specialmente assunti dai burocrati o così detti "professionisti del disagio"- "professional managers of unease"²⁶⁷ sono una parte centrale della securitizzazione.

²⁶⁷ Bigo, Didier (1998) 'Europe passoire et Europe forteresse. La sécuritisation/humanitarisation de l'immigration' in A. Rea, L. Balbo (eds) *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles: Complexe: 80-94

Wæver definiva la sicurezza come un "atto discorsivo", riferendosi a quella forma di rappresentazione linguistica che posiziona un particolare problema come una minaccia esistenziale. Il termine "securitizzazione" suggerisce che certi problemi non sono intrinsecamente problemi di sicurezza, ma diventano tali attraverso un processo di costruzione sociale.

La "securitizzazione" può essere definita come il posizionamento, attraverso atti linguistici (solitamente da un leader politico) di un particolare problema come una minaccia alla sopravvivenza, che a sua volta consente di trattare il problema come una misura di emergenza. Per la Scuola di Copenaghen, i problemi diventano problemi di sicurezza (o più precisamente minacce) attraverso il linguaggio. È il linguaggio che posiziona gli attori specifici o i problemi come minaccia a una particolare comunità politica, consentendo in tal modo (o infatti costituire, a seconda della interpretazione) la securitizzazione.

Abbiamo visto come il processo di securitizzazione inizia con una dichiarazione verbale o un riferimento a un attore specifico come una potenziale minaccia. Questo fatto indica il processo di costruzione sociale che spinge un settore ordinario della politica nella sfera delle questioni relative alla sicurezza per mezzo di una retorica del pericolo che punta a giustificare l'adozione di misure speciali che eccedono il quadro giuridico e le ordinarie procedure di decisione politica.

La sicurezza è diventata una questione politica perché l'individuazione dei mezzi e degli strumenti necessari per garantirla, la specificazione dei soggetti che devono essere protetti e la qualificazione delle minacce dalle quali tali soggetti devono essere protetti sono tutte attività create dalle decisioni politiche. In secondo luogo, la sicurezza è una questione politica perché, attraverso la garanzia dell'efficace contenimento del conflitto e della paura, sia di quelli reali e concreti, sia di quelli possibili, indeterminati e futuri, l'ordine politico trova il fondamento della sua esistenza, della sua legittimazione e della definizione, affermazione e rappresentazione della sua identità (Huysmans 2006)²⁶⁸.

Lo sviluppo della logica securitaria comporta varie fasi:

- Securitizzazione ad hoc (fase iniziale della securitizzazione, in cui vengono fatti tentativi per costruire un problema come un rischio per la sicurezza).
- Securitizzazione Istituzionalizzata (istituzionalizzazione significa che le idee sono prese per scontate e vengono "bloccate" nel discorso istituzionale)

²⁶⁸ Huysmans Jef, *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, The new International Relations Series, Routledge, 2006

- de-Securitizzazione

Il fenomeno di securitizzazione della migrazione viene analizzato nel quadro statale, sociale, umano. Senza dubbio, la cornice dominante per comprendere il concetto di sicurezza nelle relazioni internazionali è stata quella della sicurezza nazionale: l'attenzione sulla sicurezza dello Stato Nazione come un'entità. Gli aspetti della sicurezza nazionale (hard, interna, militare) che regolarmente sono evocati nel contesto della migrazione sono il terrorismo, le figure coinvolte con la criminalità, l'immigrazione clandestina e la tratta di esseri umani. Analizzandoli, però, questi collegamenti sembrano essere meno semplici di quanto suggeriscano alcuni discorsi pubblici.

La sicurezza sociale rappresenta la capacità di una società di mantenere il suo carattere essenziale anche se sotto minacce possibili/reali. La sicurezza sociale è indissolubilmente legata alla nozione di identità. Nel settore societario la sicurezza è incardinata intorno al concetto d'identità, ossia alle idee e pratiche che consentono a un individuo di identificarsi come membro di un gruppo sociale, e le minacce sono rivolte contro nazioni, minoranze, tribù clan, civiltà, ecc. Le ondate migratorie, infatti, possono provocare la percezione di un cambiamento nella composizione della popolazione che altera o diluisce l'identità percepita della popolazione originaria.

La sicurezza Umana- un altro aspetto della sicurezza con una notevole influenza sulla percezione pubblica è il coinvolgimento dei migranti nel crimine più in generale. Da un lato, i migranti sono spesso vittime della criminalità, in particolare quando sono sottoposti a traffico di esseri umani.

Studiare la securitizzazione richiede non solo uno studio di atti linguistici, ma anche un'esplorazione dei fattori "contestuali", quali il contesto istituzionale in cui gli attori creano la securitizzazione. L'Italia promuove una politica securitaria preventiva, in nome della lotta all'immigrazione illegale, attraverso la stipula di accordi bilaterali di "cooperazione". Il paese è caratterizzato da un quadro e orientamento normativo, politico e sociale in materia d'immigrazione in parte divergente, maggiormente inclusivo e volto a promuovere l'accesso regolare.

Il Programma di Tampere 1999-2004, il programma dell'Aia (2005-2009), il programma di Stoccolma (2010-2014) si concentrano su quattro settori di azione: riduzione degli incentivi per l'immigrazione irregolare; gestione delle frontiere "*border management*" per salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; una forte politica comune di asilo nell'ambito del dovere di protezione dell'Europa; una nuova politica sull'immigrazione legale.

Per fornire un'idea complessiva di come la migrazione e la sicurezza siano state correlate, siamo partiti con l'analisi del contesto di riferimento, con particolare attenzione a quello che viene chiamato *shock esogeno*.

L'analisi delle fonti principali - manifesti politici della XVI e XVII legislatura della Repubblica Italiana, Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione,²⁶⁹ ci ha aiutato nella ricostruzione dell'agenda e a capire il ruolo degli agenti nel processo di securitizzazione della migrazione. La nostra agenda di natura strutturale-emergenziale, riguarda problemi percepiti da lungo tempo come irrisolti o non sufficientemente affrontati e, per questo, sempre presenti sull'orizzonte cognitivo dei policy maker, emergenziale; l'immigrazione richiede immediate risposte istituzionali. L'analisi è stata effettuata tramite la decostruzione dei discorsi di attori politici, in modo da problematizzare il processo di securitizzazione dell'immigrazione.

Lo scopo è stato quello di capire che tipo di struttura di sicurezza è stata costruita? Tramite quale tipo di discorso di sicurezza e pratica sociale? Con quale categoria di agenti è stata particolarmente efficiente da diventare categoria di agenti di securitizzazione.

Nel superamento dello stato di emergenza, sono state coinvolte diverse organizzazioni (quali UNHCR, OIM, Croce Rossa Italiana) e, con l'Ordinanza n. 3933²⁷⁰ del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 che istituisce un Comitato di coordinamento per la gestione dei flussi provenienti dal Nord Africa, il Dipartimento per la Protezione Civile è stato autorizzato alla realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza (avvalendosi, a tal fine, dello stanziamento di 110 milioni di euro)²⁷¹.

L'analisi delle fonti legislativi per 2011 rivela che la migrazione viene declinata in termini di: implicazioni di sicurezza, ripercussioni sulla sicurezza, emergenza migratoria, flusso migratorio straordinario, rischi alla frontiera.

Il 2011 porta grandi sviluppi per quanto riguarda la pressione dell'immigrazione irregolare alle frontiere esterne dell'UE, da un lato a causa dell'aumento del numero totale di rilevamenti di attraversamento illegale delle frontiere seguendo la situazione in Nord Africa. Inizialmente, i

²⁶⁹ <http://storia.camera.it/lavori/repubblica/leg-repubblica-XVI/2011#nav>

²⁷⁰ http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG24086

²⁷¹ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/08/12/11A10891/sg> DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 3 agosto 2011

rilevamenti nel Mediterraneo Centrale sono aumentati all'inizio del 2011, a causa dei disordini civili nella regione, particolarmente in Tunisia, Libia e anche Egitto.

I rischi sono presentati con riferimento alle loro componenti della minaccia (descritta come forza o pressione agendo dall'esterno alle frontiere esterne), vulnerabilità (i fattori che potrebbero aumentare o diminuire la grandezza o la probabilità della minaccia) e impatto (gli effetti sulla sicurezza interna e la sicurezza delle frontiere esterne).

1. Rischio di frode dei documenti per aggirare le misure di controllo delle frontiere. Questo tipo di frode consente ai migranti di entrare illegalmente nel territorio di uno Stato membro e quindi di muoversi liberamente all'interno dell'UE. In più, la falsa identità che opera all'interno di mercati neri mina le indagini penali internazionali, nonché i sistemi sociali nazionali e la capacità di qualsiasi stato di gestire efficacemente e proteggere la sua comunità in maniera legittima.

2. Rischio di attraversamento illegale delle frontiere rinnovato presso i flussi di frontiera marittima meridionale. Le migrazioni irregolari alle frontiere marittime meridionali dovrebbero essere concentrate all'interno di uno dei tre percorsi noti.

3. Rischio delle autorità di controllo delle frontiere di fronteggiare un numero elevato di persone in cerca di protezione internazionale, data la situazione di sicurezza attualmente volatile e instabile nelle vicinanze dell'UE, rischio crescente di crisi politiche e umanitarie in terzi paesi che possono risultare in un gran numero di persone in cerca di protezione internazionale. Inoltre, i facilitatori di attraversamento illegale delle frontiere raccomandano spesso ai migranti di optare per la protezione internazionale con l'intento di scappare dai centri di asilo dopo pochi giorni. Questa minaccia è principalmente collegata alla migrazione irregolare di transito attraverso la rotta dei Balcani occidentali e, possibilmente, più sporadicamente, anche lungo il bordo terrestre orientale.

4. Rischio di una maggiore facilitazione dei movimenti secondari illegali nell'UE. Il numero persistente di attraversamento illegale delle frontiere, oscillante tra 100.000 e 150.000 rilevamenti, ha creato un mercato per le organizzazioni criminali, agevolando i movimenti illegali all'interno dell'UE. C'è un rischio crescente che questi secondi movimenti si aggiungano ai fattori di attrazione pull factors creato alle frontiere esterne.

5. Il rischio delle autorità di controllo di confine che si confronta sempre di più con reati transnazionali e o il terrorismo all'interno dell'UE.

L'emergenza immigrazione viene percepita come una minaccia. In relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, viene l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2011²⁷² Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale (Ordinanza n. 3970).

Il bisogno di formulare una nuova politica sorge da cambiamenti strutturali, dalla formulazione delle politiche per affrontare circostanze mutate, oppure emendare precedenti politiche per far fronte a nuove sfide.

Nel corso del 2012, dal punto di vista operativo, la risposta italiana alla situazione d'emergenza di natura migratoria si è tradotta nell'inaugurazione, il 15 febbraio 2012, del Centro Nazionale di Coordinamento, istituito presso la citata Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, di cui faranno parte personale di Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Carabinieri, Marina Militare e Capitaneria di Porto.

La migrazione viene declinata in termini di: *un elemento di pericolosità sociale sotto il profilo del rischio di conflitti*. La securitizzazione della migrazione viene declinata in termini di tensioni, alto rischio di conflittualità *una visione dell'immigrazione come fenomeno emergenziale*.

Sono state proposte diverse soluzioni:

- il rafforzamento delle frontiere potrebbe essere una soluzione per controllare i flussi migratori, insieme all'adozione di misure punitive, quali la criminalizzazione dell'ingresso o del soggiorno dei migranti in condizione di irregolarità o il prolungamento del loro periodo di detenzione nei centri di identificazione ed espulsione chiamati CIE.
- lavorare all'attuazione dello SPRAR a livello nazionale integrato, (...) con un tavolo centrale di coordinamento che consentirebbe una certa flessibilità nella distribuzione.
- fare politica dell'immigrazione attraverso provvedimenti di natura straordinaria

Il fenomeno migratorio viene declinato con toni drammatici, che possono colpire i cittadini sotto il profilo della sicurezza: *si ha timore che arrivino persone di cultura differente, portatrici di diversi tipi di impostazione sociale e culturale*. Le azioni concrete riguardano gli accordi con i Paesi di partenza o di transito dei flussi migratori sono fondamentali perché ci deve essere un meccanismo di controllo sufficientemente efficace nei Paesi di partenza.

²⁷² Opcm n. 3970 del 21 ottobre 2011: altre disposizioni sull'emergenza umanitaria Nord Africa http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp;jsessionid=FFACC7E7177F78C8F11ED177F01BEE74?facetNode_1=f1_1&prevPage=provvedimenti&facetNode_3=emergenza_nord_africa&facetNode_2=f4_4_5&catcode=f4_4_5&contentId=LEG29029

- *la realizzazione di una politica europea di rimpatri maggiormente incisiva, da attivare rafforzando la coesione e le sinergie tra gli Stati Membri*
- Nella seduta del 26 settembre 2012 è stata sancita l'intesa tra Governo, Regioni ed enti locali sul "Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza nord-Africa"²⁷³ nel quale vengono illustrati gli strumenti di *governance* istituzionale delle azioni, la pianificazione finanziaria degli interventi e specifiche linee di intervento, tra le quali la puntuale definizione dello status giuridico da attribuire a coloro che hanno fatto richiesta di protezione internazionale.
- La proposta dell'introduzione di misure di integrazione, in Italia, per chi trova un lavoro regolare, avrebbe un costo ben minore dell'accoglienza pura, che costa 46 euro a persona al giorno, per cui *"occorre un programma nazionale di integrazione dei rifugiati: è un investimento che costa relativamente poco, in confronto a quanto costa affrontare le devianze sociali e l'abbandono di queste persone."*²⁷⁴.
- Il 27 novembre 2012 il Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri ha tenuto un'audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, illustrando la strategia implementata dal Governo per uscire dallo stato di emergenza, legato agli eccezionali flussi migratori provenienti dal Nord Africa. L'obiettivo è quello di elaborare un sistema di gestione dei flussi migratori più flessibile e articolato.
- Si è preso atto della prevenzione e il contrasto dell'immigrazione irregolare e la gestione dell'asilo attraverso la Direttiva Generale del Ministero dell'Interno, emanata il 20 febbraio 2013²⁷⁵ dall'ex-Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri. Nel piano di azione è previsto: il rafforzamento della cooperazione internazionale per la sicurezza delle frontiere (sia con i paesi membri dell'Unione Europea, sia con i paesi terzi, in materia di riammissione), il rafforzamento del sistema di accoglienza, l'adeguamento dei Centri di Identificazione e di Espulsione, nonché l'applicazione delle disposizioni transitorie riguardanti l'emersione del lavoro irregolare dei cittadini stranieri.
- Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2013²⁷⁶ stabilisce che i beneficiari di protezione internazionale provenienti dal Nord Africa che sono entrati in Italia dal

²⁷³ <http://www.ufficio.immigrazione.it/rivista/articolo/3510>

²⁷⁴ <http://www.camera.it/dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1023/s000r.htm?campo=/bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

²⁷⁵ DECRETO 22 febbraio 2013, n. 56 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/05/23/13G00098/sg>

²⁷⁶ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/03/12/13A02272/sg>

1° gennaio al 5 aprile 2013 possono richiedere il RVA al loro paese di origine oppure trasformare il loro permesso in uno per lavoro, per ricongiungimento familiare, per studio o formazione professionale entro il 31 marzo 2014- Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio-5 aprile.

- Per quanto riguarda le misure concrete, già nel mese di ottobre si è dato via all'operazione Mare Nostrum, dedicata all'emergenza immigrazione, per rendere più efficace il ricovero dei naufraghi e per scoraggiare i trafficanti di esseri umani.

Nell'ambito del complessivo sistema di accoglienza dei titolari o dei richiedenti diritto di asilo assume un ruolo particolare lo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), da considerare il «modello italiano» di sostegno all'integrazione, riconosciuto e apprezzato in Europa per la sua sperimentazione, divenuta misura della capacità di accoglienza del nostro Paese. Tramite il Decreto Legislativo del 17 dicembre 2013, è stato accolto lo Schema di Decreto Legislativo che era stato formulato pochi giorni dopo il naufragio di Lampedusa, nell'ambito del pacchetto di misure adottate per affrontare l'emergenza immigrazione che ha, peraltro, previsto la costituzione di un Fondo presso il Ministero dell'Interno con una dotazione di 190 milioni di euro per l'anno 2013.

Abbiamo visto come le conseguenze politiche della migrazione non controllata creano una vasta gamma di effetti, non solo nazionali (sull'amministrazione del paese ricevente), ma anche potenziali gravi incidenti che possono causare il deterioramento dei rapporti interstatali, o, addirittura, sviluppare un conflitto, destabilizzando così la sicurezza regionale. Le conseguenze socio-culturali incerte della migrazione dovrebbero portare i Governi ad imporre politiche restrittive e ad analizzare la migrazione come un problema di sicurezza.

Declinazione immigrazione	<p>Emergenza, grave problema sociale, grava inutilmente sul welfare degli enti, una bomba sociale, pericolosità sociale.</p> <p>Una visione dell'immigrazione come fenomeno emergenziale: c'è bisogno di sicurezza per tutti, italiani e non italiani, per tutti coloro che sono nel territorio nazionale.</p> <p>I migranti sono una forza positiva di sviluppo</p>
---------------------------	--

	<p>Costi per lo Stato</p> <p>Reato d'immigrazione</p> <p>Copertura finanziaria da parte del Governo di tutti gli interventi già attuati o da attuare; la creazione di un fondo stabile per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; copertura finanziaria; un momento di emergenza</p> <p>Migranti economici: un bacino di irregolarità, carenza di fondi, un fondo di drammaticità</p> <p>Elaborare un sistema di gestione dei flussi migratori più flessibile ed articolato.</p>
--	---

Abbiamo visto quali sono stati gli Attori- agenti di securitizzazione che formano la policy community : Polizia delle frontiere, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Guardia di Finanza, Guardia Costiera, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero per la cooperazione internazionale e integrazione, Commissione Nazionale per il diritto di asilo, l'Ufficio ILO per l'Italia e San Marino, Caritas, Ministero per gli Affari europei, Ministero dell'interno, Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), UNHCR, OIM, Croce Rossa, Save the Children, l'Unione Europea, EASO, FRONTEX.

Secondo le informazioni ufficiali, l'operazione militare e umanitaria nel Mar Mediterraneo meridionale denominata Mare Nostrum è iniziata nell'ottobre 2013 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria, in corso nello Stretto di Sicilia, dovuto all'eccezionale afflusso di migranti.

Il ministro dell'Interno ha spiegato che *"abbiamo tre livelli per affrontare i flussi migratori: il primo è quello estero, di cooperazione internazionale e di polizia per impedire che partano le navi dei mercanti di morte. Il secondo livello è il controllo della frontiera, che è europea e non nazionale. Il terzo quello dell'accoglienza e del dispiegarsi del dispositivo nazionale."*²⁷⁷

La Cooperazione internazionale, nell'ambito della migrazione e il controllo del confine, può essere vista come essenziale per mantenere la capacità di uno stato di regolamentare i flussi di

²⁷⁷ Fonte: **La Stampa**, 14 Ottobre 2013, titolo articolo *Alfano: via libera a 'Mare Nostrum', e duri con Ue su immigrati "Operazione 'Mare Nostrum' opera su secondo livello emergenza"*

popolazione. Come già visto, la migrazione influenza l'autonomia dello stato in due aree: identità nazionale e controllo delle frontiere. La capacità di controllare i confini è una dimensione fondamentale della sovranità. Gli Stati hanno interesse a sorvegliare i loro confini territoriali per una serie di motivi: mantenere il controllo sulla loro popolazione, limitare l'accesso al mercato del lavoro e all'uso dei beni pubblici nonché mantenere la sicurezza interna.

Alcuni esperti individuano nella migrazione internazionale un possibile agente in grado di travolgere la capacità degli Stati di mantenere la propria sovranità, compromettendo così la base della loro sicurezza. Un tale fenomeno migratorio su larga scala può travolgere la capacità di uno stato di fornire servizi pubblici e può portare a conflitti importanti di natura sociale, economica e relazionale. Inoltre, i confini porosi possono consentire agli attori non statali (reti di criminalità organizzata) di accedere al territorio sovrano di uno stato e ai vari gruppi di popolazione che vivono al suo interno, con il fine ultimo di utilizzarli per una mobilitazione politica. La migrazione sfida l'autonomia dello stato perché il controllo efficace delle frontiere richiede livelli sempre più forti di cooperazione interstatale in aree come la condivisione di informazioni. I flussi migratori possono contribuire anche al conflitto violento fornendo risorse e opportunità per le reti della criminalità organizzata, viste come un "cavidotto" per il terrorismo internazionale.

L'ambito di valutazione, nel nostro caso la securitizzazione della migrazione è stato analizzato tenendo conto di vari aspetti:

- istituzionale (l'analisi sistematica del contenuto dell'azione e degli strumenti comunitari e nazionali in tema di politiche d'immigrazione);
- temporale (periodo di tempo preso in considerazione –analisi temporale fino a 2013);
- settoriale (migrazione, sicurezza);
- geografico (Italia).

Una problematica diventa *securitizzata* quando viene presentata come una minaccia esistenziale all'oggetto di riferimento ed è tale da giustificare l'adozione di misure di emergenza e di azioni non inquadrabili nei normali limiti dei processi politici. La securitizzazione è, dunque, una forma estrema di politicizzazione, avviata da "attori securitizzanti" quali leader politici, burocrazie, governi, gruppi di pressione, ecc., i quali percepiscono e presentano la minaccia come talmente vitale e urgente da legittimare anche un'eventuale infrazione delle regole.

Più specificamente, la securitizzazione è il processo durante il quale una questione politica normale è alterata dagli atti discorsivi e crea nuove minacce alla sicurezza. Vale a dire lo

spostamento di un problema dal regno della politica al regno dell'eccezione: un particolare problema come una minaccia alla sopravvivenza, che a sua volta consente di trattare il problema come una misura di emergenza.

La nostra ricerca valutativa ha avuto come obiettivo l'apprendimento (learning). La valutazione è stata impiegata per soddisfare *vari tipologie di bisogni conoscitivi*. Essa viene infatti utilizzata: come stima degli *effetti* prodotti.

La variabile indipendente: Le complesse evoluzioni internazionali e l'intensificazione degli sbarchi a causa della situazione politica del Nord-Africa (il turnover politico della Libia, Egitto, Tunisia)- considerate nella tesi come shock esogeno - hanno presentato rischi per l'Europa e hanno portato delle conseguenze per l'Italia, soprattutto sotto il profilo delle migrazioni- un forte aumento delle domande di protezione, significative ricadute sull'apparato di accoglienza.

Le politiche d'immigrazione sono state viste come variabili dipendenti. Si è cercato di creare una comprensione del fenomeno migratorio tramite un resoconto diacronico di varie politiche d'immigrazione italiane/europee in momenti diversi, in un arco temporale ampio.

Nella nostra ricerca abbiamo iniziato da un'analisi del processo decisionale, in modo da capire quali fattori abbiano determinato quel dato esito, seguita da un'analisi degli outcomes, cioè sulle conseguenze della politica in termini di modifiche alla situazione indesiderata di partenza. Per fornire un'idea complessiva di come la migrazione e la sicurezza siano state correlate, abbiamo iniziato con l'analisi del contesto di riferimento. La tecnica di analisi dei processi di attuazione il metodo bottom up che parte da una misurazione degli esiti e delle azioni che li hanno determinati. In seguito, sono le cause dirette di tali azioni, in modo da risalire ai fattori che le hanno determinate, fino a giungere, eventualmente, alle azioni e alle decisioni di coloro che hanno formulato la politica.

La finalità della nostra ricerca valutativa si è concentrata sullo studio del policy making, impiegando come tecnica d'analisi quella induttiva. La securitizzazione C- *explanans*, E -l'effetto atteso che si vuole verificare sulla politica d'immigrazione *explanandum*.

Quando si osserva una politica pubblica non bisogna distogliere lo sguardo dagli effetti di contorno che si manifestano unitamente all'effetto centrale, poiché a partire da questi occorre risalire al sistema di cause che li ha generati, mediante un percorso logico bottom up, attraverso il quale l'analista intende ricostruire l'insieme delle relazioni causali.

L'effetto centrale della securitizzazione della migrazione ha avuto come obiettivo il consolidamento dello SPRAR, attraverso l'ampliamento della sua capacità a **5000 posti**. Questo rappresenta una misura fondamentale per rafforzare e assicurare una base stabile al sistema di accoglienza nella prospettiva di passare dalla situazione di emergenza a quella di ordinaria gestione.

Nel corso del 2011, la sospensione, da parte delle autorità libiche, delle operazioni di controllo delle frontiere e le situazioni di instabilità socio politica di alcune significative realtà, hanno fatto aumentare notevolmente il numero delle persone provenienti dall'Africa costrette a lasciare le loro terre e cercare nuovi territori di accoglienza. La situazione di aumento esponenziale di flussi migratori non programmati che l'Italia ha affrontando a partire da 2011 ha prodotto il reiterarsi di un approccio di natura emergenziale, attraverso l'attivazione di strutture di accoglienza temporanee in progressivo aumento, con tutte le prevedibili conseguenze di natura gestionale, economica, politica e di forte disomogeneità nella qualità dei servizi alle persone accolte.

Conseguentemente, questo ha determinato un incremento delle domande di protezione internazionale in Italia così come nel resto dei Paesi industrializzati. La richiesta di riconoscimento di protezione internazionale proviene da gruppi di persone molto eterogenee e non direttamente collocabili all'interno della figura giuridica del titolare della protezione internazionale. La maggior parte delle domande presentate si concludono con un diniego e con ipotizzabili conseguenti ricorsi.

Il sistema di accoglienza italiano si snoda attraverso un asse tripartito e differenziato in termini temporali, spaziali e organizzativi. L'approdo in Italia è rappresentato da Lampedusa, che di per sé identifica l'insieme dei centri di prima accoglienza, finalizzati a prestare un primo soccorso e a identificare le persone e i richiedenti asilo. Qui i servizi minimi garantiti – anche di orientamento e informazione - sono basilari.

Il secondo passaggio è nei CARA (centri di accoglienza governativi) dove sono ospitati i richiedenti asilo, che dovrebbero rimanervi fino alla definizione della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Il capitolato che sottende alla gestione dei CARA prevede l'erogazione di servizi di assistenza, orientamento, informazione in capo all'ente gestore dei singoli centri, al quale si affiancano – secondo i casi – enti locali titolari di servizi ai sensi dell'articolo 11 del DPR n.303/2004, nonché altri enti negli anni aggiudicatari di progetti nell'ambito dei programmi del Fondo Europeo per i Rifugiati (FER).

Il terzo componente dell'asse è composto dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e

Rifugiati (SPRAR) che – con una capienza totale di meno della metà dei posti previsti dalle altre tipologie di strutture – supera le logiche di un intervento a bassa soglia, delineando una “accoglienza integrata” di servizi alla persona, funzionale a facilitare percorsi di inclusione sociale e di inserimento socio-economico, con l’obiettivo di emancipare le persone dallo stesso bisogno di accoglienza. Questi tre passaggi – profondamente eterogenei negli obiettivi, nelle modalità organizzative, negli standard minimi adottati – sebbene separati e mal dialoganti, nel corso degli anni si sono sforzati di trovare forme di comunicazione e collaborazione tali da poter se non altro facilitare i percorsi di accesso e di presa in carico all’interno dello SPRAR.

Gli aspetti che inducono a definire il 2011 come l’anno di radicale cambiamento dell’accoglienza sono molteplici e complessi. La competenza per le misure di accoglienza straordinarie riconosciuta in capo al Dipartimento nazionale di Protezione Civile; l’avvio di un “piano nazionale per l’accoglienza”, attuatosi in maniera parallela agli interventi dello SPRAR e alle misure di primo intervento dei centri governativi (CDA e CARA); il coinvolgimento diretto delle regioni; l’affacciarsi sulla scena dell’accoglienza di enti e soggetti senza specifici background nel campo; la nascita di nuove dinamiche di collaborazione, a livello nazionale come su piano locale; il dibattito aperto sul concetto di “emergenza”.

La cosiddetta emergenza nord Africa, istituita con il coinvolgimento della Protezione civile nell’aprile 2011 e conclusa formalmente nel febbraio 2013, ha involontariamente messo in moto un processo di cambiamenti importanti: la condizione di sottodimensionamento cronico dello SPRAR, che – a confronto delle capienze degli altri sistemi di ospitalità – sembrava averlo ridotto nel tempo a un sistema di nicchia, per pochi beneficiari fortuiti, nonché la mancanza di un approccio unitario all’accoglienza, avevano indotto lo SPRAR a stringersi nell’angusto angolo di una seconda accoglienza.

Nel corso del 2011 il “sistema asilo” italiano è stato profondamente influenzato e trasformato dalla gestione degli arrivi di persone provenienti da Paesi del Nord Africa (principalmente da Tunisia e Libia), fuggite da quei territori a seguito delle sommosse popolari lì deflagrate. I fattori che hanno generato l’ondata di proteste nel Nord Africa sono profondamente radicati nel contesto socio-economico e politico di questi paesi: da una parte, un progressivo e drammatico peggioramento del quadro socio-economico, soprattutto nell’ultimo decennio; e dall’altra, un quadro politico diventato ugualmente insostenibile, a causa del rafforzamento dell’autoritarismo e dell’indurimento della repressione, anche se con modalità ed intensità diverse da paese a paese.

I dati evidenziano per il 2011 un aumento esponenziale, rispetto al 2010, delle domande di protezione internazionale dovuto alla così detta “emergenza Nord Africa” con i grandi flussi migratori seguiti ai moti di indipendenza nati all’interno dei movimenti della Primavera Araba **effetto collaterale di segno negativo non previsto anticipatamente**. Soprattutto le Regioni hanno, in questo contesto, assicurato un’attività indispensabile per la buona riuscita del piano di accoglienza.

Da dicembre 2012 a novembre 2013 la rete territoriale dello SPRAR è più che triplicata, passando dai 3.000 posti strutturali, finanziati per il triennio 2011/2013 dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo (FNPSA), ai 9.356 resi disponibili grazie ai cinque differenti allargamenti.

I dati analizzati confermano come lo SPRAR abbia acquisito le caratteristiche di un Sistema nazionale in grado di assicurare risposte adeguate sia alle accoglienze in regime ordinario sia di disporre un’elasticità tale da assicurare un ampliamento considerevole in caso di arrivi particolarmente cospicui.

L’andamento relativo ai beneficiari accolti rispecchia i mutamenti nel 2013 e nel 2014, in conseguenza dei notevoli ampliamenti relativi alla capienza della rete, il numero degli accolti si è enormemente accresciuto: si è passati dai 7.823 accolti del 2012 ai 12.631 del 2013 e ai 22.961 del 2014, rispetto all’obiettivo, in occasione dell’arrivo significativo di migranti richiedenti protezione internazionale giunti a seguito soprattutto di sbarchi sulle coste italiane.

L’attivazione di strutture straordinarie di prima accoglienza in risposta alla dichiarazione di stati di emergenza nel 2008 e nel 2011 e la compresenza di sistemi di accoglienza ordinaria paralleli, tra i quali anche i CARA, stanno portando a una graduale trasformazione dello SPRAR in sistema di seconda accoglienza, considerato anche il suo mandato naturale di favorire i percorsi di inserimento socio-economico.

Le misure straordinarie di accoglienza di Protezione civile si sono delineate come un ennesimo “sistema di accoglienza”, aggiuntivo rispetto a quelli (ordinari) preesistenti: SPRAR, CARA, circuiti di accoglienza cittadini. Sistemi già di per sé non coordinati e mal dialoganti, privi di linee guida e standard comuni di interventi, nettamente discrepanti per gli obiettivi da perseguire.

La dimensione mediterranea è uno degli elementi importanti nell’architettura di sicurezza europea. La sicurezza in Europa è strettamente connessa alla sicurezza e alla stabilità nel

Mediterraneo. Il processo di migrazione è stato visto per tanto tempo come un problema di sicurezza di natura soft. Il mutamento del concetto verso una sua nuova natura di tipo hard si è prodotto quando la migrazione internazionale si è spostata al centro dell'agenda di sicurezza. Sempre di più, i responsabili politici stanno facendo collegamenti tra la politica d'immigrazione e la sicurezza nazionale, analizzando come i flussi migratori possono condurre al terrorismo internazionale, come nel caso degli attacchi del 11 Settembre 2001.

Il fenomeno migratorio si trasforma in una questione di sicurezza in due modi. Da un lato, come una questione di sicurezza internazionale, impatta le politiche internazionali di attraversamento frontiere e di controllo delle frontiere. D'altra parte, dal punto di vista della sicurezza interna, i migranti sono spesso visti come una minaccia alla disponibilità di posti di lavoro, di servizi sociali o di ordine pubblico.

Tramite l'analisi degli indicatori, abbiamo creato una matrice (riassunta nella tabella qui sotto) degli effetti del policy che hanno determinato il successo, la preoccupazione e il fallimento.

Indicatore 1: Qual è il numero dei migranti sbarcati?

Indicatore 2: Qual è il numero di domande di protezione internazionale esaminate?

Indicatore 3: Quali sono i beneficiari accolti nella rete dello SPRAR?

Indicatore 4: Quali tipi di permesso di soggiorno rilasciati?

Indicatore 5 Qual è la modalità d'uscita? Per quale motivo (abbandono, allontanamento, dimissione per scadenza termini, integrazione, rimpatrio volontario)?

Indicatore 6: Qual è il numero degli stranieri illegalmente soggiornati?

Indicatore 7: Qual è il numero delle espulsioni?

Indicatore 8: Qual è il numero delle persone rimpatriate per motivi di sicurezza dello Stato?

Effetti	Descrizione	Esito della policy
Attesi positivi	Positivo rispetto all'obiettivo I centri gestiti dalla Protezione Civile emergono dopo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011 - effetto collaterale di segno positivo previsto anticipatamente.	Successo

	<p>Il numero di permessi di soggiorno rilasciati</p> <p>Il numero cresciuto dei beneficiari accolti nella rete dello SPRAR</p>	
Attesi negativi	<p>Negativi rispetto all'obiettivo (rischi-sono ancora temuti non sono riusciti ad evitarli)</p> <p>L'incremento di sbarchi e di domande di protezione hanno anche avuto significative ricadute sull'apparato dell'accoglienza per Rifugiati e Richiedenti asilo in Italia determinando una diversificazione degli interventi e una stratificazione dei sistemi di accoglienza- effetto collaterale di segno negativo previsto anticipatamente.</p> <p>Il numero di domande di protezione internazionale esaminate- effetto collaterale di segno negativo previsto anticipatamente.</p> <p>Il numero delle uscite - abbandono, allontanamento, dimissione per scadenza termini, integrazione, rimpatrio volontario.</p>	Preoccupazione
Inattesi positivi	<p>Positivi rispetto all'obiettivo</p> <p>L'allargamento dello SPRAR- Si triplica il numero di accolti nello SPRAR</p>	Successo
Inattesi negativi	<p>Negativi rispetto all'obiettivo</p> <p>Il numero degli sbarchi a causa dell'emergenza Nord Africa</p> <p>Stranieri illegalmente soggiornanti</p>	Fallimento

	Espulsioni	
--	------------	--

Riferimenti bibliografici:

- Ardigò, M. de Bernart, G. Sciortino (a cura di) (1993), *L'impatto delle migrazioni sul pensiero riflesso: vecchie e nuove frontiere della ricerca italiana sulle migrazioni* in <<Migrazioni, risposte sistemiche, nuove solidarietà>> pp. 234-66, Milano, FrancoAngeli.
- AA.VV. (1996) *Feasibility Study for a European Migration Observatory*. Final Report, EU Commission, Bruxelles.
- AA.VV. (2003) *Immigrazione e flussi finanziari*, Milano, Egea.
- AA.VV. (2003) *The causes and dynamics of social exclusion among immigrants in Europe. Analysis of three cases: Denmark, Italy and Spain*, Varese, Stampa Natura e Solidarietà.
- Adamson F. (2006) *Crossing borders: international migration and national security*, in <<International Security>> 31, No. 1, pp. 165–199.
- Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento (2006) *XXI Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento*, Trento, Osservatorio del mercato del lavoro.
- Ajello, A., Cuevas A., Federico F., Mendes M.J., (2005) *La rete per l'inserimento lavorativo degli immigrati: i modelli SPINN*, Quaderni SPINN, n.14, Roma.
- Alexseev M.A., (2005) *Immigration Phobia and the Security Dilemma: Russia, Europe and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alietti, A., Padovan, D. (2000) *Sociologia del razzismo*, Roma, Carocci.
- Alietti, A., Padovan, D. (a cura di) (2005) *Metamorfosi del razzismo. Antologia di testi su distanza sociale, pregiudizio e discriminazione*, Collana Politiche Migratorie, Milano, FrancoAngeli.
- Alker, H. (2006) *On securitization politics as contexted texts and talk* in <<Journal of International Relations and Development>>, Volume 9, Issue 1 pp. 70-80.
- Allum, P. (1988) *Cultura o opinioni? Su alcuni dubbi epistemologici*, in <<Il Politico>>, no.2, pp.261-268.
- Appadurai, A. (1990), *Disjuncture and difference in the global cultural economy*, in <<Public Culture>>, n.2, pp. 1-24.

- Appadurai, A. (1996) *Modernity at Large: cultural dimensions of globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Appadurai, A. (2005) *Sicuri da morire. Globalizzazione e Violenza*, Roma, Meltemi.
- Appadurai, A. (2006) *Fear of small numbers: an essay on the geography of anger*, Durham Duke University Press.
- Aradau C. (2004) *Security and the Democratic Scene: desecuritisation and emancipation* in <<Journal of International relations and development>> n.7, pp. 388-413.
- Augé, M. (1992) *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil, Paris.
- Bade, K.L. (2000) *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Balzacq, T. (1997) *The three faces of securitization: political agency, audience and context*, in <<European Journal of International relations>>, n. 11, pp. 171-201.
- Barbagli M. Colombo A.,Sciortino G. (2004) *I sommersi e I sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Barbagli, M. (2002) *Immigrazione e Reati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Barbagli M., A. Colombo, G. Sciortino (a cura di) (2004) *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bascherini G. (2000), *Europa, cittadinanza, immigrazione* in *Diritto pubblico* (pag.7e ss.).
- Baudrillard, J. (1984) *Lo scambio simbolico e la morte*, Milano, Feltrinelli.
- Bauman, Z. (1998) *Globalization. The human consequences*, Cambridge-Oxford, Polity Press Blackwell.
- Beare M.E. *Illegal migration: personal tragedies, social problems or national security threats*, in <<Transnational Organized Crime>> no3(4), pp.11-41.
- Bertazzon, L. (a cura di) (2006) *Lavoratori Extracomunitari in Veneto. Un Quadro Aggiornato, Veneto Lavoro - Osservatorio e Ricerca*, Venezia.
- Bertini S. (2003) *La politica europea in materia di immigrazione, asilo e libera circolazione delle persone: I rapporti con I paesi terzi*, in Bonvinci, Tosato *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea dopo i trattati di Amsterdam*, Nizza, Torino, Ghiappichelli editore, (pag.183 e ss.)

- Bigo D. (1998) *L'europa de la securite interieure: penser autrement la securite*, in A.M. Le Gloannec, *Entre Unions et Nations*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bigo, Didier (1998) *Europe passoire et Europe forteresse. La securitisation/humanitarisation de l'immigration* in A. Rea, L. Balbo (eds) *Immigration et racisme en Europe*, Complexe:Bruxelles: pp. 80-94.
- Bigo D. (2002) *Security and Immigration: toward a critique of the governmentality of unease*, in <<Alternatives>>, n. 27, pp. 63-92.
- Birindelli A.M., (1989) *Le migrazioni con l'estero. Chiusura di un ciclo e avvio di una nuova fase*, in E. Sonnino (a cura di), *Demografia e società in Italia*, Roma, Editori Riuniti.
- Black R., Koser K., Walsh, M. (1997) *Condition for the return of displaced persons from the European Union. Final Report, EU Commission*, Bruxelles.
- Bocchi G., Ceruti M. (2004) *Border issues in the history of Europe*, in Messina, P. (a cura di), *EU enlargement. Borders, boundaries and constraints*, Padova, CLEUP.
- Bolaffi G. (2001) *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*, Milano, Einaudi.
- Bonanate L., Santoro C. M., (1986) *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino.
- Bonelli P. e NERI L. (2004) *Il diritto d'Asilo* in Nascimbene B., *Diritto degli stranieri*, Padova CECAM, (pag. 1224 e ss.).
- Bonifazi, C. (2007) *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Bonomi, A. (a cura di) (2005), *Lavoro e lavori nella progettazione integrata territoriale. Rapporto intermedio, Progetto SPINN – Italia Lavoro*, Roma.
- Booth K. (2005), *Critical Security Studies and world politics*, London, Lynne Rienner,
- Bordogna M. T. (2011) *Arrivare non basta. Complessità e fatica della migrazione* 1ª ristampa, Milano, FrancoAngeli.
- Borghi, V. (2002) *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Milano FrancoAngeli.
- Borjas, G.J. (1996), *The New Economics of Immigration* in <<The Atlantic Monthly>>, (November).

- Börzel, T.A. (1999) *Toward convergence in Europe? Institutional adaption to Europeanization in Germany and Spain*, in <<Journal of Common Market Studies>>, vol. 37.
- Börzel, T.A. (2001) *Pace setting, foot-dragging and fence-sitting, Member States responses to europeanization*, Belfast, Queen's University.
- Bossás, S., Jacobsson K. (2004) *The open method of coordination and new governance patterns in the EU*, in <<Journal of European Public Policy>>, vol. 11:2, pp. 185-208.
- Bowlby, J. (1969), *Attachment and Loss*, vol. 1 Attachment, New York, Basic Books.
- Buonfino A. (2004) *Politics, discourse and immigration as a security concern in the EU: a tale of two nation, Italy and Britain* presentato al workshop "Who makes immigration policy? Comparative perspectives in a post 9/11 world", Uppsala.
- Buzan B, Weaver O. (1998) *Security, a new framework for analysis*, Boulder Colo., Lynne Reinner.
- Buzan B. (1983) *People, States and fear: an agenda for international security studies in the post cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Lynne Reinner.
- Buzan B., Waever O., Wjilde J. (1998), *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder Lynne Rienner.
- Calafiore G. e Valtimora A., *Immigrati, lavoro, famiglia, sanità, cittadinanza*. Finanze e Lavoro – Cap.14 L'immigrazione nel contesto dell'Unione Europea (pag.191 e ss.).
- Calafiore G., Valtimora A, (2005) *Immigrati, Ingresso, soggiorno, allontanamento, lavoro, famiglia, sanità cittadinanza*, Firenze, Firenze e Lavoro, (pag. 191 e ss)
- Campobasso, C. (2006) *I lavoratori immigrati nell'UE e in Italia: politiche e prospettive in Est-Ovest*, in <<Rivista di studi sull'integrazione europea>>, Trieste, ISDEE.
- Caponio, T. (a cura di) (2003), *Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti*, paper presentato alla conferenza "Partenariato interregionale e politiche migratorie", Bari.
- Caponio, T. (2006) *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, Il Mulino.
- Caporaso, J.A., Jupille, J. (2001) *The Europeanization of gender equality policy and domestic structural change*, in Green Cowles, M., Caporaso, J.A., Risse, T. (a cura di), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca, Cornell University

Press.

- Caritas/Migrantes (2004, a cura di) *Dossier Statistico Immigrazione 2004*, Roma, Centro Studi e Ricerche Idos .
- Caritas/Migrantes (2005, a cura di) *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, Roma Centro Studi e Ricerche Idos.
- Caritas/Migrantes (2006, a cura di) *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Roma Centro Studi e Ricerche Idos.
- Carrera, S. (2006) *A typology of different integration programmes in the EU*, European Parliament, Briefing Paper.
- Caruso B., (2000) *Le politiche di immigrazione in Italia e in Europa: più stato e meno mercato?* In <<DML on-line>>, Dossier n. 5.
- Castels, S. (2004) *Why migration policies fail* in <<Ethnic and racial studies>>, vol.27, no.2, pp.205-227, London, Taylor Francis Ltd.
- Castles S. Miller M.J. (2009) *The age of migration. International Population Movements in the modern world*. New York, Palgrave-Macmillan.
- Caviedes, A. (2004) *The open method of coordination in immigration policy: a tool for prying open Fortress Europe?* in <<Journal of European Public Policy>>, vol. 11:2, pp. 289-310.
- Cellamare G. (2006) *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino.
- CeSPI (a cura di) (2004), *Rimesse, risparmio e credito: le iniziative in atto e le prospettive di crescita*, in <<Banche italiane e clientela immigrata>>, Roma, Bancaria Editrice.
- Ceyhan A., (1998) *Analiser la securite: Dillon, Waever, Williams et les autres*, Cultures et conflits, 31, pp. 39-62.
- Cholewinski R. P. de Guchteneire A. P. (a cura di) (2009), *Migration and Human rights*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cholewinski, R. (2005) *Migrants as Minorities: Integration and Inclusion in the Enlarged European Union*, in <<ournal of Common Market Studies>>, vol. 43, 4, pp. 695-716.
- Cinformi (a cura di) (2006), *Quinto Rapporto Annuale sull'Immigrazione in Trentino*, Trento.

- Cohen M. D., March J. G. Olsen J. P. (1972) *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, in <<Administrative Science Quarterly>> Vol. 17, No. 1, pp. 1-25.
- Cole A., Drake H. (2000) *The Europeanization of the French Polity: Continuity, Change and Adaptation*, in <<Journal of European Public Policy>>, vol. 7, pp. 26-43.
- Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2002) *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo A., Sciortino G. (a cura di) (2003) *Stranieri in Italia: un'immigrazione normale*, Bologna, Il Mulino.
- Colombo, A., Sciortino, G. (2004) *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Commission For the Study of International Migration and Cooperative Economic Development [Asencio Commission]. 1990. *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*. Washington, DC.
- Commissione Europea, comunicazione al consiglio e al parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione COM (2000)757, Bruxelles, 22-11-2000, pagina 12.
- Conato, D. (2005) *Cooperazione decentrata e migrazioni internazionali. Primi orientamenti operativi per i Comuni Italiani*, Torino, CeSPI e ANCI.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2006) Osservazioni e proposte sulle politiche per l'immigrazione, Assemblea 19 luglio 2006.
- Cornelius W. A. Martin P. L. et al, (2004) *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford, Stanford University Press.
- Corposanto, C., Barano, C. (2005) *Storie di vita e rimpatrio di donne trafficate*, in <<Progetto WEST>>, Trento, Provincia Autonoma di Trento.
- Corti P. (2003), *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza.
- Corti Paola, Sanfilippo M. (a cura di), (2009) *Storia d'Italia. Annali 24. Migrazioni*, Torino, Einaudi.
- Cvajner M, Sciortino G. (2008) *Migrazioni senza frontiere* in <<LIMES>>, n.5, pp. 183-192.
- Cvajner M, Sciortino G. (2009) *Dal Mediterraneo al baltico? il cambiamento nei sistemi migratori italiani* in Catanzaro R, Sciortino G *La fatica di cambiare. Rapporto sulla*

società italiana. Bologna, Il Mulino, pp. 23-53.

- Cvajner M, Sciortino, 2010 *Away from the Mediterranean. Italy's changing migration systems* in <<Italian Politics and Society>>, v.69, pp. 15-23.
- De Bortoli, F. (a cura di) (2006), *Stranieri e lavoro*, Il Sole 24 Ore, 18 dicembre.
- De Rose C., *Unione europea: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e i controllalle frontiere*, in <<Consiglio di Stato>>, parte seconda 2004, (pag.1625 e ss.).
- Decimo F, Sciortino G. (2006), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, Bologna, Il Mulino.
- Dehousse, R. (2002) *The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm?*, presentato alla conferenza “The Politics of European Integration: Academic Acquis and Future Challenges”, Bordeaux.
- Delgado L. (2002) *La politica dell’immigrazione*, in Fabbrini S. e Morata F. *L’Unione europea: le politiche pubbliche-* (pagina 249), Roma, GLF editori Laterza.
- Development center di OSCE Policy Coherence for Development-migration and developing countries Cespi su dati Banca d’Italia e Istat 2009.
- Di Gregorio, L. (2000) *La politica migratoria italiana nel quadro europeo: quale e quanta europeizzazione?* paper presentato al convegno SISP, Napoli 28-29 settembre.
- Diamanti, I., Bordignon F. (a cura di) (2005), *Immigrazione e cittadinanza in Europa*, in <<Quaderni Fondazione Nord-Est>>, Collana Osservatori, n. 21.
- Diamanti, I., Riccamboni G. (1992) *La parabola del voto bianco*, Vicenza, Neri Pozza.
- Diaz-Briquets, S. (1995) *Relationships between U.S. Foreign Policies and U.S. Immigration Policies* in <<Threatened Peoples, Threatened Borders>> M.S. Teitelbaum, M. Weiner, New York, W.W. Norton & Company.
- Dörr, S., Thomas, F. (1997), *Institutional conditions for the integration of immigrants in welfare states: A comparison of the literature in Germany, France, Great Britain and the Netherlands*, in <<European Journal of Political Research>>, no. 31, pp. 401-426.
- Dossier statistico Caritas, (1999) *L’immigrazione straniera in Italia all’inizio del 1999: un primo quadro statistico*, Roma, Anterem.
- Einaudi L. (2007) *Le politiche dell’immigrazione in Italia dall’unità ad oggi*, Torino, Einaudi.
- EU Commission (a cura di) (2004), *Guida alla cooperazione transnazionale*, Programma Equal, Bruxelles.

- EU Commission (a cura di) (2006), *The demographic future of Europe from challenge to opportunity*, EU Commission, Bruxelles.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (a cura di) (2005) *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*, www.eurofound.eu.int.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (a cura di) (2007) *Local integration policies for migrants in Europe*, Luxembourg Office for Official Publication of the European Communities.
- European Network Against Racism (a cura di) (2005) *Mobility in Europe, analisi della ricerca di Eurobarometro sulla mobilità e il lavoro*.
- European Network Against Racism (a cura di) (2006) *ENAR preliminary remarks on A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*.
- Fabbrini S. (a cura di) (2003) *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza.
- Faini, R. (2003) *Development, trade and migration* in Università degli studi di Roma La Sapienza, Dipartimento di Scienze Economiche (a cura di) "Il commercio con l'estero e la collocazione internazionale dell'economia italiana", Roma, Banca d'Italia.
- Favilli e Nascimbene B. 2003, *Gli orientamenti comunitari*, in Ottavo rapporto sulle migrazioni, Fondazione ISMU, Franco Angeli- Milano
- Favilli e Nascimbene B. 2003, *Gli orientamenti comunitari*, in Nono rapporto sulle migrazioni, Fondazione ISMU, Franco Angeli- Milano 2003
- Favilli e Nascimbene B. 2007, *Orientamenti comunitari*, in decimo rapporto sulle migrazioni, Fondazione ISMU, Franco Angeli- Milano
- Favilli e Nascimbene B. 2005, *Gli orientamenti comunitari*, in Undicesimo rapporto sulle migrazioni, Fondazione ISMU, Franco Angeli- Milano
- Favilli e Nascimbene B. 2007, *Orientamenti comunitari*, in Dodicesimo rapporto sulle migrazioni, Fondazione ISMU, Franco Angeli- Milano
- Featherstone, K., Radaelli C.M. (2003) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrari, E. (a cura di) (2006), *Gli stranieri residenti in Provincia di Trento al 31 dicembre*

2005, Trento, Provincia Autonoma di Trento, Servizio Statistica.

- Ferro, A. (2002) *Fattori di malattia, fattori di guarigione*, Milano, Raffaello Cortina.
- Finotelli C, Sciortino G. (2009) *The importance of being southern: the making of policies of immigration control in Italy* in <<European Journal of Migration and law>>, v. 11, n.2 pp.119-138.
- Fiorenza A., (1998) *Gli accordi di Schengen. Libertà di circolazione e regolamentazione dell'ingresso degli stranieri* in <<Affari sociali internazionali>> no.3.
- Fondazione Ismu, (1998) *Quarto rapporto sulle Migrazioni 1998*, Milano, Franco Angeli,
- Frattini, F. (2006) *Il ruolo centrale dell'Europa nella politica dell'immigrazione*, Speech/06/596, Venezia, Lavori Seminario Aspen.
- Fuchs, L.H. (1983) *Immigration, Pluralism, and Public Policy: The Challenge of the Pluribus to Unum* in <<U.S. Immigration and Refugee Policy>> (M.M. Kritz, ed.). Lexington, MA: Lexington Books.
- Gallya, L., Messina, A.M. (2005) *The limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament*, in <<Journal of Common Market Studies>>, vol. 43, 4, pp. 851-875, Oxford.
- Geddes, A. (2004) *Lobbying for migrant inclusion in the European Union*, in <<Journal of European Public Policy>>, London, Taylor & Francis.
- Geddes, A., Niessen, J. (2004) *European Civic Citizenship and inclusion Index*, British Council.
- Gelauff, G.M.M., Lejour, A.M. (2006) *The new Lisbon Strategy. An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets*, in <<Industrial Policy and Economic Reforms Papers>>, no. 1, Bruxelles, European Commission.
- Gingsborg P. (1989) *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Torino, Einaudi.
- Giubboni S. (2005) *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea. Dal Trattato di Roma alla costituzione per l'Europa*, in <<Giornale del diritto del lavoro e delle relazioni industriali>>, n. 160.
- Giuliani, M. (2004) *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie e di metodo*, Working Paper 4/2004, Torino, URGE.
- Gourevitch, P.A (1978) *The second image reversed: the international sources of domestic politics*, in <<International Organization>>, vol. 32, 4, pp. 881- 912.

- Gray, E., Statham, P. (2005) *Becoming European? British Pro-Migrant NOGs and the European Union*, in <<European Political Communication>>, Issue 9/05, Leeds.
- Graziano, P. (2004) *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.
- Green-Cowles, Caporaso M., Risse J., (2001) *Europeanization and domestic political change*, New York, Cornell University Press.
- Greimas, A.J. (2000) *Semantica strutturale*, Roma, Meltemi.
- Grilli di Cortona P., Lanza O., Pisciotta B.(2012) *Capire la politica. Una prospettiva comparata*, Torino, UTET Università.
- Grillo, R., (2005) *Immigration and national identity in Europe*, in Grasseni, C. (a cura di) <<Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità>>, Quaderni del CE.R.CO., n. 2.
- Harris, N. (2003) *Unlocking the Fortress: Managing Economic Migration in Europe*, in <<European Policy Centre>>, issue 10: “Charting new paths for Europe at home and abroad”.
- Hay, C., Watson, D., Wincott, D. (1999) *Globalisation, European Integration and the Persistence of European Social Models*, Birmingham, ESRC.
- Heller, Á., Ferenc, F. (1992) *La condizione politica postmoderna*, Milano, Marietti.
- Hirschman A.O., (1980) *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states* Harvard, Harvard University Press.
- Holsti Kalevi.J (1996), *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Howlett M., Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Huntington, S. (1993) *The clash of civilizations*, in <<Foreign Affairs>>, 72(3), pp. 22-49.
- Huysmans, J (2006) *The politics of insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*, London, Routledge.
- Huysmans, J, (1993) *Migrants as a security problem: dangers of securitizing societal issues* in <<Migration and European integration the dynamics of inclusion and exclusion>>, London, Pinter.
- Huysmans, J (2000) *The European Union and the securitization of migration* in <<Journal

of common market studies>> vol. 38, no.5, pp.751-77.

- Il Giornale, 21 Aprile 2014, *Titolo articolo: Sbarchi, Salvini: "Sospendere l'operazione Mare Nostrum.*
- ISFOL (2005, a cura di) *Certificazione delle competenze e life long learning*, in <<I libri del FSE>> Roma.
- ISFOL, (2003, a cura di) *Modelli ed esperienze di integrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Italia, Camera dei Deputati Servizio Studi. Documentazioni e ricerche. Coerenza delle Politiche per lo sviluppo e migrazione. Conferenza parlamentare ad alto livello (12 febbraio 2009)
- Italia, Camera dei Deputati Servizio Studi. Documentazioni e ricerche, Politiche europee dell'immigrazione, missione del comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, Parigi 25-26 febbraio 2010.
- Italia, Camera dei Deputati Servizio Studi. Documentazioni e ricerche, Politiche europee dell'immigrazione, Missione del Comitato Parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, Parigi 25-26 Febbraio.
- Iurcovich, L. (2006) *L'approccio cognitivo: un metodo per chi interpreta lo sviluppo locale*, Roma, Litorale.
- Jabbar, A.A. (2005) *Politiche di inclusione e riconoscimento. Immigrati e musulmani*, presentazione a Caritas/Migrantes 2005 (a cura di) <<Dossier Statistico Immigrazione>>, Roma.
- Jandl, M. (2006) *Innovative concepts for alternative migration policies*, presentato al Workshop ICMPD/IMISCOE, Vienna.
- Joerges, C. (2005) *Europeizzazione come processo: tensioni tra la logica dell'integrazione e la logica della codificazione*, in Roppo, V. (a cura di), <<An European Civil Code? Perspectives and Problems>>, Milano, Giuffr .
- Jonas, M. (1990) *Immigration and U.S. Foreign Policy: The Interwar Period in* <<Immigration and U.S. Foreign Policy>> (R.W. Tucker, C.B. Keely, L. Wrigley, eds.). Boulder, CO: Westview Press.
- Jones, H.C., Polo, P. (2005) *Beyond the common basic principles on integration: the next step*, in <<European Policy Centre>>, Issue Paper 27.

- Kaldor M., (1999) *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.
- Kessler, A., Freeman, G.P. (2005) *Public Opinion in the EU on Immigration from Outside the Community*, in <<Journal of Common Market Studies>>, vol. 43, 4, pp. 825-850, Oxford.
- Kohler-Koch, B. (1997) *Catching up with change. The transformation of governance in the European Union*, in <<Journal of European Public Policy>>, vol. 3, pp. 359-380.
- Krause K and Williams M.C. (1997) *Critical Security Studies: concepts and cases*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Lance de haven-Smith, Carl E. Van Horn (1984), *Subgovernment conflict in public policy*, in <<Policy Studies Journal>>, Volume 12, Issue 4, June, pp. 627–642.
- Landrech, R. (1994) *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the case of France*, in <<Journal of Common Market Studies>>, vol. 32, pp. 69- 87, Oxford.
- Lang A. (2006) *La politica comunitaria in materia di immigrazione* in Condinanzi M, <<Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone>>, 2 edizione, pagina 249, Milano, Giuffrè.
- Larat, F. (2003) *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, paper presentato al convegno “The role of regions in the new European governance”, Barcellona.
- Laswell, H. D. (1951) *The policy orientation* in <<The Policy sciences recent developments in scope and method>>, Stanford, Stanford University Press, pp. 15-18.
- Legge 28 Febbraio 1990, Gazzetta Ufficiale 28 Febbraio 1990, n.39.
- Licata D. (2004) *I flussi d'ingresso di nuovi immigrati: i visti mae per il 2002*. In <<Affari sociali internazionali>>. n.4, (pagina 109).
- Livi Bacci, M. (2004) *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli.
- Lippi Andrea (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Loche, M. A. (2007) *Priorità strategiche del Programma Operativo FESR 2007-2013*, in <<Euro.P.A.>>, n.4, Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Lonardi, N. (2005) *Il progetto 'giramondo' nel Comune di Condino. Studio di valutazione su e efficacia e ricaduta sociale*, Provincia Atonoma di Trento, Trento.

- Lucas, R.B. (2005) *International migration to the high-income countries: some consequences for economic development in the sending countries*, in Bourguignon, F., Pleskovic, B., Sapir, A., <<Are we on track to achieve the Millennium development goals?>>, pp. 127-181, World Bank and Oxford University Press.
- Mammarella G., Cacace P (2003) *Sicurezza, terrorismo e immigrazione* in <<Europa unita. Storia, Istituzioni e prospettiva>>, Messina- Firenze, G.D'Anna.
- Manca, L. (2003) *L'immigrazione nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè.
- Mantovan C. (2007) *Immigrazione e cittadinanza: auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Milano, FrancoAngeli.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1992) *Riscoprire le istituzioni: le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino.
- March, J.G., Olsen, J.P. (1997) *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Martini A. Costabella M.L., Sisti M. (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche metodi e applicazioni al caso italiano*, Materiali Formez.
- Mathews, J.T. (1989) *Redefining Security* in <<Foreign Affairs>> 68:2 (Spring).
- Mathias, C. (1981) *Ethnic Groups and Foreign Policy* in <<Foreign Affairs>> 59 (Summer).
- Melotti, U. (2004) *Migrazioni internazionali, globalizzazione e culture politiche*, Milano Mondadori.
- Messina, P. (2001) *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.
- Messina, P. (a cura di) (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- Messina, P. (2005) *Tem di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo*, in <<Rivista italiana di Scienza Politica>>, 1, pp. 107-134.
- Messina, P. (2006) *Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali*, in Grasseni, C., (a cura di) "Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità", Quaderni del CE.R.CO., n. 2, pp. 97-120, Rimini, Guaraldi,
- Messina, P., Busatto, C. (2006) *L'impatto dell'uropeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modi di regolazione delle Regioni italiane: il caso del veneto*, paper

presentato al convegno annuale SISP, Bologna 12-14 settembre.

- Messina, P., Marella, A., (a cura di) (2006), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Padova, CLEUP.
- Mezzetti P., Pastore F., Sciortino G. (2004) *L'Italia promessa: geopolitica e dinamiche organizzative del traffic di migrant verso l'Italia*, Cespi, Working paper 9.
- Montanari, A., Ungaro, D. (a cura di) (2002) *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Morgenthau, H.J. (1982) *Another "Great Debate:" The National Interest of the United States* in <<Classics of International Relations>> (J.A. Vasquez, ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Morin, E. (1973) *Le paradigme perdu: la nature humaine*, Parigi, Seuil.
- Morin, E., Le Moigne, J.L. (1999) *L'intelligence de la complexité*, Parigi, L'Harmattan.
- Morlino, L. (1999) *Europeanization and representation in two Europes. Local institutions and national parties*, paper presentato alla conferenza "Multi-Party Systems: Europeanization and the Reshaping of National Political Representation", Firenze Istituto Universitario Europeo.
- Morlino, L., Fargion, V., Profeti S. (2006, a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Napoletano, E.M. (2006) *Migranti e marketing: si sono accesi i riflettori*, Osservatorio Welcomebank, Eurisko, Milano
- Nascimbene B. (1999), *L'incorporazione degli accordi di Schengen nel quadro dell'unione europea e il futuro ruolo del comitato parlamentare di controllo* in <<Riv. it. dir. pubbl. comunitario>>, (pag.731 e ss.).
- Nascimbene B., Mafrolla E.M. (2002), *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in <<Diritto, immigrazione e cittadinanza>>, 2002, fasc. 1 (pagina 13).
- Nascimbene B., (2005) *Schengen e processo di integrazione europea* in www.immigrazione.it – n.14, in <<Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali>>, 15 dicembre 2005.
- Nascimbene B., (a cura di) (1995) *Da Schengen a Maastricht, apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffré.

- Nascimbene B. (1998), *Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in <<Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini>>, Milano.
- Nascimbene B. (a cura di) (2004), *Diritto degli stranieri*, con contributi di P. Bonetti e di Annamaria Casadonte, Laura Castelvetti, Walter Citti, Federico Gualandi, Alessandra Lang, Giuseppe Ludovico, Mirta Marando, Luigi Melica, Lorenzo Miazzi, Bruno Nascimbene, Livio Neri, Massimo Pastore, Nazzarena Zorzella, Padova, CEDAM.
- Neri L. Paolo Morozzo della Rocca (a cura di), (2015) *Immigrazione, Asilo e cittadinanza*, Rimini, Maggioli Editore.
- Niessen, J. (2005) *Migration governance and the Lisbon agenda*, in <<European Policy Centre>>, issue 14: “Towards European Area of Freedom, Security and Justice?”.
- Niessen, J., Schiebel, Y. (2003) *Anchoring immigration in Europe's social and economic debates*, in <<European Policy Centre>>, issue 10: “Charting new paths for Europe at home and abroad”.
- OCSE (a cura di) (2002), *International Migration Report 2002*, Parigi, OECD Publishing.
- OCSE (a cura di) (2003), *From immigration to integration. Local solutions to a global challenge*, Parigi, OECD Publishing.
- OCSE (a cura di) (2004) *International Migration Report 2004*, Parigi, OECD Publishing,
- Oezdemir, C. (2005) *Waking up to the integration challenge*, in <<European Policy Centre>>, issue 12: “Towards European Area of Freedom, Security and Justice?”
- Olsen, J.P. (2002) *The many faces of Europeization*, in <<Journal of Common Market Studies>>, vol. 40, 5, pp. 921-952, Oxford.
- Palumbo Mauro (2001) *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, FrancoAngeli,
- Pastore, F. (2001) *La politica dell’immigrazione*, in Bruni, F., Ronzitti, N., *L’Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino.
- Pastore, F. (2003) *Regioni e governance migratoria. Il ruolo degli enti sub-nazionali tra integrazione e co-sviluppo*, paper presentato alla conferenza “Partenariato Interregionale e Politiche Migratorie”, Bari.
- Pastore, F. (2004) *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Roma-Bari Laterza.
- Pastore, F. (2007) *La politica migratoria italiana a una svolta. Ostacoli immediati e dilemmi strategici*, Torino CeSPI.

- Pastore, F., Sciortino, G. (2004) *Immigration and European immigration policy. Myths and realities* in Apap, J. (a cura di) <<Justice home affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement>>, pp. 191-209, Chaelternham, Elgar,.
- Piperno, F., Reina, E. (2005) *Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali*, in <<Programma Migration 2004-2005>>, Torino, CeSPI.
- Piperno, F., Reina, E. (2014) *Migrazioni e sviluppo nelle politiche dell'Unione Europea e dell'Italia. Orientamenti per un approccio cosmopolitico. degli enti locali*, Torino, CeSPI.
- Pittau F. (2008) *L'immigrazione in Italia Un'invasione o un'opportunità?* In <<Affari Sociali internazionali>>, 26(1), pp.119-128.
- Pressman J.L., Wildavsky A. B. (1974) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, California, University of California Press.
- Putnam, R. (2003) *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Radaelli, C.M. (2000) *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in <<European Integration online Papers>>, vol. 4, 8.
- Radaelli, C.M. (2003) *The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union?* Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm.
- Rifkin, J. (2004) *Il Sogno Europeo*, Milano, Mondadori.
- Rivera, A. (2003) *Estranei e Nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, Roma DriveApprodi.
- Rometsch, D., Wessels, W., (1996, a cura di) *The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion?*, Manchester University Press, Manchester.
- Ronzitti N., Colombo A. (2006) *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna, Il Mulino.
- Rymkevich, O. (2001) *Europa e immigrazione: verso l'adozione di un metodo aperto di coordinamento a livello UE*, su [http:// www.stranieriinitalia.it](http://www.stranieriinitalia.it).
- Sacchi, S. (2006) *Il metodo aperto di coordinamento. Origini, ragioni e prospettive del coordinamento delle politiche sociali*, Torino, URGE Working Paper 8.
- Saraceno C., Sciortino Giuseppe (a cura di), (2013), *Introduzione. Stranieri e disuguali:*

uno sguardo d'insieme, Stranieri e diseguali, pp.11-36 Bologna, Il Mulino.

- Salt J., Clark J., Schmidt S. (a cura di) (2000) *Eurostat, patterns and trends in international migration in western Europe*, studio, Office for official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- Sasse, G., Thielemann, E. (2005) *A research agenda for the study of migrants and minorities in Europe*, in <<Journal of Common Market Studies>>,vol. 43, 4 pp. 655-671, Oxford.
- Scabini E., P. Donati (a cura di) (1993) *Famiglia e nuove migrazioni: cosa viene dopo la modernizzazione?* in <<La famiglia in una società multietnica, Studi interdisciplinari sulla famiglia>>, n. 12, pp. 7-26, Milano, Vita e Pensiero.
- Sciarrone, R., Santi R. (2000) *Immigrazione e lavoro: i punti di vista delle Associazioni territoriali degli industriali*, Fondazione Torino, Giovanni Agnelli.
- Sciortino G (2006) *La politica migratoria europea come campo di policy* in F. Cresti, D. Melfa (a cura di), *Da maestrale a scirocco. Le migrazioni attraverso il mediterraneo*, pp. 151-182, Milano, Giuffré.
- Sciortino G, Colombo A. (a cura di) (2008) *Stranieri in Italia. Trenta anni dopo*, Bologna, Il Mulino.
- Sciortino G, Colombo A., Pastore F, Barbagli M., Segatti P. (2005) *Politiche migratorie: bilanci, sfide, proposte* in <<ITALIANIEUROPEI>>, n.3 (pp. 129-144).
- Sciortino G, Colombo A. (2004), *Gli Immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Sciortino G, Colombo A. (2005), *I flussi e l'alluvione. Il discorso pubblico sull'immigrazione in Italia (1969-2001)* in Colombo A, Genovese A, Canevaro A (a cura di) *Educarsi all'interculturalità*, pp. 23-46, Trento, Erickson.
- Sciortino G., Pastore F., (2004) *Immigration and European immigration policy: myths and realities* in J. Apap (a cura di) *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and security issues after enlargement*, pp. 191-209, Cheltenham, Northampton, Mass: Elgar.
- Sciortino G. (1999) *Le politiche migratorie nel contesto europeo* in <<Diritto Immigrazione e cittadinanza>>, pp. 21-40, v.1, n.3.
- Sciortino G. (2000) *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Sciortino G. (2003) *Le politiche di controllo migratorio in Europa e in Italia*, in Ismu

Fondazione (a cura di), Ottavo rapporto sulle migrazioni 2002, pp. 91-102, Milano, Franco Angeli.

- Sciortino G. (2004), *Immigration in a Welfare Mediterranean State: The Italian Experience in comparative perspective*, in <<Journal of comparative policy analysis>>, v.6 pp. 111-130.
- Sciortino G. (2005) *La politique migratoire europeene: une orthodoxie restructive* in Ritaine E. (a cura di) *L'Europe du Sud face a l'immigration*, pp. 223-248, Paris, Presses universitaires de France.
- Sciortino G. (2009) *Fortunes and miseries of Italian Labour Migration policy*, Roma, CeSPI.
- Sciortino, G. (2013) *Gestire l'immigrazione in tempi di crisi* in *Libertà civili*, v.4, n.2 pp.20-24.
- Sears David O., Sidanius, J., Bobo L., (2000) *Racialized Politics: The Debate about Racism in America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Schneider B. (1988) *Barefoot Revolution*, A Report to the Club of Rome, London, Intermediate Technology.
- Smith M. E. (2004) *Europe's Foreign and Security Policy. The institutionalization of cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SOPEMI (1992): *Trends in International Migration 1992*. Paris, OECD.
- SOPEMI (2000) *Immigration and Foreign presence in Italy, 1998-1999*, Roma Fondazione CENSIS.
- Sweet, A.S., Sandholtz, W., Fligstein, N. (2001) *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Teitelbaum M.S., Weiner M. (1995) *The Effects of International Migration on U.S. Foreign Policy* in <<Threatened Peoples, Threatened Borders>> New York: W.W. Norton and Company.
- Tholen, B. (2004) *The Europeanization of migration policy – the normative issues*, Uppsala ECPR Joint Session Workshop 16.
- Triandafyllidou A.(2001), *Immigrants and national identity in Europe*, London and New York, Routledge.
- **Triandafyllidou A., Gropas R. (2014) *European immigration A sourcebook*, Aldershot,**

Ashgate.

- Tridico, P. (2006) *La Strategia dell'Occupazione in Europa e in Italia: un approccio istituzionalista*, in <<Rivista di Economia, Cultura e Ricerca Sociale>>, n. 16, gennaio-aprile, Milano, FrancoAngeli.
- Trez, H.J. (2003) *Governing beyond public legitimation? Some reflections on the role of the public sphere in the intergovernmental framework of European immigration and asylum policies*, in Dario Melossi (ed.) <<Migrazioni, interazioni e conflitti nella costruzione di una democrazia europea>>, pp. 751-776. Milano, Giuffr .
- Tsoukalis, L. (2003) *What kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford.
- Tuzzi, A. (2003) *L'analisi del contenuto. Introduzione ai metodi e alle tecniche di ricerca*, Milano, Carocci.
- Van Dijck D.(2006) *Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes of course! A study into the dynamics of institutionalized securitization*, 3rd Pan European Conference on EU politics.
- Veca, S. (1990) *Cittadinanza*, Milano, Feltrinelli.
- Veikou M. Triandafyllidou A. (2004) *Immigration Policy and its Implementation in Italy. A report on the State of Art - European University Institute* Relazione fatta per il progetto di ricerca "Does implementation matter? Informal administration practices and shifting immigrant strategies in four member states" (IAPASIS) "E' importante l'implementazione? Amministrazione informale pratiche e spostando le strategie di immigrati in quattro membri states"(IAPASIS), finanziato dalla Commissione europea, DG Ricerca (contratto n. HPSE-CT-1999-00001) (2000-2004).
- Vernez, G. (1996) *National Security and Migration*, Santa Monica, CA: RAND.
- Vicentini, A. (2001) *Laboratorio Veneto*, Venezia, Fondazione Carazzin.
- Waever O, Buzan B. (1993) *Identity, Migration and the new security agenda in Europe*, New York, Saint Martin's press.
- Wallace, H. (2000) *Europeanisation and globalisation: Complementary or contradictory trends?* in <<New Political Economy>>, vol. 5, 3, pp. 369- 382.
- Wallace, H., Young, A. R. (a cura di) (1997), *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Weber, M. (1905) *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, ed. italiana 1945,

Firenze, Sansoni.

- Weiner, M. (1993) *International Migration and security*, Boulder, Westview Press.
- Wets, J. (2004) *Migration and development: myths and facts*, in <<European Policy Centre>>, issue paper no. 11.
- Weiner M. (1980) *Right versus Right: Immigration and Refugee Policy In The United States* in <<Foreign Affairs>> 59:1 (Fall), Boulder, CO: Westview Press.
- Wilson J.Q. (1980) *The politics of regulation*, pp. 357-359, New York, Basic books.
- Wolfers, A. (1952). *National Security as an Ambiguous Symbol* in <<Political Science Quarterly>>, Vol. 67, No. 4, pp. 481-502.
- Zanelli, A. (2002) *Profili di diritto dell'Unione Europea: storia, istituzioni, aspetti giuridici dell'integrazione europea*, Rubbettino, Catanzaro.
- Zincone G. (2001), *Utili, uguali, dissimili*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Zincone G., Di Gregorio Luigi (2002) *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo integrato* in <<Stato e mercato>>, Vol. XXII, Dicembre 3/2002.
- Zincone, G. (2001) *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Zincone, G. (2006) *Italian immigrants and immigration policy-making: structures, actors and practices*, Amsterdam. IMISCOE Working Paper.
- Zincone, G., Caponio, T. (2005) *The multilevel governance of migration. State of the art report Cluster C9* per IMISCOE, Amsterdam.
- Zincone, G., Di Gregorio, L. (2002) *Il processo delle politiche di immigrazione in Italia: uno schema interpretativo eclettico*, paper presentato al convegno triennale dell'Associazione Italiana di Sociologia, Università della Calabria.
- Zoletto, D. (2007) *Stranieri in classe*, Milano, Raffaello Cortina.
- Zupi, M. (2005) *Sviluppo, cooperazione decentrata e partenariati internazionali*, OICS – CESPI, Roma.

Sitografia:

- Accordo di cooperazione con il Governo della Repubblica del Niger in materia di sicurezza A.C. 2272 <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ES0227.pdf>
- **Accordi bilaterali di regolamentazione e gestione dei flussi migratori per motivo di lavoro**
http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/flussi_migratori/Pages/default.aspx
- «Conversione in legge del decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno»
<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emend&leg=17&id=804958&idoggeto=826588>
- Coerenza delle Politiche per lo sviluppo e migrazione, Conferenza parlamentare ad alto livello (12 febbraio 2009) <http://documenti.camera.it/Leg16/dossier/Testi/es0135.htm>
- Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi) <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133100>
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:133205>
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia [COM(2005) 184 definitivo – Gazzetta ufficiale C 236 del 24.9.2005]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116002>
- Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 Giugno 1985 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922(02))
- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e*

vigilanza in materia di immigrazione Resoconto di mercoledì 12 gennaio 2011
http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/201104/0413/html/30/frame.htm?campo=_bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg16fr.htm

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, seduta 01 Febbraio 2011
http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0201/s000r.htm?campo=_bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, seduta 15 Febbraio 2011
http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0215/s000r.htm?campo=_bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, seduta 28 febbraio 2011
http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0228/s000r.htm?campo=_bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, seduta 01 Marzo 2011
http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0301/s000r.htm?campo=_bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Mercoledì 23 marzo 2011.

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/bollet/201103/0323/html/30/frame.htm?campo=/ bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Mercoledì 13 aprile 2011.

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/bollet/201104/0413/html/30/frame.htm?campo=/ bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta 19 Aprile 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0419/s000r.htm?campo=/ bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , Seduta di martedì 31 maggio 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0531/s000r.htm?campo=/ bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , Seduta di martedì 28 giugno 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0628/s000r.htm?campo=/ bicamerale/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Seduta di martedì 19 luglio 2011

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/0719/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta Giovedì 15 settembre 2011.*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/bollet/201109/0915/html/30/frame.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , Seduta di martedì 27 settembre 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0925/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta Martedì 25 ottobre 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/bollet/201110/1025/html/30/frame.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione Seduta di martedì 29 novembre 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/1129/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione Seduta di martedì 20 dicembre 2011*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2011/1220/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Seduta del 7/2/2012

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0207/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Seduta del 28/2/2012

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0228/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

-

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* , seduta maggio 2012

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0508/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* Seduta di martedì 5 giugno 2012

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0605/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* , seduta 10 Luglio 2012

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0710/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta 24 Luglio 2012*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0724/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta 11 Settembre 2012*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0911/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta 25 Settembre 2012*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/0925/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , seduta 23 Ottobre 2012*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1023/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione , Seduta del 6/11/2012*

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1106/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* , Seduta dell'11/12/2012

<http://www.camera.it/ dati/leg16/lavori/stenbic/30/2012/1211/s000r.htm?campo=/ bicamerali/leg15/schengen/resoconti/leg15fr.htm>

- CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA XVI LEGISLATURA *Resoconto stenografico della Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione* SEDUTE DEL MESE DI GENNAIO 2013

<http://www.camera.it/ bicamerali/leg16/schengen/resoconti/leg16fr.htm>

- COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2012\)0286 /com_com\(2012\)0286_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2012)0286 /com_com(2012)0286_it.pdf)

- Dal Viminale un anno di attività del Ministero dell'Interno

http://www.interno.gov.it/sites/default/files/ppv_ferragosto_2015_stampa_0.pdf

- Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013L0033)

[lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013L0033](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013L0033)

- Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32013L0032>

- Interrogazione con richiesta di risposta scritta alla Commissione Articolo 117 del regolamento Oggetto: Permesso di soggiorno temporaneo rilasciato ai tunisini in Italia

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011003837+0+DOC+XML+V0//IT>

- DIRETTIVA 2004/114/CE DEL CONSIGLIO del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:IT:PDF>
- DIRETTIVA 2004/81/CE DEL CONSIGLIO del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:it:PDF>
- DIRETTIVA 2005/71/CE DEL CONSIGLIO del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0071:IT:HTML>
- DIRETTIVA 2008/115/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>
- Documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa: <http://www.ufficio.immigrazione.it/rivista/articolo/3510>
- Dpcm del 5 aprile 2011: misure di protezione temporanea per i cittadini stranieri provenienti dai Paesi nordafricani http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?facetNode_1=f1_1&prevPage=provvedimenti&facetNode_3=f4_4_3&facetNode_2=emergenza_nord_africa&catcode=f4_4_3&contentId=LEG24087
- Dichiarazione dello Stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa: <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/DPCMdel1222011AfflussocittadiniNordAfrica.pdf>
- Disciplina della cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale nel periodo 1° gennaio - 5 aprile 2011 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/03/12/13A02272/sg>
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 3 agosto 2011 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/08/12/11A10891/sg>

- DRAFT OPINION Committee on Petitions 23.6.2015 of the Committee on Petitions for the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration(2015/2095(INI))
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/pa/1066/1066260/1066260_en.pdf
- Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, 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 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32001L0055>
- DECRETO 22 febbraio 2013, n. 56
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/05/23/13G00098/sg>
- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 28 febbraio 2013 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/03/12/13A02272/sg>
- DECRETO 23 luglio 2013 Regole di sicurezza relative al permesso di soggiorno. (13A08806) (GU Serie Generale n.260 del 6-11-2013)
http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-11-06&atto.codiceRedazionale=13A08806&elenco30giorni=false
- DECRETO-LEGGE 15 ottobre 2013, n. 120 <http://www.lexitalia.it/leggi/2013-120.htm>
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/12/19/13A10359/sg>
- Dichiarazione Universale dei Diritti Umani,
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf
- Bigo, D. *Globalized (in)Security: the Field and the Ban-opticon*
<http://www.people.fas.harvard.edu/~ces/conferences/muslims/Bigo.pdf>
- Dossier Statistico Immigrazione 2013 - Rapporto UNAR. Dalle discriminazioni ai diritti
http://www.dossierimmigrazione.it/libro.php?cid=47_89&pid=160
- Dichiarazione dello Stato di emergenza umanitaria: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- DECRETO-LEGGE 15 ottobre 2013, n. 120
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/10/15/13G00164/sg>

- Europol Organised Crime Threat Assessment 2011 <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-organised-crime-threat-assessment-2011>
- EU Immigration portal [http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?searchFromTab1=true&searchByCountryCountryId=0&searchByIdFromMap=0&intCountryId=11&subSec=10&language=7\\$en&langDefault=&userLang=7&languageLocaleId=7](http://ec.europa.eu/immigration/tab1.do?searchFromTab1=true&searchByCountryCountryId=0&searchByIdFromMap=0&intCountryId=11&subSec=10&language=7$en&langDefault=&userLang=7&languageLocaleId=7)
- FRONTEX Annual Risk Analysis 2012: http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf
- FRONTEX Annual Risk Analysis 2013: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf
- FRONTEX Risk analysis 2014 http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf
- Glossario EMN Migrazione e Asilo https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-it-version.pdf
- Ghana: un accordo per bloccare i flussi irregolari <http://www.poliziadistato.it/articolo/18188>
- Gestione integrata delle frontiere esterne <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=uriserv:l33205>
- Gestione integrata delle frontiere esterne http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20160113_it.pdf
- Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015-statement <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-statement-informal-meeting>
- Instaurazione progressiva di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Axy0027>
- **Internally displaced people (IDPs)** <http://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

- International Organization for Migration (2003) World Migration Report, <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>
- Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm
- LA SICUREZZA IN ITALIA E IN EUROPA Significati, immagine e realtà REPORT 1/2011
http://www.demos.it/2011/pdf/1876report_osservatorio_europeo_sulla_sicurezza_luglio_2011.pdf
- Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo"<http://www.camera.it/parlam/leggi/021891.htm>
- LEGGE 6 agosto 2013, n. 96 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00137/sg>
- LEGGE 6 agosto 2013, n.97
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/20/13G00138/sg>
- Opcm n. 3933 del 13 aprile 2011: ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza umanitaria legata all'afflusso di cittadini dal Nord Africa:
http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG24086
- Opcm n. 3970 del 21 ottobre 2011: altre disposizioni sull'emergenza umanitaria Nord Africa
http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?jsessionid=FFACC7E7177F78C8F11ED177F01BEE74?facetNode_1=f1_1&prevPage=provvedimenti&facetNode_3=emergenza_nord_africa&facetNode_2=f4_4_5&catcode=f4_4_5&contentId=LEG29029
- Opcm n. 3933 del 13 aprile 2011: ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza umanitaria legata all'afflusso di cittadini dal Nord Africa
http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_prov.wp?contentId=LEG24086
- Osservatorio europeo sulla sicurezza- Tutte le insicurezze degli italiani
<http://www.osservatorio.it/tutte-le-insicurezze-degli-italiani-osservatorio-europeo-sulla-sicurezza-vi-rapporto/>
- Osservatorio europeo sulla sicurezza L'insicurezza sociale ed economica in Italia e Europa
<http://www.demos.it/a00690.php>

- Programma dell'Aia: 10 priorità per i prossimi cinque anni <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A116002>
- Programma di Stoccolma <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aj10034>
- Piano per l'integrazione nella sicurezza Identità e Incontro http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/piano_integrazione_2010.pdf
- Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di migranti <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/circolari/varato-piano-nazionale-fronteggiare-flusso-straordinario-migranti>
- REGOLAMENTO (CEE) N. 1408/71 DEL CONSIGLIO del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (8) (9) (10) (11) <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20070102:IT:PDF>
- RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO del 21 gennaio 1974 relativa ad un programma di azione sociale <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1974:013:FULL&from=IT>
- Risoluzione del Consiglio del 9 febbraio 1976, relativa ad un programma di azione a favore dei lavoratori migranti e dei loro familiari, in *GUCE* C 34/2 del 14 febbraio 1976. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31976Y0214\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31976Y0214(01))
- RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO del 21 gennaio 1974 relativa ad un programma di azione sociale <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1974:013:FULL&from=IT>
- Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32003R0343>
- RELAZIONE AL PARLAMENTO ANNO 2011 SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA http://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_al_parlamento_ps_2011.pdf

- RELAZIONE AL PARLAMENTO ANNO 2012 SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
http://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_al_parlamento_2013.pdf
- RELAZIONE AL PARLAMENTO ANNO 2013 SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
http://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_al_parlamento_2012.pdf
- Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aj0008>
- Regolamento Dublino II <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:l33153>
- SPRAR
http://www.sprar.it/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=629
- Svolgimento di interrogazioni a risposta immediata, ai sensi dell'articolo 151-bis del Regolamento, su questioni concernenti la gestione dei flussi migratori e risorse e organizzazione delle Forze di polizia.
http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/28_2014/2014_10_30_Question_Time_Senato_30.10.2014.pdf
- Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>
- Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286)
<http://www.altalex.com/documents/news/2014/04/08/testo-unico-sull-immigrazione-titolo-ii#titolo2>
- Transatlantic trends, Key Findings, 2011
http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTImmigration_final_web1.pdf
- Transatlantic Trends 2012 <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends-2012-released/>
- The 1951 Refugee Convention <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

Apolidi <https://www.unhcr.it/chi-aiutiamo/apolidi>

- Una politica d'immigrazione comune per l'Europa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aj10001>
- XVI Legislatura della Repubblica 29 aprile 2008 - 14 marzo 2013 <http://storia.camera.it/lavori/repubblica/leg-repubblica-XVI/2011#nav>