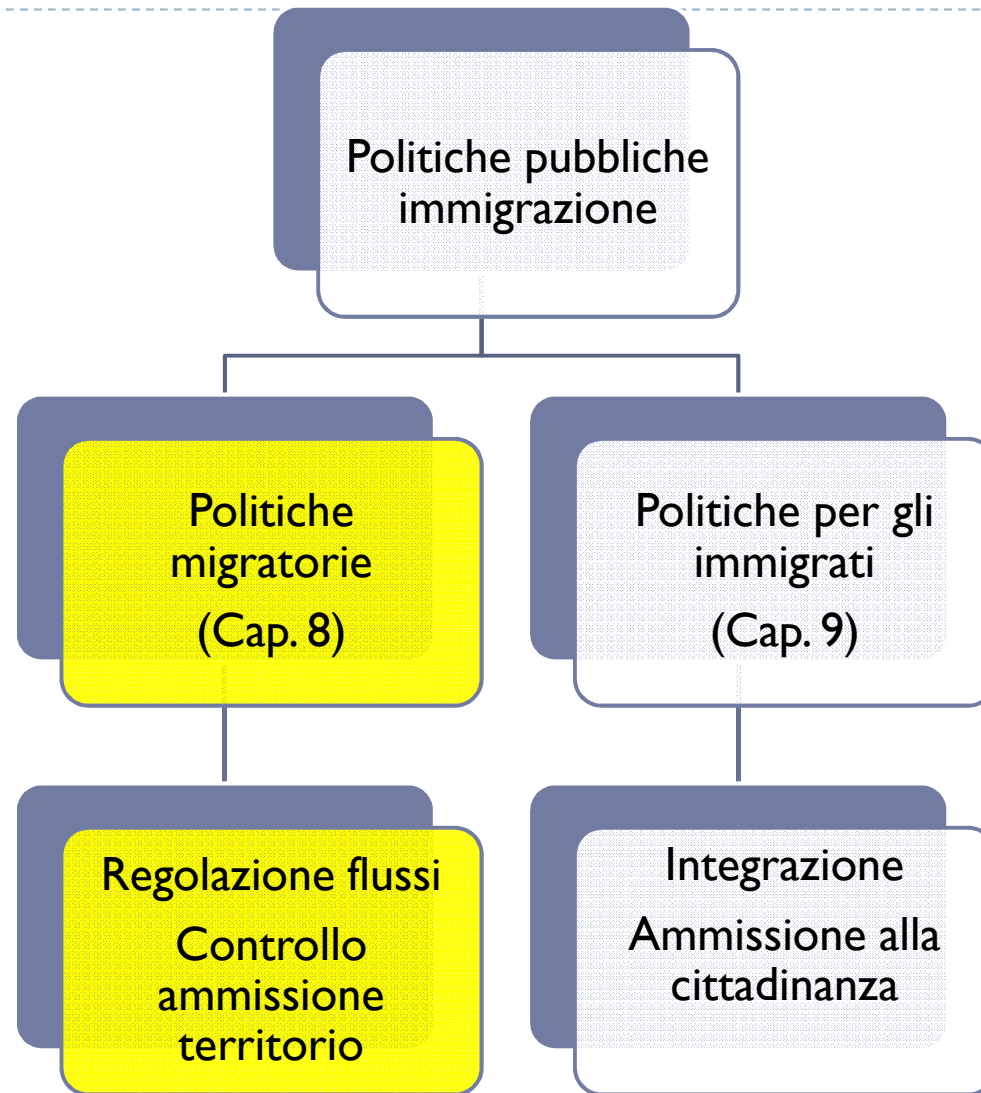




Dipartimento di Scienze dell'Uomo e della Società
Corso di Laurea in
"Servizio sociale e scienze criminologiche"
A.A. 2023-2024

Insegnamento:
"Sociologia delle migrazioni"

Prof.ssa Giada Cascino





MAURIZIO AMBROSINI

Sociologia delle migrazioni

Terza edizione

il Mulino Manuali

➤ Capitolo 8 – La regolazione dell'immigrazione

1. La priorità del controllo
2. Il ritorno dei confini
3. I modelli interpretativi delle politiche migratorie
4. Gli sforzi di chiusura delle frontiere e i loro limiti
5. L'evoluzione delle politiche di regolazione: tra restrizioni e spiragli
6. Mobilità globale contro ortodossia restrittiva: perché e come si regolarizzano gli immigrati
7. Le ragioni delle sanatorie e i loro limiti

Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

1. La priorità del **controllo**

- La questione della regolazione e del controllo delle migrazioni è diventata **negli ultimi anni un tema di grande rilievo nelle agende politiche dei governi.**
- [...] è assurda a un ruolo di primo piano in seguito alle restrizioni introdotte **a partire dagli anni Settanta** del secolo scorso. Il nuovo secolo, **dopo gli attentati del settembre 2001** negli Stati Uniti e quelli degli anni seguenti in diverse città europee, ha comportato un inasprimento dei controlli, in nome della sicurezza nazionale.
- Lo stesso concetto di «**confine**», tra l’altro, con quelli connessi di passaporto, visto, permesso di soggiorno, è relativamente recente e si è affermato compiutamente soltanto con la prima guerra mondiale
- **frontiere, autorizzazione al soggiorno, norme di espulsione**



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

1. La priorità del **controllo**

- **In passato ... proibizione dell’emigrazione**
 - **perdita di risorse**
 - Nel Novecento **cifra politica dei regimi totalitari**:
 - fascismo in Italia,
 - **repressione della libertà di movimento** dei cittadini attuata per decenni in Europa **dai paesi del blocco comunista**. Il muro di Berlino e la cosiddetta «cortina di ferro» (impedire l’espatrio di chi voleva uscire dal blocco sovietico)
- **Oggi ... nuovi muri per impedire l’ingresso di profughi e migranti.**
- «tutti i paesi verso i quali le persone vorrebbero andare restringono gli ingressi. Ciò significa che, alla fine dei conti, sono le politiche dei potenziali paesi riceventi che determinano se gli spostamenti possono avere luogo, e di che tipo saranno» [Zolberg, 1989, 406]



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

1. La priorità del **controllo**

- ▶ **La variazione nel tempo delle politiche di regolazione:** Hammar [1990], ha suddiviso la **storia delle migrazioni in Europa** in quattro periodi:
 - 1. dal 1830 - grandi migrazioni transoceaniche** - spostamenti internazionali poco controllati o comunque non richiedevano visti e permessi, il liberismo economico favoriva la mobilità della manodopera e l’Europa era terra di emigrazione verso altri continenti;
 - 2. 1914-45** - l’introduzione di sistemi di **regolazione e restrizione dei movimenti migratori**, legati non solo agli eventi bellici, ma anche alla depressione economica (domande protezionistiche nelle forze di lavoro nazionali);
 - 3. dal 1945**, dopo la seconda guerra mondiale, nuovamente la prevalenza di una **regolazione politica relativamente liberale**, motivata dai fabbisogni di manodopera per la ricostruzione e lo sviluppo economico;
 - 4. nei primi anni Settanta** - il blocco dell’immigrazione per lavoro, ripropone una **severa regolamentazione dell’immigrazione**, rafforzata nei decenni successivi.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

1. La priorità del **controllo**

- **Da risorsa economica a questione politica**
- **problema economico** - approvvigionamento di manodopera, attivabile o disattivabile in funzione degli interessi dei paesi riceventi.
- **questione politica** - ricongiungimenti familiari, l’arrivo di rifugiati politici e umanitari, la crescita di seconde generazioni, la trasformazione degli immigrati in minoranze etniche stabilmente insediate, hanno però allargato la portata del fenomeno
- **Dall’attività di regolazione** condotta dai paesi verso cui si dirigono i migranti cambiano i concetti che definiscono la rappresentazione e lo *status* legale degli immigrati: **costruzioni politiche e sociali**
- **Ad es., immigrato regolare o irregolare:** l’immigrazione irregolare, dunque, non è un dato obiettivo, bensì un effetto dell’incontro tra gli spostamenti delle persone attraverso le frontiere e le norme e procedure stabilite dai paesi riceventi, volte a circoscrivere e contingentare le possibilità di ingresso legale
- **Ingresso, soggiorno, autorizzazione al lavoro, natura dell’occupazione**
- **Passaggio da una condizione regolare a una condizione irregolare**



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

2. Il ritorno dei **confini**

- ▶ La regolazione politica delle migrazioni, dopo essere stata per parecchio tempo un argomento politico marginale, rappresenta oggi una **questione prioritaria e ad alta sensibilità**
- ▶ **In Europa**
 - ▶ il nuovo clima politico susseguente alla caduta della cosiddetta «cortina di ferro» che separava i paesi occidentali dal blocco comunista,
 - ▶ gli alti livelli di disoccupazione interna provocati dalla ristrutturazione delle economie negli ultimi decenni,
 - ▶ le trasformazioni e i timori provocati dal processo di unificazione economica e politica [Brochmann 1998].
 - ▶ Inoltre, i timori derivanti dagli attentati del terrorismo internazionale, soprattutto di matrice islamista.
- ▶ I governi hanno accentuato la sorveglianza sugli attraversamenti delle frontiere da parte di stranieri indesiderati, allo scopo di **recuperare legittimazione agli occhi dei cittadini-elettori.**



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

2. Il ritorno dei **confini**

- ▶ Il **livello nazionale** è la sede per definizione del controllo dei confini, di cui si distinguono **tre direzioni** [Guiraudon e Lahav 2000]:
 - ▶ **verso l’alto**, con l’accresciuto ricorso ad agenzie e organismi sovranazionali (come il sistema Frontex* nell’UE);
 - ▶ **verso il basso**, con la richiesta alle autorità locali di collaborare in vario modo all’attuazione di più stringenti politiche di controllo del territorio;
 - ▶ **verso l’esterno**, con il coinvolgimento di attori privati, come le compagnie aeree o i datori di lavoro, a cui viene richiesto sotto pena di sanzioni di verificare con scrupolo la validità dei documenti degli stranieri che accedono ai loro sportelli.
- ▶ +
- ▶ **extra-territorializzazione dei confini** [Lavenex 2006; Fitzgerald 2019], con la devoluzione di compiti di controllo dei transiti, e quindi della vigilanza delle frontiere, a paesi stranieri, di solito confinanti:
 - ▶ accordi dell’UE con Turchia, Niger e Libia per bloccare il passaggio di profughi in cerca di asilo,
 - ▶ pressione degli Stati Uniti nei confronti del Messico per fermare i flussi dall’America centrale.



https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_it

* **Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera**

aiuta i paesi dell'UE e Schengen a **gestire i confini esterni dell'UE** e a **contrastare la criminalità transfrontaliera**.

Cosa fa

- ▶ Frontex affianca i paesi dell'UE e Schengen in tutti gli aspetti relativi alla gestione delle frontiere, attraverso il sostegno sul campo e il contrasto alla criminalità transfrontaliera, la sorveglianza aerea e la raccolta di informazioni, coadiuvando le procedure di rimpatrio, individuando nuove tecnologie e molto altro.
- ▶ Con l'introduzione del corpo permanente, il primo servizio di contrasto in uniforme dell'Unione Europea, Frontex è diventata un vero e proprio braccio operativo dell'UE. Centinaia di agenti partecipano alle operazioni presso i confini esterni dell'Unione europea e non solo.
- ▶ Oggi Frontex garantisce la sicurezza e il buon funzionamento delle frontiere esterne dell'Unione, rappresentando anche la più grande agenzia dell'UE, nonché quella in più rapida crescita.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

3. I modelli interpretativi (**approcci**) delle politiche migratorie: **motivazioni e obiettivi delle politiche di controllo**

- **La classificazione degli approcci (sei) proposta da Meyers [2009]:**
 1. **Approccio marxista e neomarxista: esercito industriale di riserva** - i **fattori economici** e i processi politici determinano le politiche migratorie. Il capitalismo quindi, influenzando l’azione dei governi, richiama, ridimensiona o espelle gli immigrati in relazione agli andamenti economici.
 2. **Approccio dell’identità nazionale: fattori storici e culturali** - la **storia** peculiare di ciascun paese, la sua concezione della **cittadinanza** e della **nazionalità**, così come i dibattiti **sull’identità** della nazione e i conflitti sociali interni, plasmano le politiche migratorie, mentre un minor rilievo viene attribuito ai fattori esterni. Contano però anche i problemi di **coesione** della società, i timori di indebolimento dell’identità nazionale, a fronte della percezione di una crescente diversità culturale e religiosa.
 3. **Confronto tra lobby - centrato sulla società o sulla politica interna** - le scelte politiche sono il risultato di negoziazioni e compromessi **gruppi di interesse e partiti**. Le forze in competizione cercano di influenzare legislatori e amministrazioni affinché adottino determinate politiche. Per esempio, le forze che hanno interesse all’apertura dei confini (dal turismo, alla sanità, alle attività scientifiche e culturali) premono per un alleggerimento dei controlli, mentre gli apparati di sicurezza agiscono in senso opposto.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

3. I modelli interpretativi (**approcci, fondamenti teorici**) delle politiche migratorie: **motivazioni e obiettivi delle politiche di controllo**

- La classificazione degli approcci (sei) proposta da Meyers [2009]:
- 4. Gruppi di interesse e amministrazione statale – prospettiva istituzionale (lo Stato come attore)**, in cui si pone in rilievo il *ruolo dell’amministrazione*, intesa come apparato burocratico, nell’elaborazione delle politiche nei confronti di immigrati e rifugiati. Non manca chi sottolinea le divisioni interne all’apparato statale (lacune e contraddizioni nella regolazione degli accessi), in cui alcuni settori hanno spesso atteggiamenti più aperti di altri, anche in relazione agli interessi esterni con cui si rapportano
 - 5. Sicurezza nazionale e interdipendenza – approccio realistico** ed è tipico degli studi sulle relazioni internazionali. Vede lo Stato come attore principale e lo considera come un attore unitario e razionale, preoccupato prima di tutto della *sicurezza nazionale*. In questa prospettiva, viene privilegiato il fatto che i conflitti internazionali, inclusi quelli militari, hanno storicamente influito sulle politiche migratorie (*relazioni tra politica estera e migrazioni internazionali*). Es. il pericolo terrorista ha influenzato in senso restrittivo la regolazione degli ingressi.
 - 6. Globalizzazione - approccio liberale o neoliberale**. In contrasto con i realisti, ha una visione più ottimistica della *crescente interdipendenza internazionale* e dello sviluppo di istituzioni sovranazionali, che vede come veicoli per la *diffusione della democrazia e della cooperazione economica*. Dà inoltre rilievo ad attori non statali, come le organizzazioni internazionali e le imprese multinazionali, che entrano nell’arena delle relazioni intergovernative.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

3. I modelli interpretativi (**organizzazione dei controlli**) delle politiche migratorie: **motivazioni e obiettivi delle politiche di controllo**

- La classificazione proposta da Brochmann [1998]:

TAB. 8.1. Tipi di controllo delle migrazioni internazionali

	Controlli esterni	Controlli interni
Controlli espliciti	Controlli esterni espliciti (per es., visti d’ingresso)	Controlli interni espliciti (per es., controlli di polizia sulla regolarità dei titoli di soggiorno)
Controlli impliciti	Controlli esterni impliciti (per es., ridefinizione del concetto di rifugiato)	Controlli interni impliciti (per es., processi di chiusura sociale nei confronti degli stranieri)

Fonte: Elaborazione da Brochmann [1998].



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

4. Gli sforzi di chiusura delle frontiere e i loro **limiti**

- In Europa ... accento sulla **repressione dell’immigrazione irregolare**. Tuttavia, è evidente il contrasto tra fabbisogni dell’economia e chiusure di natura squisitamente politica
- Gli sforzi dei responsabili governativi si sono situati soprattutto nella direzione di una politica comune in materia di visti, nel tentativo di accrescere l’efficacia delle procedure di espulsione, nel coordinamento dei controlli di frontiera, nella repressione del traffico di persone e del favoreggiamento dell’ingresso illegale [*ibidem*, 93-94], mentre non ha ancora preso forma una politica comune in materia di ingressi per lavoro. In questa prospettiva, nel 2005 è stato varato il sistema **Frontex**, per coordinare la vigilanza sulle frontiere esterne dell’Unione.
- Ma alcuni fenomeni (ad es., immigrazione pendolare cammuffata da viaggio turistico) minacciano la visione canonica della «Fortezza Europa», sempre più arroccata e impermeabile all’ingresso di cittadini esterni (provenienti da paesi poveri).
- Le spinte all’apertura delle frontiere determinate dalle esigenze economiche finiscono in un modo o nell’altro per imporsi [Favell e Hansen, 2002] . L’importanza del mercato nella costruzione dell’unità europea comporterebbe come corollario uno scenario migratorio più liberale, espansivo e aperto.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

4. Gli sforzi di chiusura delle frontiere e i loro **limiti**

- In Europa ... accento sulla **repressione dell’immigrazione irregolare**. Tuttavia, è evidente il contrasto tra fabbisogni dell’economia e chiusure di natura squisitamente politica

- **Da un lato ...**
 - **Enfasi sui controlli esterni** (ingressi)
 - **Inasprimento dei controlli interni, soprattutto controlli sul mercato del lavoro** (la domanda di lavoro molto flessibile e a basso costo rappresenta come abbiamo visto una calamita per l’immigrazione non autorizzata.)

- **Da un altro lato ...**
 - Deregolazione del mercato del lavoro (snellimento di norme e regolamenti), *informalizzazione* dei rapporti di lavoro e tolleranza verso l’economia sommersa - ambiguità e contraddizioni riguardo alla volontà politica di combattere economia sommersa e lavoro nero.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

5. L’evoluzione delle politiche di regolazione: **tra restrizioni e spiragli**

- La difficoltà pratica a chiudere le porte all’immigrazione è confermata dal fatto che, **sia pure con reticenza e selettività, tutti i paesi europei ammettono:**
 - **qualche forma di immigrazione per lavoro** (autorizzazioni per lavoro stagionale, soprattutto in agricoltura e nell’industria turistica, più globalmente delle **migrazioni** oggi definite «circolari», oppure lavoratori ad alta qualificazione)
 - oltre ai **ricongiungimenti familiari**
 - e all’**accoglienza dei rifugiati** (restrizioni sul *diritto d’asilo* e sulla possibilità di ingresso per *ragioni umanitarie*, canale più utilizzato da quando si sono severamente ristrette le possibilità di immigrazione per lavoro; Responsabilizzazione dei paesi di transito e di primo ingresso, come avviene nell’UE con le Convenzioni di Dublino*: è lì che il rifugiato deve presentare domanda di asilo, e in caso di riconoscimento viene attribuito a questi paesi l’obbligo di accoglierlo.).



*L'evoluzione della Convenzione di Dublino

- ▶ 15 giugno 1990 Convenzione di Dublino
- ▶ Nel 2003, il Regolamento di Dublino II sostituì la convenzione
- ▶ Nel 2013, scaduto Dublino II, è stato firmato Dublino III
- ▶ Un ipotetico Dublino IV non ha però mai visto la luce
- ▶ Oggi: Il regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Patto migrazione e asilo) dovrebbe sostituire l'attuale regolamento Dublino con l'obiettivo di razionalizzare le norme e abbreviare i termini.

Il Regolamento di Dublino stabilisce “i **criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale** presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide”.

1. Il **primo criterio** indica come competente lo “Stato membro dove può meglio realizzarsi il ricongiungimento familiare”.
2. Il **secondo** “lo Stato membro che ha rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno o un visto di ingresso in corso di validità”
3. Il **terzo criterio** prevede la competenza dello "Stato membro la cui frontiera è stata varcata illegalmente dal richiedente". Si tratta del come criterio "del primo ingresso illegale". Questa si è rivelata negli anni la norma più applicata e ha messo sotto pressione i Paesi esposti ai confini esterni dell'Ue: Italia, Grecia, Cipro, Malta, Grecia



*L'evoluzione della Convenzione di Dublino

<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240408IPR20290/nuovo-patto-su-migrazione-e-asilo-via-libera-del-parlamento-europeo>

- ▶ **Nuovo Patto su migrazione e asilo: via libera del Parlamento europeo**
- ▶ Esame più rapido delle domande di asilo, anche alle frontiere UE, e rimpatri più efficaci
- ▶ Nuove norme per l'identificazione all'arrivo migliorata; controlli sanitari e di sicurezza obbligatori per le persone che entrano irregolarmente nell'UE
- ▶ Possibilità per i Paesi UE di scegliere se accogliere i richiedenti asilo, stanziare contributi finanziari o fornire sostegno operativo
- ▶ Meccanismo di risposta alle crisi e nuovo programma volontario per il reinsediamento dei rifugiati provenienti da paesi terzi



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

6. Mobilità globale contro ortodossia restrittiva: perché e come si regolarizzano gli immigrati

- Si manifesta periodicamente l’esigenza di varare provvedimenti volti a riavvicinare l’inquadramento istituzionale del fenomeno migratorio con la sua effettiva presenza sul territorio.
- **Due principali classi di dispositivi di sanatoria della condizione di soggiorno irregolare degli immigrati** [ICMPD- International Centre for Migration Policy Development 2009]:
 - ▶ i **programmi di regolarizzazione**, ossia specifiche **procedure a carattere straordinario**, valide per periodi di tempo limitati e mirate su **specifiche categorie** di stranieri in condizione irregolare (principalmente, i lavoratori);
 - ▶ i **meccanismi di regolarizzazione**, definiti residualmente come tutte le altre procedure attraverso cui gli Stati garantiscono uno status legale agli stranieri irregolarmente presenti sul territorio, di solito **sulla base di una permanenza prolungata sul territorio o di considerazioni umanitarie** (per richiedenti asilo respinti ma non deportabili, per ragioni di salute, legami familiari, ecc.), configurandosi di solito come **politiche più a lungo termine** [*ibidem*, 8-9]. **Senza scadenze fisse** e le **regolarizzazioni avvengono caso per caso**.



7. Le ragioni delle sanatorie e i loro limiti

(legalizzare il soggiorno di immigrati in precedenza perseguiti come irregolari)

1. La **convenienza economica nell'ambito del mercato del lavoro** (tolleranza nei confronti dell'economia sommersa): gli immigrati irregolari, come **risorsa per il sistema economico e sociale**; e secondo alcuni [per esempio Harris 2000; Carchedi, Mottura e Pugliese 2003], proprio la loro mancanza di diritti li rende radicalmente flessibili e quindi interessanti per il sistema economico
2. **Gli interessi di altri settori economici a operare con confini non troppo rigidi.** Oltre all'impiego diretto degli immigrati irregolari nel mercato del lavoro, va poi ricordato che la restrizione delle possibilità di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi può entrare in contrasto con altri interessi, come il **turismo, i viaggi d'affari che alimentano gli scambi commerciali, le attività culturali e sportive, l'internazionalizzazione delle università, i pellegrinaggi e altri ancora.**
- ▶ **3. L'attivismo delle reti migratorie:** l'arrivo e l'insediamento degli immigrati irregolari sono favoriti dall'azione di «teste di ponte» (congiunti già insediati e dal loro inserimento in una rete più o meno fitta e coesa di relazioni con altri connazionali).



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

7. Le ragioni delle sanatorie e i loro limiti

4. Il «vincolo liberale» - le prerogative statuali (controllare le frontiere nazionali e a definire le procedure per l’ammissione degli stranieri sul territorio) sono sempre temperate e limitate dai **diritti umani**, di cui gli individui beneficiano non in quanto cittadini, bensì come esseri umani. Es., sbarchi dal mare; servizi agli immigrati non autorizzati (cure sanitarie urgenti o istruzione per i figli)
5. **Costi economici di politiche repressive più efficienti** e della **difficoltà pratica di attuare procedimenti di espulsione** nei confronti di immigrati provenienti da paesi con i quali non sono stati siglati accordi per la riammissione degli espulsi: la conseguenza paradossale è che vengono fermati e trattenuti, per essere identificati e rimandati in patria, principalmente gli immigrati provenienti da paesi disposti a cooperare in materia di controllo delle migrazioni, e nella misura della disponibilità delle risorse economiche e logistiche (posti disponibili nei centri di permanenza temporanea, agenti delle forze dell’ordine da dedicare al settore, ecc.) che occorrono per attuare le procedure necessarie.
6. **Produzione istituzionale dell’illegalità**. Negare a un lavoratore immigrato il ricongiungimento familiare. Anche a livello legislativo, **norme più rigide** per il mantenimento dello status di immigrato regolare, per quanto riguarda tipicamente l’occupazione, favoriscono la **caduta o la ricaduta nella condizione di irregolare**.



Capitolo 8 – La regolazione dell’immigrazione

7. Le ragioni delle sanatorie e i loro limiti

- ▶ In maniera ricorrente, in molti paesi si è imposta l’esigenza di **sanatorie** per l’emersione degli immigrati irregolari ormai insediati. Nell’Unione Europea, 22 Stati su 27 vi hanno fatto ricorso nella decade 1998-2008, producendo da 5 a 6 milioni di regolarizzati.
- ▶ **Nel caso italiano**, le **sanatorie** hanno avuto **quattro caratteristiche**:
 - ▶ il carattere collettivo e di massa (vs caso per caso),
 - ▶ la ricorrenza periodica (7 in 26 anni, dal 1986 al 2012, una ogni 3 anni e mezzo circa),
 - ▶ le grandi dimensioni raggiunte,
 - ▶ gli elevati livelli di discrezionalità (funzionari) nel trattamento delle istanze.
- ▶ Negli ultimi anni la strada delle sanatorie è stata abbandonata, in Italia e nella maggior parte dei paesi dell’UE. I governi preferiscono la strada più discreta delle regolarizzazioni individuali, caso per caso. In Italia però questi dispositivi sono molto limitati.

