

Seminario Mechri – Gestione dei Flussi Migratori

Politiche migratorie in Europa e in Italia

29 gennaio 2017



Europa: i numeri

Complessivamente, nel 2014 sono immigrate in uno degli Stati membri dell'UE-28 3,8 milioni di persone mentre almeno 2,8 milioni di emigrati hanno lasciato uno Stato membro dell'UE. Tali dati non riflettono i flussi migratori da e verso l'UE nel suo insieme, perché includono anche i flussi tra gli Stati membri dell'Unione

Di questi 3,8 milioni di immigrati nel 2014, 1,6 milioni sono cittadini di paesi non membri dell'UE (cifra stimata), 1,3 milioni possiedono la cittadinanza di uno Stato membro dell'UE diverso da quello in cui sono immigrati, circa 870 000 sono immigrati in uno Stato membro dell'UE del quale avevano la cittadinanza (per esempio cittadini che rimpatriano o cittadini nati all'estero) e circa 12 400 sono apolidi

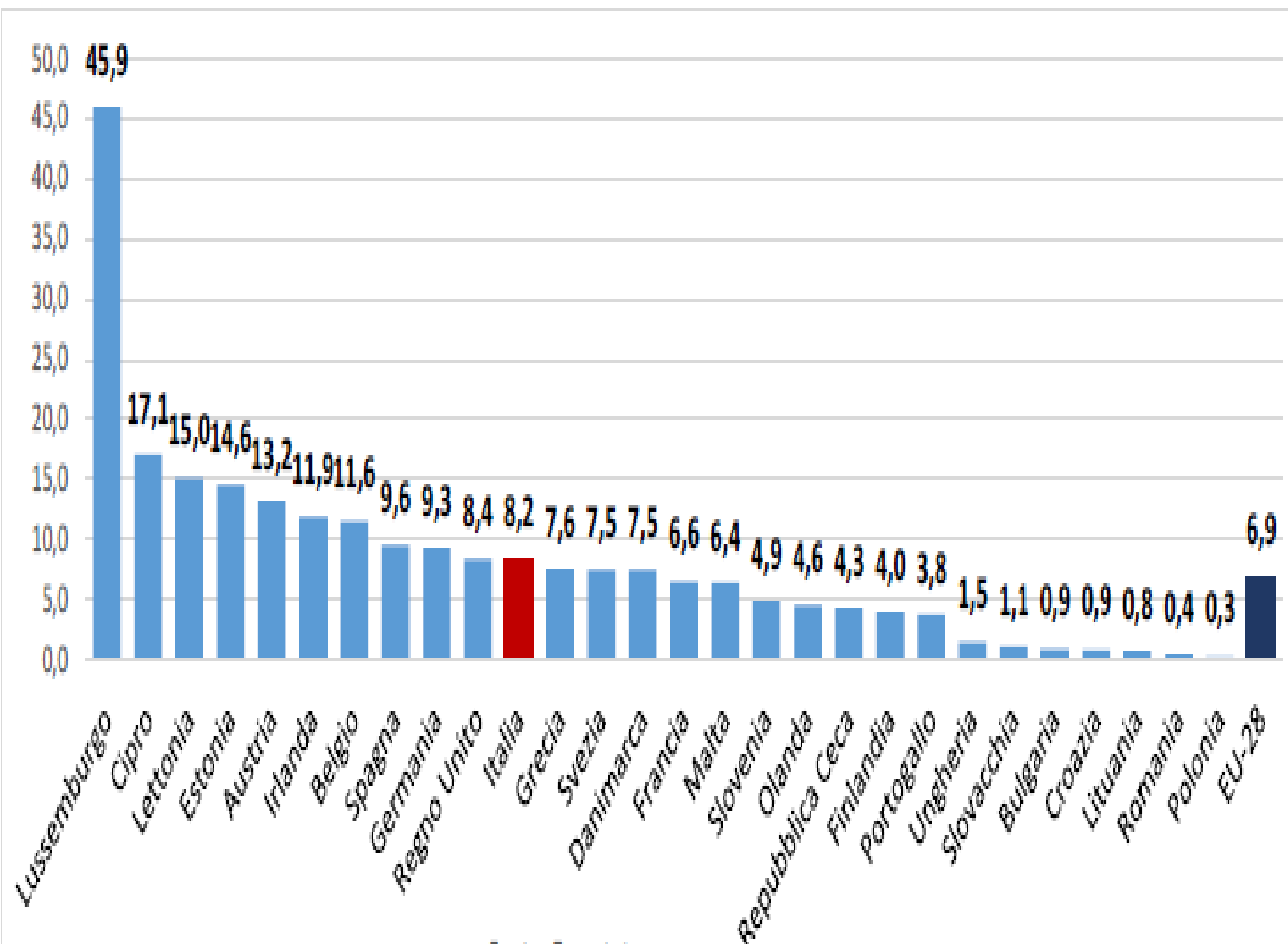
Europa: i numeri

Le persone che dimoravano in uno Stato membro dell'UE con cittadinanza di un paese terzo al 1° gennaio 2015 erano 19,8 milioni, ossia il 3,9 % della popolazione dell'UE-28. Inoltre, a tale data erano 15,3 milioni i cittadini dell'UE che dimoravano in uno Stato membro dell'UE diverso da quello di cittadinanza

In termini assoluti, il numero più elevato di stranieri residenti nell'UE al 1° gennaio 2015 si registra in Germania (7,5 milioni di persone), Regno Unito (5,4 milioni), Italia (5,0 milioni), Spagna (4,5 milioni) e Francia (4,4 milioni). Gli stranieri residenti in questi cinque Stati membri rappresentano complessivamente il 76 % del totale di stranieri nell'UE-28, mentre la popolazione degli stessi cinque Stati membri rappresenta il 63 % dell'intera popolazione dell'UE-28

In termini relativi, lo Stato membro dell'UE con la quota più elevata di stranieri è il Lussemburgo, (46 % del totale della sua popolazione). Una quota considerevole di stranieri (il 10 % o più sul totale dei residenti) si è registrata anche a Cipro, in Lettonia, Estonia, Austria, Irlanda e Belgio

Figura 1.1 – Popolazione straniera al 1° gennaio per paese dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale su totale)



Fonte: Eurostat

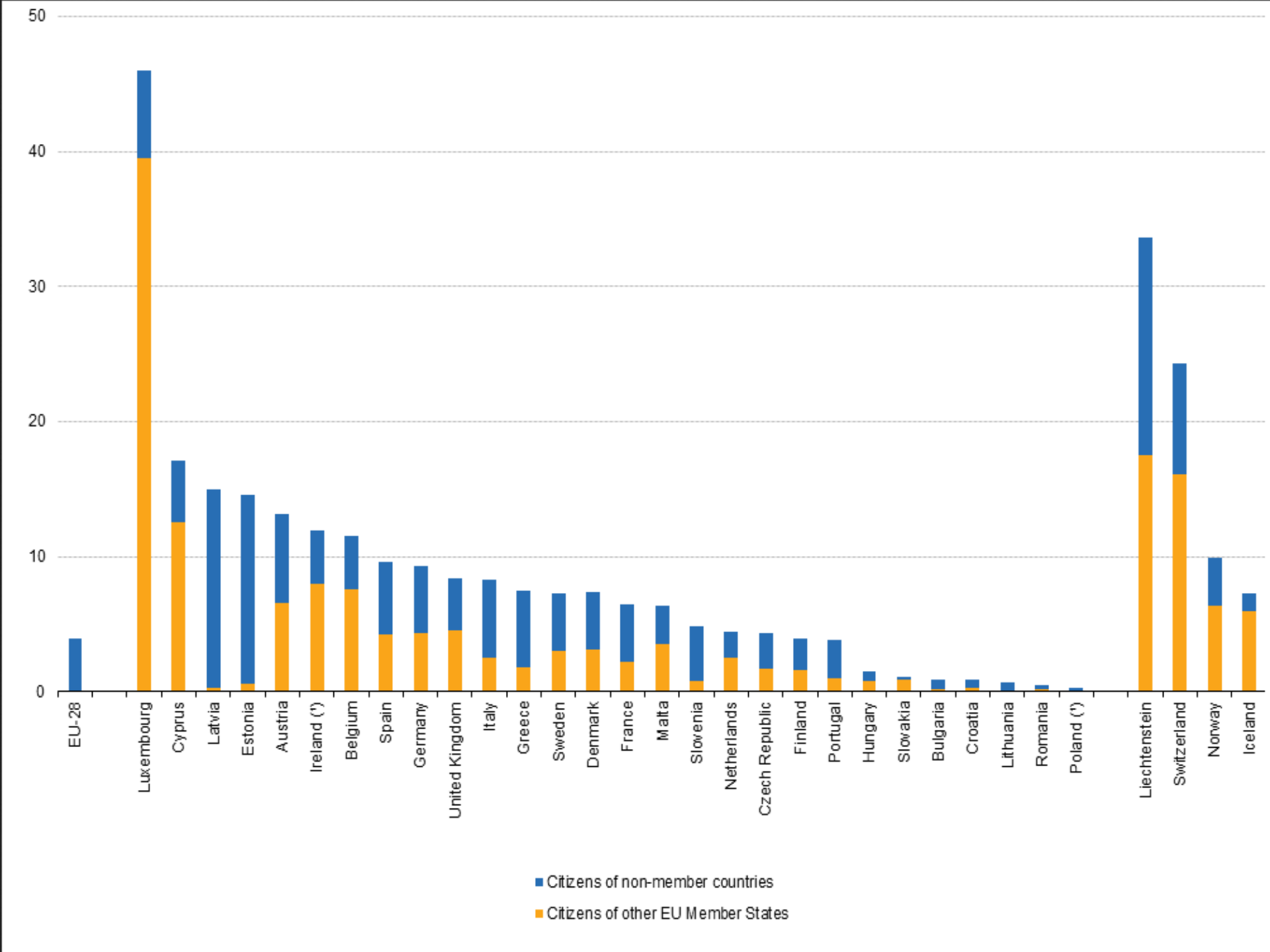


Figura 1.10 – Popolazione al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell’Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)

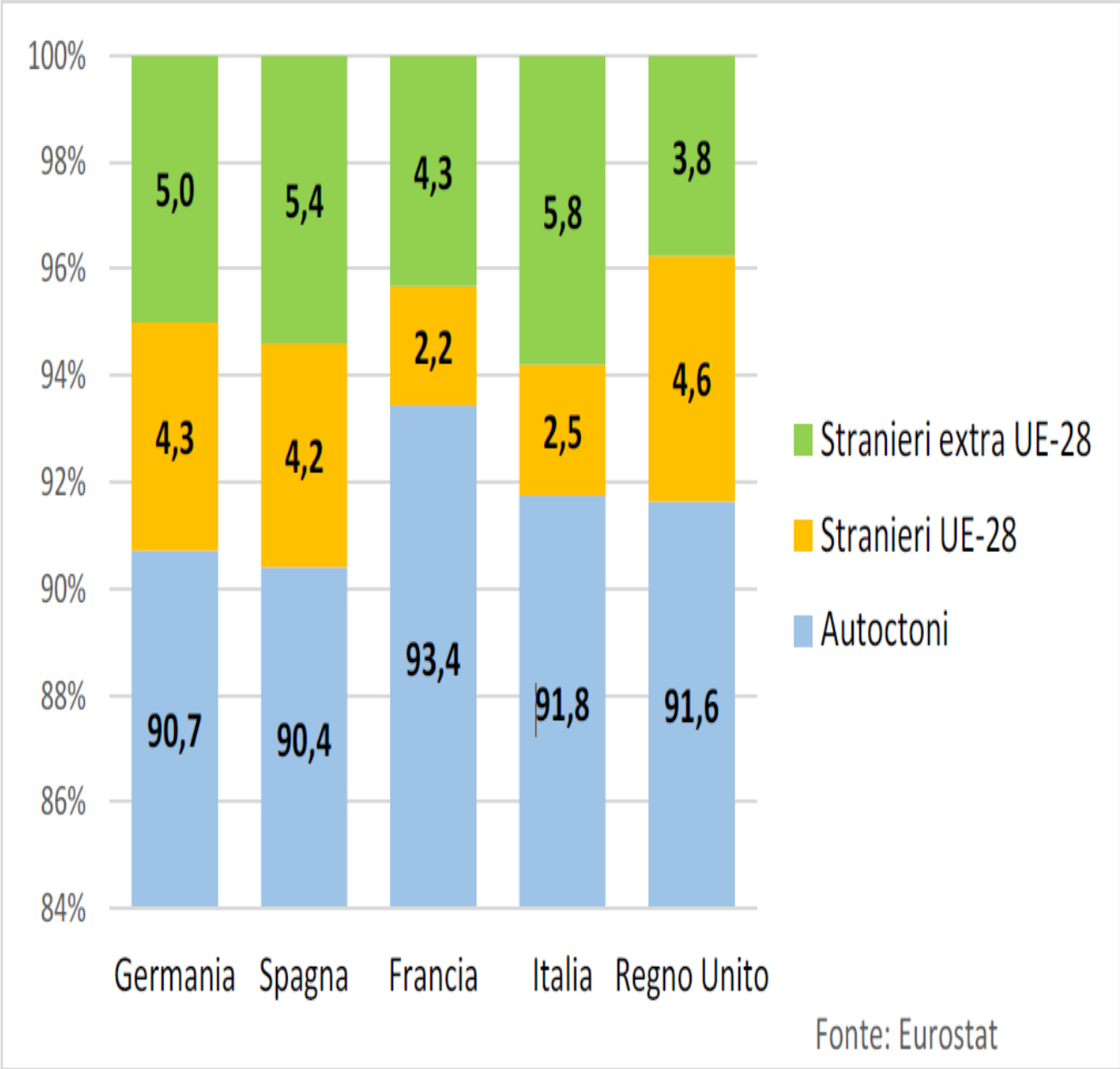


Figura 1.11 – Popolazione straniera al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell’Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)

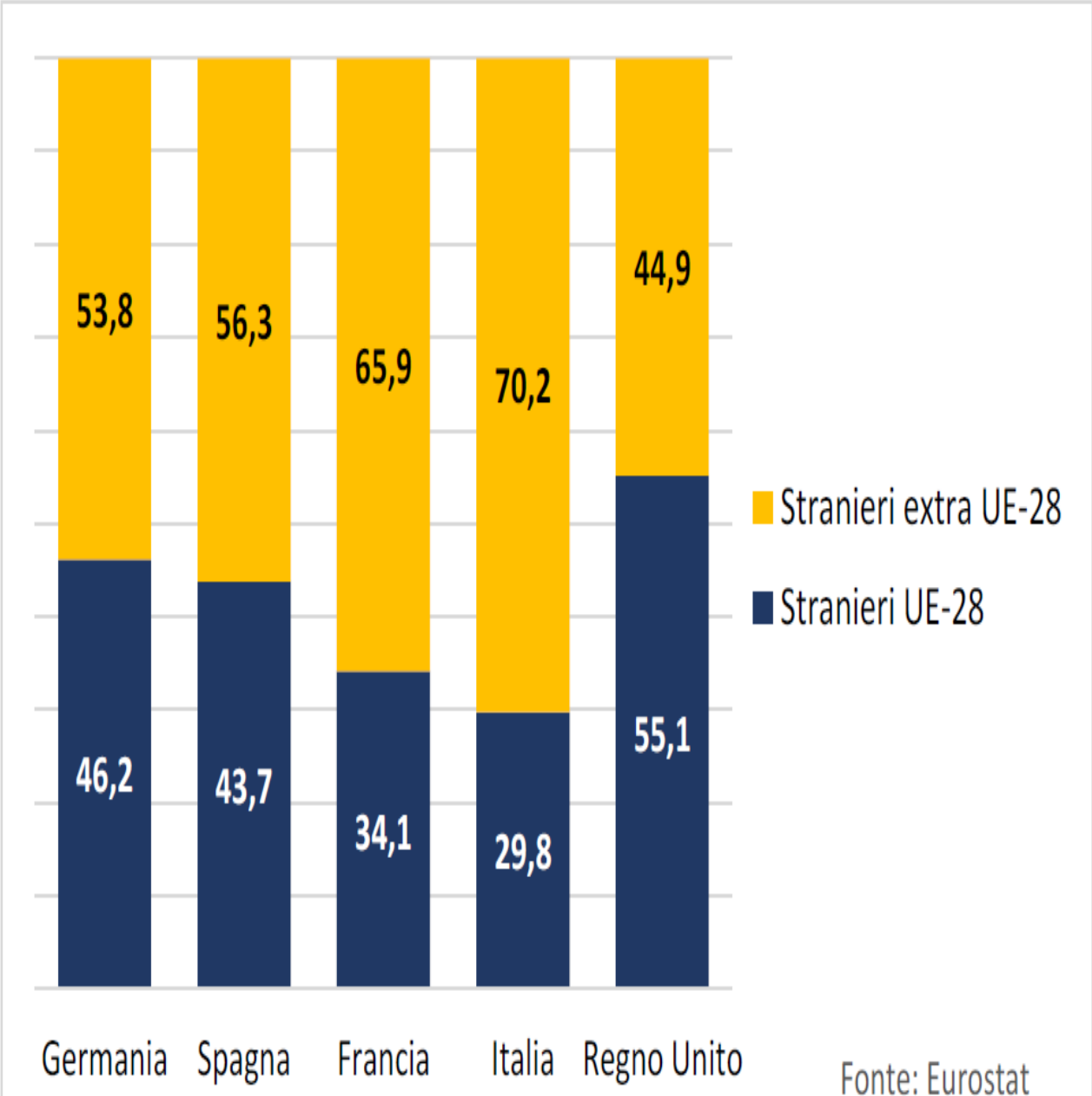
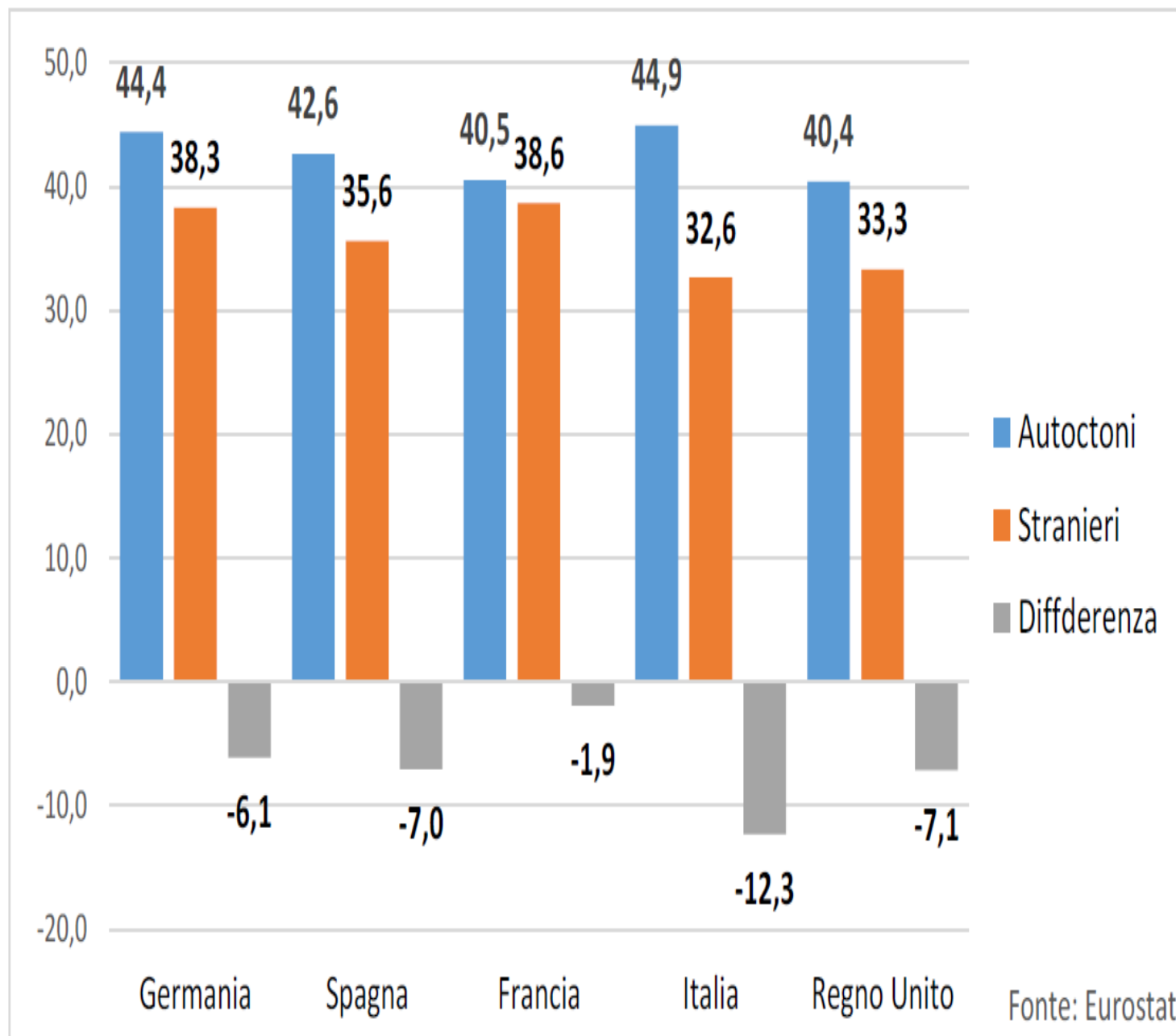


Figura 1.7 – Et  media della popolazione al 1  gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (anni)



Flussi e Politiche Migratorie

Mentre le dinamiche migratorie risalgono alla notte dei tempi, l'attività di regolamentazione delle stesse sono di epoca ben più recente: fino alla Prima Guerra Mondiale la mobilità delle persone era sostanzialmente libera

la tragica esperienza bellica spinge le autorità statali dei paesi europei ad un bisogno di controllo sulle persone che portano ai primi tentativi di regolamentazione dei flussi migratori ed alla definizione delle prime **politiche migratorie**

Politiche migratorie: definizione

Il termine “politiche migratorie” può essere definito come una macro categoria , all’interno della quale si distinguono tre tipologie di intervento:

1. **le politiche di immigrazione**, che stabiliscono le condizioni di ingresso e soggiorno in uno stato, nonché, di riflesso, di espulsione e allontanamento
2. **le politiche per gli immigrati**, che invece si rivolgono a quanti sono stati ammessi a risiedere sul territorio e riguardano l’accesso ai servizi e ai diritti
3. **le politiche per i migranti**, che si riferiscono a stranieri non rientranti nei flussi programmati perché entrati nel paese senza autorizzazione. Tra questi vi possono essere soggetti che non sono espellibili, come nel caso di richiedenti asilo, vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale e minori non accompagnati

Il quadro europeo in materia di immigrazione e asilo



Il quadro europeo in materia di immigrazione e asilo

Non appartiene al diritto comunitario originario dei trattati istitutivi (Convenzione di Schengen e di Dublino - 1990)

Trattato di Maastricht (1992 – istituzione dell'UE):

- Terzo Pilastro (“settore di comune interesse” – metodo/cooperazione intergovernativa)

Trattato di Amsterdam (1997):

- Comunitarizzazione: dal III al I Pilastro
- Titolo IV: Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone
- Spazio di libertà, sicurezza e giustizia
- «Norme minime»

Il quadro europeo in materia di immigrazione e asilo

Trattato di Lisbona

- Reso esecutivo con L. 130/2008, entrato in vigore il 1° dicembre 2009
- Modifiche ai trattati vigenti, semplificazione: TUE e TFUE

Il quadro europeo in materia di immigrazione e asilo

Trattato di Lisbona

Titolo V TFUE – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia:

- Non più norme minime, ma politica comune in materia di immigrazione e asilo, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi (art. 67,2 TFUE)

Il quadro europeo in materia di immigrazione

Trattato di Lisbona

Titolo V TFUE – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: Frontiere e visti

- L'Unione sviluppa una politica volta a eliminare i controlli alle frontiere interne e a garantire i controlli e la sorveglianza efficace alle frontiere esterne (art. 77, par. 1, TFUE)
- Non qualificata come politica comune: tutto ciò che concerne la gestione della politica delle frontiere e delle guardie di frontiera rimane di competenza degli Stati membri che tuttavia agiscono nell'ambito del quadro normativo dell'Unione europea
- Frontex – Agenzia per i controlli alle frontiere, creata dall'Ue proprio con l'intento di regolare in modo più incisivo la sorveglianza e la gestione delle frontiere. Istituita il 1° maggio 2005 con il regolamento 2007/2004/CE, ed operativa dal 3 ottobre dello stesso anno – dal 6 Ottobre 2016 Agenzia Europea della Guardia di Frontiera e Costiera, istituita con regolamento 2016/1624 approvato dal Consiglio UE il 14 settembre 2016

Il quadro europeo in materia di immigrazione e asilo

Trattato di Lisbona

Titolo V TFUE – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: Immigrazione

- L'UE sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase (art. 79, par. 1, Tfue):
 - La gestione efficace dei flussi migratori
 - L'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri
 - La prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione irregolare e della tratta degli esseri umani
 - La determinazione del volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo resta un diritto degli Stati membri

Il quadro europeo in materia di immigrazione e asilo

Trattato di Lisbona

Titolo V TFUE – Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: Asilo

- L'UE sviluppa 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 (art. 78, par. 1, TFUE)
- Tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati
- Art. 18 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del TUE e del TFUE)
- Art. 19 Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti

IL SISTEMA COMUNE DI ASILO EUROPEO

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7.12.2000, adottata il 12.12.2007 a Strasburgo, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati UE (Art. 6. TUE)

Art. 18: tutela del diritto d'asilo

Art. 19: divieto di allontanamento, espulsione, estradizione se esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti

→ Parametro di legittimità degli atti dell'Unione



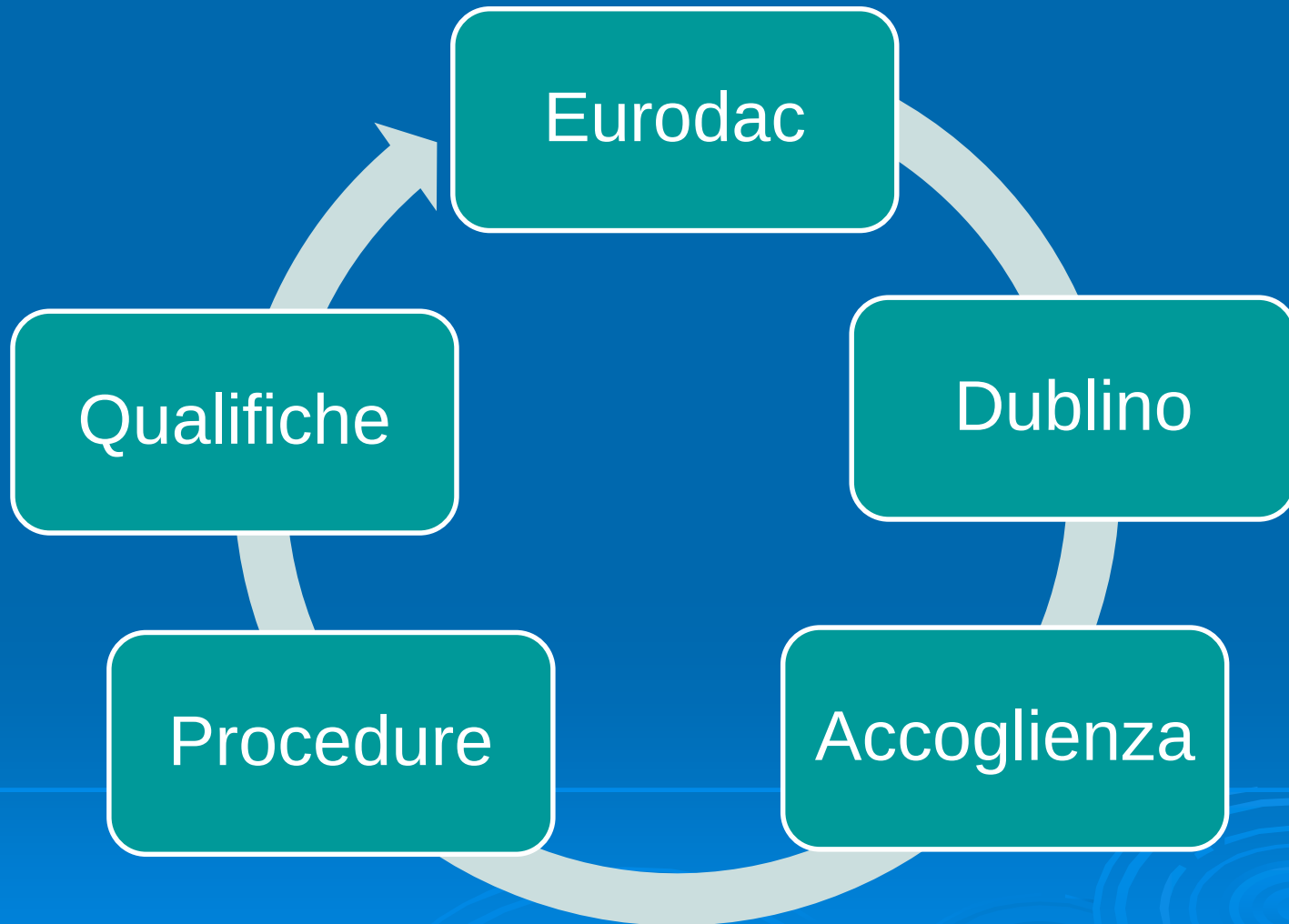
Il Sistema Comune di Asilo Europeo

- Uno status uniforme in materia di asilo a favore dei cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'UE
- Uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza i beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale
- Un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio
- Procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo e di protezione sussidiaria

Il Sistema Comune di Asilo Europeo

- Criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria
- Norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria
- Il partenariato e la cooperazione con i paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea

Il Sistema Comune di Asilo Europeo



Il Sistema Comune di Asilo Europeo

- Direttiva 2003/9/CE – norme minime per l'**accoglienza** dei richiedenti asilo (recepita con D.L.gs 140/05)
 - ↳ Rifusione Direttiva 2013/33/CE del 26/06/2013 (recepita con D. **Lgs. 142/2015**)
- Direttiva 2004/83/CE - norme minime sull'attribuzione della **qualifica** di rifugiato/protezione sussidiaria (recepita con **D.Lgs 251/07**)
 - ↳ Rifusione 2011/95/CE del 13 dicembre 2011 (recepita con D.lgs 18/2014)
- Direttiva 2005/85/CE – norme minime sulle **procedure** applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (recepita con **D.Lgs 25/08**, modificato da D.Lgs. 159/08 e dalla Legge 94/09, dal D. L.vo 150/11, dalla L. 24/14, dalla L. 146/14) + **REGOLAMENTO D.P.R. 21/2015**
 - ↳ Rifusione Direttiva 2013/32/CE del 26/06/2013 (recepita con D. Lgs. 142/2015)
- Regolamento **Eurodac**
- Regolamento **Dublino**

Asylum is granted to people fleeing persecution or serious harm

An application for asylum is made.



EASO is an EU agency assisting EU States in fulfilling their European and international obligations in the field of asylum.

Asylum applicants benefit from common minimum material reception conditions, such as housing and food. (Reception Conditions Directive)

Refugee or subsidiary protection status is granted. This gives the person certain rights, like a residence permit, access to the labour market and healthcare (Qualification Directive).

If the negative decision is overturned on appeal, the applicant can be granted asylum

The asylum applicant is interviewed to determine whether he/she may qualify for refugee status or subsidiary protection (Qualification Directive and Asylum Procedures Directive).

The applicant is fingerprinted. The information goes to the Eurodac database (Eurodac Regulation). This data is used to help identify the country responsible for the asylum application (Dublin Regulation). The database is managed by eu-LISA (European Agency for the Operational Management of large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice)

Asylum is not granted to the applicant at first instance, but this refusal may be appealed in court.

Confirmation of the negative decision by the court. The applicant may be returned to the country of origin or transit.

Agenda europea sulla migrazione 2015 – quattro pilastri per gestire meglio la migrazione

Risposta immediata

- Triplicare le capacità e i mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon, nel 2015 e nel 2016.
- Attivare il sistema di emergenza a norma dell'articolo 78, paragrafo 3, del trattato per distribuire meglio i richiedenti asilo in Europa.
- Un nuovo metodo basato sui "punti di crisi": con il coordinamento della Commissione, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Frontex ed Europol lavoreranno sul terreno negli Stati membri in prima linea per condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo e per coordinare le attività di rimpatrio.
- Mobilitare 60 milioni di EUR aggiuntivi in finanziamenti di emergenza per gli Stati membri in prima linea.
- Un programma di reinsediamento da 50 milioni di EUR per trasferire 20.000 persone in Europa in maniera sicura e legale.
- 30 milioni di EUR per i programmi di sviluppo e protezione regionale, a cominciare dall'Africa settentrionale e dal Corno d'Africa, nel 2015-2016.
- Raccolta di informazioni centralizzata tramite Europol, con il contributo di tutte le agenzie dell'UE, per smantellare le reti criminali. Elaborazione, da parte di Frontex ed Europol, di profili delle imbarcazioni che potrebbero essere usate dai trafficanti.
- Organizzare operazioni di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune nel Mediterraneo per fermare e distruggere le imbarcazioni.
- Fare della migrazione una componente specifica delle missioni di politica di sicurezza e di difesa comune già in corso in Niger e in Mali, che saranno rafforzate sotto l'aspetto della gestione delle frontiere.
- Creare un centro pilota multifunzionale in Niger, in collaborazione con l'OIM e l'UNHCR.
- Distaccare funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni dell'UE in paesi di transito strategici.

Prossime tappe

Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare

283 532 attraversamenti irregolari delle frontiere rilevati nel 2014 (il 164% in più rispetto all'anno precedente)

- Piano d'azione per potenziare le indagini e il perseguimento delle reti criminali di trafficanti, contribuire a smantellarle, consegnare i colpevoli alla giustizia e sequestrare i beni.
- Manuale sul rimpatrio destinato ad armonizzare le prassi di tutti gli Stati membri.
- Partenariati più forti con i paesi terzi in materia di traffico di migranti e rimpatrio.
- Un maggiore coinvolgimento delle delegazioni dell'UE nei paesi-chiave.
- Rafforzamento del ruolo di Frontex nelle operazioni di rimpatrio.



Salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne

Dei 24 000 migranti soccorsi nel Canale di Sicilia dall'inizio del 2015, quasi 7 300 sono stati salvati con mezzi forniti da Frontex

- Revisione della proposta sulle "frontiere intelligenti".
- Iniziative finanziarie per rafforzare le capacità dei paesi dell'Africa settentrionale di intervenire e salvare i migranti in pericolo.
- Riflessione sulla creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera.
- Rafforzamento del ruolo di Frontex.



Una politica di asilo forte

626 715 richiedenti asilo nel 2014 (il 45% in più rispetto all'anno precedente)

- Plena applicazione del sistema europeo comune di asilo tramite un nuovo meccanismo di monitoraggio.
- Valutazione del sistema Dublino entro la metà del 2016 in vista della sua revisione.
- Iniziative risolutive per combattere gli abusi del sistema di asilo.
- Riflessione sull'istituzione di un unico processo decisionale in materia di asilo per garantire la parità di trattamento dei richiedenti asilo in tutta Europa.



Una nuova politica di migrazione legale

**17 milioni di visti Schengen rilasciati nel 2013
2,3 milioni di permessi di soggiorno rilasciati nel 2013**

- Revisione della direttiva sulla Carta blu.
- Istituzione di un'apposita piattaforma di cooperazione con gli Stati membri, le imprese e i sindacati sulla migrazione economica.
- Trasferimenti delle rimesse più economici, più veloci e più sicuri.
- Riflessione sullo sviluppo di un "sistema di manifestazione d'interesse" che usi criteri verificabili per effettuare automaticamente una selezione iniziale dei potenziali migranti.
- Massimizzare l'impatto positivo della migrazione per lo sviluppo dei paesi d'origine.



AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE (13.5.2015)

- **Triplicare** le capacità e i mezzi delle operazioni congiunte di Frontex, Triton e Poseidon
- Proporre per la prima volta l'attivazione del sistema di emergenza previsto all'articolo 78, paragrafo 3, del TFUE per aiutare gli Stati membri interessati da un afflusso improvviso di migranti > proposta di sistema permanente UE di **ricollocazione in situazioni emergenziali di afflusso massiccio**
- **Programma di reinsediamento UE per offrire** ai rifugiati con evidente bisogno di protezione internazionale in Europa **20 000 posti** distribuiti su tutti gli Stati membri
- Preparare un'eventuale **operazione** di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) **nel Mediterraneo volta a smantellare le reti di trafficanti e contrastare il traffico di migranti**, nel rispetto del diritto internazionale

Hotspot e Relocation

- **Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 1523 del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia**
- **Accordo sulla ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40 000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia (24.000) e dalla Grecia (16.000) in altri Stati membri**
- **Ricollocazione: *il trasferimento del richiedente dal territorio dello Stato membro che i criteri di cui al capo III del regolamento (UE) n. 604/2013 designano come competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, verso il territorio dello Stato membro di ricollocazione***
- **Hotspot: *aree di sbarco attrezzate dove assicurare le operazioni di sbarco, prima assistenza, registrazione, e fotosegnalamento***

Hotspot e Relocation

- **Perché:** Tra gli Stati membri soggetti a pressione considerevole, e alla luce dei tragici eventi verificatisi di recente nel Mediterraneo, soprattutto l'Italia e la Grecia registrano **flussi senza precedenti di migranti**, fra cui richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale, che arrivano nei loro territori e generano una pressione significativa sui loro sistemi di asilo e migrazione
- **Come:** Le misure relative alla ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia di cui alla presente decisione comportano una deroga temporanea alla norma prevista all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013; le altre disposizioni del regolamento (UE) n. 604/2013 restano di applicazione
- **Chi:** È contemplato un sistema chiaro e funzionale, basato su una soglia corrispondente al tasso medio a livello dell'Unione delle decisioni di riconoscimento della protezione internazionale adottate in primo grado calcolato, in base agli ultimi dati Eurostat disponibili, sul numero totale a livello dell'Unione delle decisioni relative alle domande di protezione internazionale.... Ai fini della presente decisione dovrebbe valere la **soglia del 75%** basata sugli ultimi dati trimestrali Eurostat ...

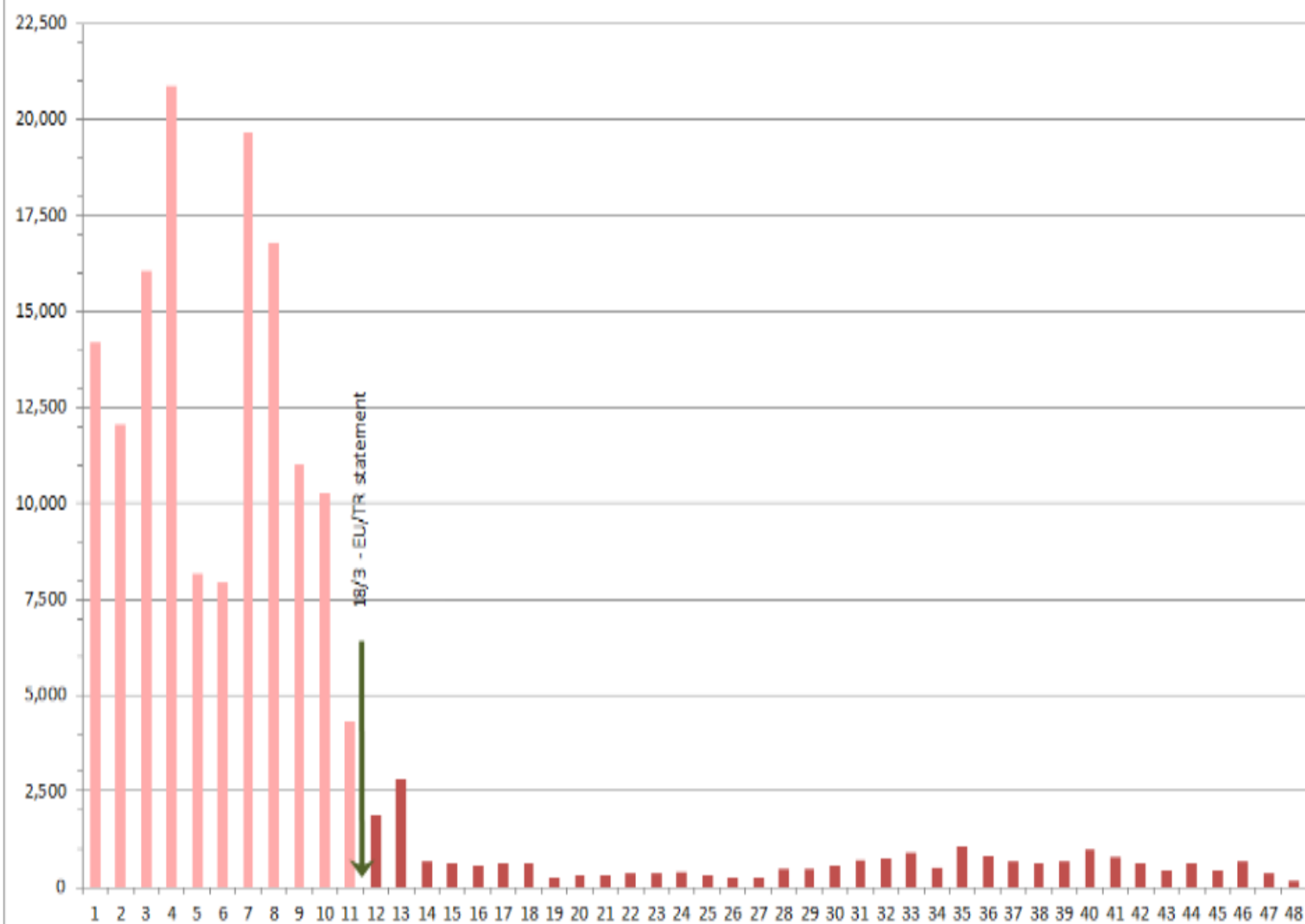
Hotspot e Relocation

- Decisione del consiglio dell'Unione Europea, n. 1601 del 22 settembre 2015, ***che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia***
- Negli ultimi mesi la pressione migratoria alle frontiere esterne marittime e terrestri meridionali ha registrato una **nuova impennata** ed è proseguito lo spostamento dei flussi migratori dal Mediterraneo centrale al Mediterraneo orientale e verso la **rotta dei Balcani occidentali**
- Si applicherà a **120.000 persone** in evidente bisogno di protezione internazionale ... In base alla decisione, 66 000 persone saranno ricollocate dall'Italia e dalla Grecia (15 600 dall'Italia e 50 400 dalla Grecia). Le restanti 54 000 persone saranno ricollocate dall'Italia e dalla Grecia nella stessa proporzione dopo un anno dall'entrata in vigore della decisione.
- Essa si applica alle persone che arrivano nel territorio dell'Italia e della Grecia a decorrere dal 25 settembre 2015 fino al 26 settembre 2017 e ai richiedenti giunti nel territorio di tali Stati membri a decorrere **dal 24 marzo 2015**

- Dichiarazione congiunta EU Turchia
- Operazione EUNAVFOR Med



Illegal sea border crossings into Greece from Turkey in 2016 by week



EUNAVFOR MED operation SOPHIA

European Union Naval Force - Mediterranean

update to 31 Dec 2016

101

Suspect SMUGGLERS
and TRAFFICKERS
delivered to the Italian Judicial Authority

25

MEMBER STATES
Contributing to the Mission

372

VESSELS neutralized

253

ARMS EMBARGO events
following the UNSCR 2292/2016

6

WEEKS of TRAINING
for the Libyan Navy Coast Guard
and Libyan Navy

222

RESCUE operations
conducted according to the international laws

31,899

MIGRANTS rescued at sea



Politiche Migratorie in Italia



Italia: i numeri

Alla fine del 2015 la popolazione straniera in Italia è rimasta pressoché invariata rispetto all'anno precedente: 5.026.153 residenti, con un aumento di appena 12 mila unità (di contro 5.202.000 italiani residenti all'estero)

Si tratta, però, di una immobilità solo apparente:

- nelle anagrafi comunali sono stati registrati 250mila cittadini stranieri in arrivo dall'estero e sono stati 72mila i nuovi nati da genitori entrambi stranieri (circa un settimo di tutte le nascite registrate nel paese)
- Se è mancato un corrispondente aumento dei residenti stranieri registrati nelle anagrafi, ciò dipende dal fatto che nello stesso periodo ben 178mila stranieri sono diventati cittadini italiani (portando il numero complessivo degli italiani di origine straniera a circa 1 milione e 150mila)
- il non brillante andamento occupazionale, a 64mila persone disoccupati non comunitari non è stato rinnovato il permesso di soggiorno, con il conseguente obbligo di lasciare il paese

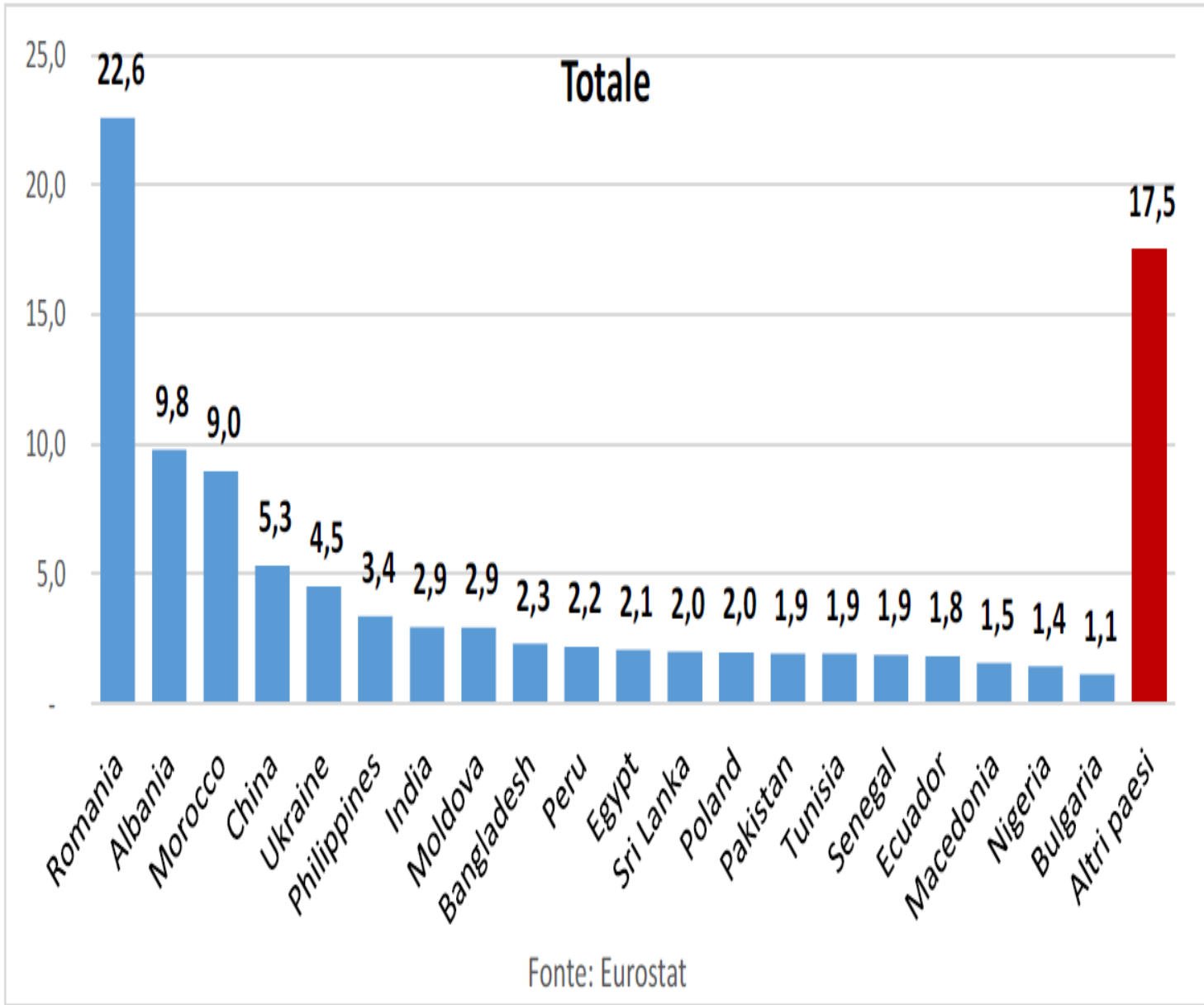
Italia: i numeri

Nel periodo 2011-2065, secondo lo scenario più probabile ipotizzato nelle proiezioni demografiche curate dall'Istat, la dinamica naturale in Italia sarà negativa per 11,5 milioni (28,5 milioni di nascite e 40 milioni di decessi) e quella migratoria con l'estero sarà positiva per 12 milioni (17,9 milioni di ingressi e 5,9 milioni di uscite)

Per la prima volta, nel 2015, la popolazione complessiva residente nel paese è in calo di 150mila unità (gli italiani erano in calo già negli anni precedenti) e questa tendenza peggiorerà, trovando un parziale temperamento nei flussi dall'estero e nelle nascite che ne conseguono.

L'Istat ha ipotizzato, a partire dal 2011, un livello iniziale di migrazioni nette con l'estero superiore alle 300mila unità annue (livello superiore agli ingressi attuali), per discendere sotto le 250mila unità annue dopo il 2020, pervenendo ad un livello di 175mila unità annue nel 2065. Quindi, si sta verificando quanto per l'Italia è stato ritenuto funzionale da un punto di vista demografico.

Figura 1.12 – Popolazione straniera al 1° gennaio per cittadinanza (primi 20 paesi per numerosità) in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)



Politiche migratorie in Italia: Genesi

Sino agli anni '20 del secolo scorso, l'Italia, come tutti gli altri Paesi dell'Europa occidentale, si caratterizzava per una politica sostanzialmente liberale sia in materia di ammissioni sia in materia di trattamento degli stranieri residenti

- Era generalmente possibile entrare nel Paese senza alcun obbligo di visto
- Il codice civile del 1865 riconosceva agli stranieri esattamente gli stessi diritti riconosciuti ai sudditi italiani
- Alcune misure speciali, come la possibilità di espellere lo straniero in caso di gravi condanne penali o per motivi di sicurezza dello Stato, erano menzionate nelle leggi di pubblica sicurezza



Politiche migratorie in Europa: Genesi

Nei principali Paesi europei, lo sviluppo di un trattamento particolare riservato agli stranieri e la centralizzazione delle strutture amministrative a questi dedicate avviene in occasione della Prima Guerra Mondiale

- Gli obiettivi dichiarati erano:
 1. prevenire l'infiltrazione di sovversivi ed oppositori
 2. ma, soprattutto, garantire alle classi operaie una situazione di minore concorrenza

Politiche migratorie in Italia durante il periodo fascista

Durante il regime fascista vengono introdotte in Italia misure principalmente per prevenire l'azione di potenziali sovversivi o per “punire” i giornalisti e gli osservatori stranieri poco disposti ad esaltare i successi del regime

- Nel 1926, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza introduce la supervisione sistematica degli stranieri presenti, attraverso la creazione di appositi uffici territoriali che agiscono secondo le indicazioni di un ufficio centrale
- Nel 1929 viene creato un archivio centrale dei permessi di soggiorno e vengono richiesti agli uffici periferici dati statistici periodici sugli stranieri presenti sul territorio e sui loro spostamenti

Politiche migratorie in Italia durante il periodo fascista

- Nel 1930, ulteriori norme introducono procedure omogenee per i controlli di frontiera e richiedono allo straniero di denunciare la propria presenza entro tre giorni dall'ingresso sul territorio, nonché di segnalare agli uffici ogni eventuale spostamento di domicilio
- Sempre nel 1930 viene introdotto l'obbligo di visto per i cittadini e i sudditi di molti Paesi

Politiche migratorie in Italia durante il periodo fascista

Attraverso questi passaggi, viene progressivamente sviluppata l'infrastruttura amministrativa che permane tuttora centrale nella vita degli stranieri che vengono o vivono in Italia

L'uso di tale struttura, tuttavia, è mirato non tanto a regolare l'ingresso di lavoratori, quanto a proteggere lo Stato da rischi politici ; si tratta di un sistema poco regolato da norme giuridiche, dove la discrezionalità amministrativa è massima. Gli stranieri residenti vengono per quanto possibile mantenuti in una condizione incerta, tale da consentire, ove necessario, rapidi cambi di posizione

Procedure volte a regolare l'ingresso di potenziali lavoratori stranieri

Due leggi, nel 1949 e poi nel 1961, stabiliscono procedure volte a regolare l'ingresso di potenziali lavoratori stranieri.

Tali norme, relativamente liberali per i lavoratori altamente specializzati provenienti da altri Paesi sviluppati, sono configurate in modo tale da rendere praticamente impossibile l'ingresso regolare di lavoratori provenienti da altri Paesi.

In particolare, la possibilità di rilasciare un permesso di lavoro ad uno straniero ancora all'estero viene subordinata all'accertamento da parte degli uffici dell'assenza di lavoratori italiani interessati a ricoprire quel posto di lavoro senza tuttavia specificare come tale accertamento vada eseguito. Questa norma viene utilizzata sistematicamente per finalità protezionistiche.

Politiche migratorie in Italia durante la Repubblica

La nascita della Repubblica italiana è un evento al quale partecipano un buon numero di persone che hanno conosciuto l'esilio. L'Assemblea costituente vara quindi un testo profondamente liberale:

- viene stabilito che la condizione dello straniero in Italia sia regolata dalla legge (art. 10, comma 2)
- si afferma che qualunque straniero non possa godere nel proprio Paese dei diritti riconosciuti dalla costituzione ai cittadini italiani possa chiedere asilo politico in Italia (art. 10, comma 3)
- Viene, inoltre, vietata l'estradizione dello straniero per reati politici (art. 10, comma 4)

Politiche migratorie in Italia durante la Repubblica

In questi termini, vengono poste la basi per una legislazione migratoria radicalmente diversa da quella impostata dal regime fascista. Tali dettami costituzionali, tuttavia, restano lettera morta, probabilmente anche perché, in un'epoca di grande emigrazione (ma anche di immigrazione interna), la condizione degli stranieri in Italia viene considerata un problema del tutto marginale.

la condizione dello straniero resterà ancora per decenni determinata e regolata dalle norme introdotte dal regime precedente e da un crescente numero di circolari amministrative.

Politiche migratorie in Italia: Legge 943/1986

La Legge 943/1986 “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine” rappresenta lo spartiacque nella storia dell’immigrazione straniera verso l’Italia:

Per la prima volta, viene approvata una legge che riconosce la presenza di lavoratori extra-comunitari nel nostro paese e che si pone esplicitamente come obiettivo quello di regolarne lo status giuridico e di programmarne gli ingressi



Politiche migratorie in Italia: Legge 943/86

L'approvazione del provvedimento legislativo rappresenta un passo significativo nell'elaborazione delle politiche migratorie italiane:

1. La Legge, infatti, ribadisce il principio dell'eguale trattamento dei lavoratori stranieri e introduce alcune misure per attenuare la loro esclusione dall'accesso ai servizi sociali;
2. La Legge inoltre introduce procedure per il ricongiungimento familiare e prevede la possibilità di ingressi su richiesta nominativa di un datore di lavoro italiano;
3. La Legge procede alla regolarizzazione di 105.000 stranieri irregolari

Politiche migratorie in Italia: Legge 943/86

A fronte degli aspetti positivi appena evidenziati la Legge 943/86 afferma un'impostazione protezionistica delle nuove ammissioni e dimostra una visione del tutto irrealistica del mercato el lavoro italiano:

Da un lato, infatti, tutti i meccanismi per l'ingresso pongono sulle spalle dei datori di lavoro l'onere di fornire prove su prove dell'effettiva necessità del lavoratore straniero. Questo, nonostante fosse già ben chiaro che la domanda di lavoro straniero aveva origine, come peraltro ancora oggi, principalmente dalle famiglie, dalle piccole e medie imprese e dal settore dei servizi, le procedure di programmazione degli ingressi ricalcano un modello adatto a poche grandi imprese desiderose di assumere migliaia di lavoratori alla volta;

Politiche migratorie in Italia: Legge 943/86

Dall'altro, le frontiere italiane restano sostanzialmente aperte dato che gli stranieri possono entrare in modo relativamente facile con visti turistici o provenendo da Paesi per i quali il visto non è richiesto – mentre le penalità per i datori di lavoro che assumono stranieri in condizioni irregolari vengono progressivamente depotenziate, quasi sempre in pratica e spesso anche in teoria;

Il risultato è un sostanziale fallimento delle politiche dell'ammissione (o politiche di immigrazione), ed un nuovo proliferare di condizioni irregolari.

Politiche migratorie in Italia: Legge 943/86

Forti criticità non riguardano sole le politiche di immigrazione ma anche le *politiche per gli immigrati*:

Non risolvendo il contrasto tra gli apparati amministrativi, la legge 943/86 non riforma affatto le leggi di pubblica sicurezza, né interviene sul circuito di procedure gestito dal Ministero degli interni. Gli stranieri regolarmente presenti, in altre parole, restano in balia di continui cambiamenti amministrativi, potendo contare soltanto su permessi di soggiorno di breve durata, che molto spesso non consentono di godere dei diritti riconosciuti dalla stessa legge.

....mentre risultano del tutto assenti le *politiche per i migranti*!

Politiche migratorie in Italia: Legge 39/90

1. Prevede l'obbligo di visto per quasi tutti i Paesi dai quali provenivano flussi migratori
2. riforma i controlli di frontiera
3. Attribuisce un'importanza notevole alle espulsioni, visti come strumento non solo di repressione dei comportamenti di singoli stranieri, come era stato sino a quel momento, ma anche come strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare in quanto tale

Politiche migratorie in Italia: Legge 39/90

La legge 39/90, inoltre:

1. Disciplina il riconoscimento dello status di rifugiato con ritiro della riserva geografica;
2. Disciplina l'ingresso in Italia di cittadini extracomunitari per qualsiasi ragione, non limitatamente cioè ai motivi occupazionali: studio, turismo, lavoro subordinato o autonomo, cura, familiari e culto;
3. Tenta una programmazione dei flussi migratori per motivi di lavoro più seria;
4. Procede alla regolarizzazione di 222.000 stranieri irregolari;

Politiche migratorie in Italia: Legge 39/90

La Legge presenta le stesse criticità della precedente per quanto riguarda le *politiche per gli immigrati*:

Gli stranieri regolarizzati come anche quelli già regolari restano vincolati al possesso di permessi di soggiorno di breve periodo

La gestione di una tale mole di fascicoli, che cresce sensibilmente sanatoria dopo sanatoria, finisce inoltre per ridurre molti uffici stranieri a pseudo-anagrafi, sottraendo tempo prezioso all'attività di contrasto dell'immigrazione irregolare, mentre la loro gestione richiede dosi sempre più massicce di discrezionalità amministrativa e la produzione di un numero sempre più elevato di bizantine circolari "interpretative"

Politiche migratorie in Italia: Legge 39/90

Dopo un breve periodo di assestamento i flussi migratori italiani finiscono nuovamente per assestarsi sul doppio binario degli ingressi irregolari e dell'assenza di un vero processo di stabilizzazione degli stranieri già presenti



Politiche migratorie in Italia: Decreto Legge 489/95

Il Decreto Legge prevede:

- Una nuova sanatoria di circa 250.000 stranieri irregolari
- Ulteriori interventi restrittivi in materia di controllo delle frontiere e delle espulsioni



Politiche migratorie in Italia: Legge 40/98

La legge 40/98, poi confluita nel Decreto Legislativo 286/98 (Testo Unico sull'Immigrazione) rappresenta il tentativo più organico e più ambizioso di ristrutturare sistematicamente la legislazione migratoria italiana; infatti introduce contemporaneamente una riforma integrata (1) dei sistemi di controllo, (2) di regolazione dei flussi e (3) di integrazione degli stranieri residenti

La Legge ha regolarizzato 250.000 stranieri irregolari



Politiche migratorie in Italia: Legge 40/98

Strumenti di controllo:

La Legge riformula in profondità le norme relative ai controlli di frontiera e alle espulsioni degli stranieri irregolarmente presenti, rendendo possibile sia l'allontanamento immediato degli stranieri intercettati nel corso di un ingresso clandestino (il cd. respingimento da parte dei Questori), sia il trattenimento in appositi centri degli stranieri da espellere (CPT)

A decorative graphic consisting of several sets of concentric circles, resembling ripples in water, located in the bottom right corner of the slide.

Politiche migratorie in Italia: Legge 40/98

Regolazione dei flussi:

Riconoscimento della necessità di nuovi ingressi e introduzione di strumenti per una politica attiva degli ingressi attraverso procedure realistiche per la determinazione delle quote annuali per i lavoratori sia stagionali sia di lungo periodo

La legge inoltre introduce la possibilità di coinvolgere gli Stati d'origine e di transito nella regolazione dei flussi migratori e nel contrasto dell'immigrazione irregolare, prevedendo la possibilità di quote preferenziali per i cittadini di Stati con i quali sono stabiliti accordi.

Politiche migratorie in Italia: Legge 40/98

Attraverso l'istituto dello *sponsor* – *un cittadino* o uno straniero residente garante dell'ingresso di uno straniero privo di un contratto di lavoro – la legge riconosceva inoltre l'esistenza di figure – quali i collaboratori domestici o gli operai in piccole e medie imprese – che solo difficilmente un datore di lavoro è disponibile ad assumere “a scatola chiusa”, in assenza di una minima conoscenza personale



Politiche migratorie in Italia: Legge 40/98

Integrazione degli stranieri residenti:

La legge pone le premesse per una maggiore garanzia dei diritti degli stranieri regolarmente presenti, rendendo possibile dopo un certo periodo il rilascio di un titolo di soggiorno di lungo periodo (*la carta di soggiorno*)



Politiche migratorie in Italia: Legge 189/02

Con la maggioranza di centrodestra emersa dalle urne nell'aprile 2001, il sistema politico italiano si è trovato di nuovo a fare i conti con l'impostazione delle proprie politiche migratorie, infatti:

- La nuova maggioranza di centrodestra aveva infatti condotto una lunga campagna elettorale dove l'accusa al governo di essere incapace di contrastare l'immigrazione irregolare aveva rappresentato un elemento centrale della propaganda

Politiche migratorie in Italia: Legge 189/02

Il risultato è una nuova legge sull'immigrazione, la Legge 189/02, che introduce importanti novità restrittive in tema di controllo degli stranieri e definendo i limiti evidenziati dalla legislazione precedente - e cioè l'assenza di una politica attiva degli interessi e di una strategia di stabilizzazione della popolazione straniera residente – come obiettivi esplicitamente da perseguire

Anche la Legge 189/92, al fine di ottenerne l'approvazione, procede alla regolarizzazione (domande di regolarizzazione arrivate a 700.000)

Politiche migratorie in Italia: Legge 189/02

Misure volte a contrastare l'immigrazione irregolare:

- viene infatti introdotto l'obbligo per gli stranieri di rilasciare le proprie impronte digitali al momento di richiedere il permesso di soggiorno e al momento di ogni rinnovo
- vengono estesi i motivi che rendono uno straniero passibile di espulsione
- vengono inasprite le pene nel caso che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento o ritorni in seguito nel Paese
- viene raddoppiato il periodo nel quale lo straniero irregolare può essere trattenuto coattivamente in attesa dell'espulsione
- vengono introdotte alcune norme volte a rafforzare i controlli di frontiera, in particolare, quella marittima

Politiche migratorie in Italia: Legge 189/02

Misure volte a disincentivare l'ingresso regolare e a stabilizzare gli stranieri regolari:

- Le procedure per emanare i decreti di programmazione dei flussi risultano rigide e viene consentito al Presidente del Consiglio di scegliere liberamente anno per anno se emanare o meno tali decreti
- impone agli uffici di verificare preventivamente, prima di autorizzare un nuovo ingresso, se vi siano lavoratori italiani o comunitari disponibili ad occupare quel posto di lavoro
- I requisiti per il rilascio della carta di soggiorno vengono innalzati
- la durata dei permessi di soggiorno viene ridotta, consentendo in occasione del rinnovo soltanto il rilascio di un permesso di durata pari al precedente

Politiche migratorie in Italia: Legge 189/02

Criticità della Legge 189/02:

- I decreti emanati presentano un numero di autorizzazioni molto basso e riguardano quasi esclusivamente lavoratori stagionali. A fronte di un fabbisogno stimato di lavoratori ben superiore alle centomila unità l'anno, le possibilità d'ingresso legale per lavoratori a tempo indeterminato nel periodo 2002-2004 non ha superato i 70,000 ingressi nel triennio
- Sono stati inoltre introdotti disincentivi all'ingresso regolare che finiscono inevitabilmente, dato il carattere strutturale della domanda di lavoro straniero, per favorire l'instaurarsi di nuovi segmenti di immigrazione irregolare

Politiche migratorie in Italia: recenti iniziative

Il tema della lotta all'immigrazione irregolare ha caratterizzato gli anni successivi all'adozione della Legge 189/02, coinvolgendo nella discussione governi di centro-sinistra e di centro-destra che nel frattempo si alternano alla guida del paese

Il risultato di tale discussione sono tre iniziative:

1. Adozione del c.d. Pacchetto Sicurezza
2. Contrarietà assoluta a sanatorie generali ma apertura ad una regolarizzazione selettiva
3. L'Accordo tra Italia e Libia per il contrasto all'immigrazione clandestina

Il Pacchetto Sicurezza

Il cosiddetto "pacchetto sicurezza" costituisce uno dei provvedimenti-simbolo dell'ultimo Governo Berlusconi ed è stato così battezzato perché in realtà è formato da diversi atti:

- I due provvedimenti principali del **pacchetto sicurezza**, il [decreto-legge 92/2008](#), convertito dalla [legge 125/2008](#), e la [legge 94/2009](#) recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, dedicano ampio spazio alle disposizioni volte a contrastare l'immigrazione illegale e a fare fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse con il fenomeno migratorio.

Il Pacchetto Sicurezza

Le numerose modifiche apportate da questi provvedimenti alla normativa vigente riguardano vari aspetti delle politiche migratorie, in particolare quelle riguardanti le politiche di immigrazione e le politiche per gli immigrati;

La maggior parte degli interventi nascono dall'urgenza di affrontare i **problemi di sicurezza** ricondotti al fenomeno migratorio.



Il Pacchetto Sicurezza

Il permesso di soggiorno

Una prima serie di disposizioni più restrittive riguarda l'ingresso e il permesso di soggiorno dei cittadini non comunitari

- L'ingresso in Italia è consentito solo in assenza di condanne penali, anche non definitive, per gravi reati;
- Richiede il versamento di un contributo (tra gli 80 e i 200 euro) per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno;

Il Pacchetto Sicurezza

- Alla richiesta del permesso di soggiorno, l'immigrato deve poi sottoscrivere un accordo di integrazione, con il quale sottoscrive specifici obiettivi che si impegna a conseguire durante il periodo di validità del permesso stesso (permesso di soggiorno a punti). E' articolato su crediti conseguibili per specifici obiettivi di integrazione in tutto l'arco temporale di validità del titolo di soggiorno richiesto. La perdita dei crediti comporta la revoca del titolo di soggiorno, con conseguente espulsione parte del questore con accompagnamento alle frontiere da parte della forza pubblica;
- Per i soggiornanti di lungo periodo il rilascio del permesso è subordinato al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana;

Il Pacchetto Sicurezza

Le sanzioni penali

Varie disposizioni aggravano le sanzioni per infrazioni connesse con l'immigrazione, o creano nuove fattispecie criminali

- Viene introdotto un nuovo reato di ingresso e soggiorno illegale nello Stato: chi fa ingresso o si trattiene illegalmente nel territorio dello Stato viene punito con l'ammenda da € 5.000 a € 10.000

Il Pacchetto Sicurezza

- Il reato punisce due situazioni giuridiche molto diverse: da un lato, abbiamo l'immigrato irregolare che è tale in quanto proviene da una situazione di regolarità. Si tratta di individui che risiedono da più o meno tempo sul territorio dello Stato italiano e che hanno quindi posseduto un documento di soggiorno (visto, permesso di soggiorno), oltre ad avere una precisa identità giuridica;
- dall'altro, invece, coloro che attraversano i confini dello Stato non rispettando le procedure e i varchi di ingresso regolati dalla legge (molto spesso in assenza anche di un documento di identità).

Il Pacchetto Sicurezza

I centri di identificazione ed espulsione

- I centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), dove sono trattenuti gli stranieri in attesa di espulsione, sono stati ridenominati centri di identificazione ed espulsione (D.L. 92/2008)
- Per rispondere al grande afflusso di immigrati irregolari sono stati stanziati fondi per l'**ampliamento** e il miglioramento dei centri (D.L. 151/2008); l'iniziativa è volta anche a far fronte al prolungamento del periodo di trattenimento degli stranieri nei centri, che passa da 60 a **180 giorni**.

L'Accordo Italia Libia

- L'accordo e' stato firmato il 29 dicembre 2007 a Tripoli dall'allora ministro dell'Interno, Giuliano Amato e dal ministro degli Esteri libico, Abdurrahman Mohamed Shalgam
- L'accordo è diventato operativo come parte del Trattato tra Italia e Libia di “amicizia, partenariato e cooperazione” firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, entrato in vigore il 19.2.2009
- Il Trattato non solo intende porre fine alla disputa risalente all'epoca coloniale, ma intende anche rafforzare la collaborazione tra i due Paesi nella lotta all'immigrazione clandestina per via marittima, dando attuazione al Protocollo firmato a Tripoli il 29.12.2007
- L'accordo e' stato poi perfezionato il 4 febbraio con la firma a Tripoli di un protocollo d'attuazione da parte di Maroni e delle autorità libiche

L'Accordo Italia Libia

Cosa prevede l'Accordo:

1. i pattugliamenti misti italo-libici davanti alle coste del Paese nordafricano che sono cominciati il 14 maggio 2009. Per questa attività l'Italia cederà alla Libia sei unità navali della Guardia di Finanza per operazioni di controllo, ricerca e salvataggio nei luoghi di partenza delle 'carrette del mare', sia in acque territoriali libiche sia internazionali. A bordo equipaggi misti con personale libico e personale di polizia italiano, quest'ultimo con funzioni di osservatore

L'Accordo Italia Libia

2. L'Italia aiuterà Tripoli anche nel controllo degli sterminati confini meridionali della Libia, da dove premono masse di disperati in fuga dalle guerre e dalla povertà dell'Africa subsahariana. Sarà infatti Finmeccanica a fornire una rete di controllo satellitare per monitorare le frontiere di sabbia. L'Italia coprirà il 50% dei costi, mentre per il restante 50% - indica il Trattato di amicizia - Roma e Tripoli chiederanno all'Ue di farsene carico

La politica dei respingimenti

- Il 6 maggio 2009, per la prima volta dopo la fine della II guerra mondiale, uno stato europeo ha dato ordine alle proprie imbarcazioni ed alla guardia costiera di intercettare e rinviare con la forza in alto mare barconi di migranti. I barconi sono stati trainati e portati fino al porto di Tripoli, consegnati alle autorità libiche, che li hanno subito arrestati e messi in carcere: inizio della politica dei respingimenti
- I respingimenti sono avvenuti senza alcuna valutazione per determinare se tra i passeggeri ci fossero titolari di protezione internazionale o vulnerabili (feriti, donne incinte, minori non accompagnati, vittime di traffico)
- Secondo le autorità italiane, tra il 6 maggio ed il 6 novembre 2009, sono state eseguite un totale di nove operazioni per un totale di 834 persone respinte di nuovo in Libia

La politica dei respingimenti

La politica dei respingimenti: legale o illegale?

- Il Governo italiano per giustificare i respingimenti effettuati si ha fatto riferimento al principio generale di “cooperazione tra gli stati”, sottolineando che tali operazioni sono state eseguite in cooperazione e su richiesta del Governo Libico;
- Il Governo Italiano ha fatto diretto riferimento al Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, chiamando in causa l'art. 7 e l'art. 8, comma 7 del Protocollo

La politica dei respingimenti

- *Articolo 7 (Cooperazione)*

Gli Stati Parte cooperano nella maniera più ampia per prevenire e reprimere il traffico di migranti via mare, ai sensi del diritto internazionale del mare

- *Articolo 8, Comma 7 (Misure contro il traffico di migranti via mare)*

Uno Stato Parte che ha ragionevoli motivi per sospettare che una nave è coinvolta nel traffico di migranti via mare e che questa è senza nazionalità, o può essere assimilata ad una nave senza nazionalità, può fermare e ispezionare la nave. Se il sospetto è confermato da prove, detto Stato Parte prende misure opportune, conformemente al relativo diritto interno ed internazionale

La politica dei respingimenti

- Il Governo Italiano ha infine fatto riferimento all'Accordo con il Governo Libico, firmato il 29 Dicembre 2007 nonché al suo Protocollo di esecuzione del 4 Febbraio 2009, come anche al Trattato Italo-libico del 30 Agosto 2008, precisamente all'art. 19 che prevede la collaborazione dei due paesi “nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all’immigrazione clandestina”

La politica dei respingimenti

La politica dei respingimenti è stata criticata e giudicata illegale da vari attori nazionali ed internazionali facendo riferimento sia al diritto interno che a quello internazionale

Diritto interno

- E in violazione dell'art. 10, comma 3, secondo cui “lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni garantite dalla legge.
- È in violazione dell' articolo 10, comma 4, Testo Unico sull'immigrazione, che vieta espressamente il respingimento in frontiera “nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari”

La politica dei respingimenti

Diritto internazionale

- È in violazione del principio legale internazionale del non-refoulement, previsto in diverse convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte, che prevede il divieto del rinvio con la forza di individui verso paesi dove la loro vita o libertà è minacciata o dove andrebbero incontro a rischio di tortura, e trattamenti crudeli, inumani e degradanti;

La politica dei respingimenti

- E' in violazione inoltre in quanto nè il principio generale al quale ha fatto riferimento l'Italia nè il Protocollo di Palermo esentano gli stati dal rispettare gli obblighi di altri principi generali o previsti da altre convenzioni; al contrario, lo stesso Protocollo prevede espressamente che gli Stati Membri, durante le operazioni di controllo delle navi prive di bandiera, agiscano secondo il diritto internazionale e quello dei diritti umani;
- Gli accordi bilaterali tra Italia e Libia non hanno precedenza su obbligazioni previste dai Trattati multilaterali; per di più, il Trattato Italo-libico, l'Accordo ed il Protocollo non definiscono categorie o modalità di riammissione e sono prive di salvaguardie per le persone che hanno bisogno della protezione internazionale.

Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel procedimento *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* (Sentenza del 23 febbraio 2012, Ricorso n. 27765/09)

- **Background: Politica dei respingimenti**

(cd. «push-back policy»), adottato dal Governo italiano nel 2009,

inter alia basato su vari accordi di cooperazione tra il Governo libico e quello italiano

- **Ricorso** presentato da un gruppo di 24 somali ed eritrei

(partiti dalla Libia, su un barcone, diretti verso l'Italia, respinti intercettati nel maggio 2009 in alto mare da unità navali italiane e respinti verso la Libia)

HIRSI e altri c. ITALIA

I fatti

- Undici cittadini somali e tredici cittadini eritrei, fanno parte di un gruppo di circa duecento persone che ha lasciato la Libia a bordo di tre imbarcazioni allo scopo di raggiungere le coste italiane.
- Il 6 maggio 2009, quando le imbarcazioni si trovavano a trentacinque miglia marine a sud di Lampedusa furono avvicinate da tre navi della Guardia di finanza e della Guardia costiera italiana.
- Gli occupanti delle imbarcazioni intercettate furono trasferiti sulle navi militari italiane e ricondotti a Tripoli. I ricorrenti affermano che, durante il viaggio, le autorità italiane non li hanno informati della loro vera destinazione e non hanno compiuto alcuna procedura di identificazione.
- Una volta arrivati al porto di Tripoli, dopo dieci ore di navigazione, i migranti furono consegnati alle autorità libiche.

Sentenza “caso Hirsi” – Questioni preliminari

Giurisdizione

- *«La Corte nota che (...) i fatti si sono svolti interamente a bordo di navi delle forze armate italiane, il cui equipaggio era composto esclusivamente da militari nazionali.»*
- *«Ad avviso della Corte, (...) i ricorrenti si sono trovati sotto il controllo continuo ed esclusivo, tanto de jure quanto de facto, delle autorità italiane.»*
- *«Pertanto, i fatti all'origine delle violazioni dedotte rientrano nella **«giurisdizione» dell'Italia** ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione.»*

Sentenza “caso Hirsi” - ad art. 3

Rischio di trattamenti disumani e degradanti in Libia:

- *«Basandosi (...) sui doveri derivanti per gli Stati dall'articolo 3, la Corte ritiene che, trasferendo i ricorrenti verso la Libia, le autorità italiane li abbiano esposti con piena cognizione di causa a trattamenti contrari alla Convenzione.»*
- *«Pertanto, è opportuno (...) concludere che vi è stata **violazione dell'articolo 3** della Convenzione.»*

Sentenza “caso Hirsi” - ad art. 3

Rischio di essere rimpatriati dalla Libia:

- La Corte *«ricorda ancora una volta che erano le autorità italiane a doversi informare sul modo in cui le autorità libiche adempievano ai loro obblighi internazionali in materia di protezione dei rifugiati.»*
- *«Di conseguenza il trasferimento dei ricorrenti verso la Libia ha comportato anche una **violazione dell'articolo 3** della Convenzione in quanto li ha esposti al rischio di rimpatrio arbitrario.»*

Sentenza “caso Hirsi” – ad art. 4/Protocollo n. 4 (Divieto di espulsioni collettive)

- «La Corte non può che constatare che il trasferimento dei ricorrenti verso la Libia è stato eseguito in assenza di qualsiasi forma di esame della situazione individuale.»
- «Inoltre, la Corte osserva che il personale a bordo delle navi militari non aveva la formazione necessaria per condurre colloqui individuali e non era assistito da interpreti e consulenti giuridici.»
- «La Corte conclude che l'allontanamento dei ricorrenti ha avuto un carattere collettivo contrario all'articolo 4 del Protocollo n. 4.»
- «Pertanto, vi è stata **violazione di tale disposizione.**»

Sentenza “caso Hirsi” - ad art. 13

(Diritto ad un ricorso effettivo)

- La Corte «ribadisce quindi importanza di garantire alle persone interessate da una misura di allontanamento, misura le cui conseguenze sono potenzialmente irreversibili, il diritto di ottenere informazioni sufficienti per permettere loro di avere un accesso effettivo alle procedure e di sostenere i loro ricorsi.»
- «La Corte ritiene che i ricorrenti siano stati privati di ogni via di ricorso (...) e di ottenere un controllo attento e rigoroso delle loro richieste prima di dare esecuzione alla misura di allontanamento.»
- «La Corte conclude che vi è stata **violazione dell'articolo 13**» combinato con gli artt. 3 della Convenzione e 4 del Prot.n. 4

Sentenza “caso Hirsi” - ad art. 41 (Diritto ad un’equa compensazione)

- *«La Corte ritiene che i ricorrenti hanno dovuto provare un tale stato di disperazione che certo non può essere riparato soltanto dalla constatazione di violazione.»*
- *«Avuto riguardo della natura delle violazioni constatate nel caso di specie, ritiene equo accogliere la richiesta dei ricorrenti e **concedere a ciascuno di loro 15.000 euro a titolo di riparazione del danno morale.**»*

Sentenza “caso Hirsi” - Aspetto interessante (Responsabilità dello Stato)

- Ad avviso della Corte, *“al momento di allontanare i ricorrenti, le autorità italiane sapevano o **dovevano sapere** che questi, in quanto migranti irregolari, sarebbero stati esposti in Libia a trattamenti contrari alla Convenzione e non avrebbero potuto accedere ad alcuna forma di tutela in quel paese.»*
- *«Secondo la Corte, **spettava alle autorità nazionali (...)** informarsi sul trattamento al quale i ricorrenti sarebbero stati esposti dopo il respingimento.»*
- *«Il fatto che gli interessati abbiano omesso di chiedere espressamente asilo, tenuto conto delle circostanze del caso, **non dispensava l'Italia** dal rispettare gli obblighi derivanti dall'articolo 3.»*

Sentenza “caso Hirsi” – Altro aspetto interessante (Importanza dell’informazione)

- *«La Corte ha già affermato che la mancanza di informazioni costituisce un ostacolo maggiore all'accesso alle procedure d'asilo (M.S.S., (...) § 304).»*
- Con riferimento ai “*principi generali*” delle “*Regole per le operazioni alle frontiere marittime coordinate dall’Agenzia [FRONTEX]*” la Corte cita che *«alle persone intercettate o soccorse sono fornite informazioni adeguate affinché possano esprimere qualunque motivo induca loro a ritenere che lo sbarco nel luogo proposto violerebbe il principio di non-respingimento.»*

Raccomandazioni UNHCR alle Autorita' italiane

(Basate sulla sentenza nel caso Hirsi)

- Inserire **clausole di protezione** esplicite negli accordi di riammissione
- **Valutare in ogni singolo caso** le eventuali conseguenze di una qualsiasi misura di espulsione, respingimento o di altre forme di allontanamento
- **Fornire adeguate informazioni** sulla possibilità e sulle modalità di chiedere protezione internazionale
- Intensificare la **formazione** per il personale di frontiera e di immigrazione
- Garantire l'accesso ad un **rimedio effettivo** contro decisioni di respingimento, espulsione ecc.

Conclusioni

Sin dall'inizio degli attuali flussi migratori l'Italia ha avuto una politica migratoria che esprimeva chiaramente una preferenza per l'alta discrezionalità amministrativa nel trattamento degli stranieri, nel rifiuto di una politica attiva degli ingressi (rivendicata a parole ma negata nella pratica) e nel tentativo di ritardare il più possibile la stabilizzazione della popolazione straniera sul proprio territorio;



Conclusioni

Gli effetti di tale impostazione sono ormai noti: un elevato numero di ingressi irregolari o clandestini, il continuo ricrearsi di segmenti d'immigrazione irregolare occupata irregolarmente, forti perdite erariali per l'omissione contributiva e l'evasione fiscale, una perdita di controllo del territorio legata alle dimensioni dell'irregolarità all'assorbimento delle forze di polizia in attività pseudo-anagrafiche a scapito delle attività investigative, il mantenimento di centinaia di migliaia di immigrati regolari in condizioni precarie, una scarsa stabilità della popolazione straniera con tutte le difficoltà che questa provoca alla loro integrazione, un'assenza di una politica realistica per le seconde generazioni, nate e cresciute nel Paese

Conclusioni

Il fallimento della politica degli ingressi e l'assenza di dispositivi volti a stabilizzare ed integrare gli stranieri residenti, rappresentano le caratteristiche strutturali delle politiche migratorie italiane, e costituiscono ancora oggi i principali problemi della regolamentazione italiana dell'immigrazione



Questioni di fondo

- L'accresciuta importanza del tema nell'agenda politica
- Il rapporto tra retoriche e pratiche, tra politiche dichiarate e politiche in uso
- La governance dell'immigrazione: tema sempre più complesso, in cui gli Stati devono fare i conti con istanze sovranazionali, apparati burocratici, potere giudiziario, governi locali, attori delle società civili, paesi di origine, reti e associazioni dei migranti
- Necessità di un equilibrio tra istanze di difesa delle frontiere, interessi economici che promuovono l'apertura, obblighi internazionali di protezione dei rifugiati

Questioni di fondo

Nella pratica, i margini d'azione di uno stato democratico in campo migratorio sono invero molto più limitati:

- Limiti sotto il profilo economico
- Limiti sotto il profilo giuridico



Questioni di fondo

- Le politiche migratorie sono politiche nazionali che cercano di intervenire su fenomeni transnazionali. Una parte rilevante del processo che cercano di regolare è esterno ai confini della decisione, e molto spesso della stessa conoscenza del legislatore
- Tale processo, inoltre, è la composizione di un gran numero di movimenti individuali spesso indipendenti e molto diversi tra loro: introducendo una norma che mira a regolare un tipo di flusso, si finisce spesso per incidere su un altro, talvolta in modo del tutto inconsapevole.
- Non è quindi sorprendente che le politiche migratorie nei Paesi democratici registrino forti incoerenze, effetti inattesi, bruschi cambiamenti e lunghe fasi di inerzia