

Silvano Zanetti

BREVE STORIA DELL'IMMIGRAZIONE IN ITALIA (III parte)

Sintesi Accordo di Shengen

A differenza delle forze di centro-destra, contrarie per principio alla cessione dei diritti nazionali, che ne enfatizzarono gli aspetti di severità e rigore nel controllo delle frontiere esterne comuni, gli accordi di Schengen, spesso volutamente confusi con accordi di natura comunitaria, vennero presentati dalle forze di centro-sinistra principalmente come un mezzo per realizzare il principio della libera circolazione delle persone.

Le misure di carattere più restrittivo richieste come condizione per l'adesione all'area Schengen vennero presentate dalle forze di centro-sinistra alle organizzazioni pro-immigrazione come "sacrifici" necessari, come quelli per accedere all'area Euro, per poter "entrare in Europa".

Si può affermare che la classe politica italiana fu costretta ad andare a rimorchio della locomotiva franco-tedesca, e convinse l'opinione pubblica italiana sul fatto che quegli accordi permettevano all'Italia di "stare al passo dell'Europa".

D'altro canto, benché la Germania, in quegli anni, per la costosa unificazione avvenuta con successo della Germania Est, attraversasse un periodo di crisi, la sintonia con la Francia dimostrava che gli europei avrebbero dovuto imparare ad ascoltare le musiche suonate a Parigi e Berlino.

Completamente diverso fu il comportamento della classe politica britannica. Messe in un angolo le fumose motivazioni ideali della solidarietà universale, propria dei cattolici, e quella dell'internazionalismo proletario, essa aveva motivato l'adesione all'Unione Europea con il principio del reciproco vantaggio economico. Insensibile alle fluttuazioni emotive ed irrazionali dei media e di certi ambienti europeisti, non aveva preso neppure in considerazione l'adesione all'Euro, e neppure prenderà in considerazione l'accordo di Shengen. Fiera della sua capacità e dell'efficienza della Pubblica amministrazione e con un debito pubblico di gran lunga inferiore al 100% rispetto al PIL, poteva permettersi, con il supporto della opinione pubblica, di osservare con criticità tutte le iniziative franco-tedesche: i due Paesi che ormai avevano il controllo dell'Unione europea e condizionavano tutta la legislazione, se non a loro favore senz'altro mai contro i loro interessi presenti e futuri. Questo scetticismo e criticità dell'opinione pubblica inglese determinò il successo del referendum del 2016 che, anche con stretto margine, sancì la volontà degli Inglesi di uscire dall'UE.

Cronologia dell'Accordo di Shengen in Italia

Quando, il 14 giugno 1985, i rappresentanti di un gruppo di paesi membri della CE, Francia, Germania, Olanda, Belgio e Lussemburgo, decisero di firmare l'accordo di Schengen relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, gli obiettivi erano essenzialmente due:

a) Abolizione dei controlli sulle persone e sui veicoli di passaggio attraverso le frontiere comuni, abolizioni delle dogane.

b) la progressiva armonizzazione delle politiche nazionali dei visti; la convergenza delle legislazioni in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari, oltre al rafforzamento della cooperazione di polizia e dogana, all'ampliamento degli accordi in materia di prevenzione

della criminalità, estradizione e diritto di inseguimento e all'armonizzazione delle legislazioni in materia di traffico di stupefacenti, armi ed esplosivi.

L'Italia non era stata coinvolta in questo accordo perché la Francia riteneva il flusso di migranti che arrivavano oltralpe via Ventimiglia favorito dai visti facilmente concessi dall'Italia, mentre la Germania (invasa da profughi), era irritata dal fatto che l'Italia non avesse recepito le direttive ONU di diritto di asilo da concedere ai migranti per motivi politici o umanitari causa stato di belligeranza.

La polemica raggiunse il proprio apice tra il 1988 e il 1989, quando, nell'ambito di una vasta indagine conoscitiva sull'immigrazione e la condizione dello straniero condotta dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati italiana, emerse la radicalità della critica verso l'accordo di Schengen e, in particolare, verso le condizioni che i suoi Stati membri avevano posto all'adesione del Paese: recepimento di tutto quanto era già stato concordato; nessun rallentamento nei lavori in corso per la definizione di una convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; firma di un accordo di riammissione dei clandestini entrati in Francia dopo essere transitati sul territorio italiano; e, soprattutto, adeguamento della legislazione in materia di immigrazione e asilo a quelle di Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo, specialmente per ciò che riguardava l'imposizione dei visti ai cittadini provenienti da Turchia e paesi del Magreb; il rafforzamento delle misure di respingimento, espulsione e accompagnamento alla frontiera dei clandestini. L'opposizione a questo trattato era amplissima e solo la destra era favorevole.

Negli anni '90 il collasso dei regimi comunisti in Unione Sovietica e in Europa centro-orientale lasciava intravedere la possibilità di una nuova "invasione" dall'area ex-comunista. La generale tolleranza verso l'immigrazione che aveva retto nei primi venti anni di transizione dell'Italia da Paese di emigrazione a paese di immigrazione si incrinò, così come si incrinò la generalizzata contrarietà verso l'accordo di Schengen e la sua filosofia in materia di politiche migratorie. In questo contesto, la difesa dell'accordo di Schengen e della necessità per l'Italia di parteciparvi adottando una legislazione conseguente in materia di immigrazione divenne una bandiera per quei soggetti politici, sociali e culturali che, per una pluralità di ragioni spesso distinte, criticavano l'approccio aperturista sostenuto da Martelli.

I contrari all'Accordo di Schengen

Nel 1992/1993 durante il dibattito parlamentare le posizioni politiche erano così definite: contrari alla ratifica, oltre ai rappresentanti di un MSI-DN e della Lega furono i radicali del Gruppo Federalista Europeo, i parlamentari verdi, gli eletti del Movimento per la Democrazia-La Rete e, soprattutto, gli esponenti del Partito della Rifondazione Comunista (PRC). Accomunando in una comune visione critica il trattato di Maastricht e gli accordi di Schengen, in particolare, il senatore comunista Luigi Vinci arrivò ad affermare che *"con l'accordo di Schengen si passa ad un secondo tassello della unificazione dell'Europa occidentale. Con Maastricht –il primo tassello– si è avviata la realizzazione dell'Europa della Bundesbank tedesca; ora, con l'accordo di Schengen, si avvia la realizzazione dell'Europa delle polizie. Si passa da una Europa tedesca, quella di Maastricht, a una Europa prussiana, quella di Schengen."*

Lo stesso Partito Democratico della Sinistra (PDS), che pure decise di astenersi dopo aver tenuto ferma, per circa due anni, la linea di forte contrarietà agli accordi di Schengen inaugurata dal PCI (con questo accordo si passava dalla libera circolazione delle persone all'interno della UE

alla chiusura delle frontiere agli extracomunitari) fu più attento a sottolineare i gravi limiti degli accordi che a giustificare un mancato voto contrario che, in pratica, sembrava trovare le proprie ragioni solo nella speranza che la presenza italiana avrebbe potuto contribuire a cambiare la loro natura *“illiberale e poliziesca”*

Alla luce di queste posizioni non sorprende che, alla vigilia della definitiva entrata in vigore degli accordi di Schengen, l'Italia non avesse compiuto quei passi ritenuti necessari per la sua adesione. Conseguentemente, essa venne esclusa dal gruppo di paesi che, il 26 marzo 1995, formarono il primo nucleo dell'area Schengen: i cinque paesi promotori, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi, e Lussemburgo, più Spagna e Portogallo che, pure, avrebbero firmato gli accordi di Schengen due anni dopo l'Italia.

Il ritardo, peraltro, oltre ad avere ragioni politiche, aveva importanti ragioni tecniche. La difficoltà a inserirsi nel Sistema di Informazione Schengen, un sistema di banche dati integrate per raccogliere e scambiare informazioni tra i paesi dell'area Schengen su persone, oggetti o veicoli ricercati, costituiva, insieme all'assenza di una legge sul trattamento dei dati personali e, soprattutto, alla inaffidabilità del sistema italiano di controlli, respingimenti ed espulsioni, un formidabile ostacolo a un ingresso dell'Italia nell'area Schengen.

La legge Turco-Napolitano

La svolta definitiva avvenne solo in coincidenza con l'insediamento del governo presieduto da Romano Prodi, il 17 maggio 1996. Sostenuto da una coalizione di centro-sinistra, infatti, il governo Prodi assunse l'impegno prioritario di *“portare l'Italia in Europa”*, raggiungendo gli obiettivi di adempiere alle condizioni per l'ingresso italiano nell'euro-zona e per l'ingresso italiano nell'area Schengen.

Oltre alla creazione di un meccanismo di collegamento con il Sistema di Informazione Schengen e alla proposta, poi approvata, di una legge in materia di trattamento dei dati personali, in particolare, l'impegno del governo a garantire il rispetto delle condizioni per l'ingresso nell'area Schengen si tradusse nella proposta di una legge di riforma della politica migratoria italiana che portava le firme di due importanti esponenti del PDS, il ministro della Solidarietà Sociale, Livia Turco, e il ministro dell'Interno, Giorgio Napolitano.

Se, da una parte, gli uffici del Ministero della Solidarietà Sociale si concentrarono sulla parte relativa all'ampliamento dei diritti per gli immigrati regolari, gli uffici del Ministero dell'Interno lavorarono soprattutto sulla parte relativa al rafforzamento delle misure di controllo, respingimento ed espulsione, necessarie sia per rispondere alle accuse di lassismo verso i fenomeni di immigrazione irregolare e clandestina provenienti dalle forze di opposizione e da crescenti settori della stessa opinione pubblica, sia per corrispondere alle richieste di riforma della legislazione italiana sull'immigrazione avanzate dai governi dei paesi membri dell'area Schengen.

In primo luogo, essa permetteva di cercare, e trovare, un terreno comune tra le posizioni del governo e le sensibilità delle forze di centro-destra. Profondamente, e rumorosamente, contrarie agli obiettivi e alla stessa cultura politica che avevano animato la ministra Turco nel suo intento di ampliare i diritti sociali e, persino, civili e politici degli immigrati regolari. Gli esponenti dei partiti di opposizione erano invece fortemente favorevoli alla filosofia Schengen e, di conseguenza, ai

principali sforzi che il ministro Napolitano stava facendo per conformare a questa filosofia la legislazione italiana in materia di gestione dei flussi migratori.

In secondo luogo, l'esibito collegamento tra l'approvazione della legge e la necessità di accedere all'area europea di libera circolazione serviva a convincere i riottosi rappresentanti parlamentari del PRC e, in parte, dello stesso PDS, oltre ai soggetti dell'associazionismo e del sindacalismo di centro-sinistra più legati a una visione solidaristica nella gestione dei flussi di migranti extracomunitari.

In terzo luogo, infine, il riferimento agli accordi di Schengen e alla necessità per il paese di conformarsi alle sue richieste tornò utile per giustificare, se non per legittimare, le novità più controverse che la legge introduceva. In particolare, la previsione, per la prima volta nella storia italiana, dell'istituto del Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza per il trattenimento degli stranieri *“quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo”* venne costantemente presentata come una dolorosa necessità derivante dagli obblighi internazionali dell'Italia.

Tra il 19 novembre 1997 e il 19 febbraio 1998, con il voto favorevole di tutte le forze di maggioranza, il Parlamento italiano approvò la cosiddetta legge Turco-Napolitano con la quale la politica immigratoria italiana veniva avvicinata in maniera significativa alle politiche immigratorie di Berlino, Parigi e, di conseguenza, Schengen. Soprattutto attraverso gli articoli riguardanti il rafforzamento delle misure di controllo delle frontiere, l'irrigidimento dei meccanismi di respingimento e di espulsione e l'istituzione dei centri di permanenza temporanea e assistenza, infatti, la legge fece proprie tutte quelle misure richieste da Francia e, più ancora, Germania per il definitivo ingresso italiano nell'area Schengen, definitivamente compiutosi tra il 26 ottobre 1997, con l'abolizione delle frontiere aeroportuali, e il 1° aprile 1998, con l'abolizione delle frontiere marittime e terrestri.

Si concludeva, così, un intenso processo di europeizzazione della politica immigratoria italiana che aveva visto il Paese, e la sua classe dirigente, inseguire le iniziative dell'Europa a trazione franco-tedesca, convincere l'opinione pubblica sulla necessità di non restare esclusi per una chimera dal Bene – Comune l'Europa, che non era mai esistita e che parlava francese e tedesco.

