ISTITUTO
DI DIRITTO,
POLITICA E
SVILUPPO

Sant'Anna
Scuola Universitaria Superiore Pisa

MARS
Migration, Asylum and Rights of Minors

Opening lecture

Il diritto dell'immigrazione e la protezione internazionale nell'Unione europea e nell'ordinamento nazionale.

Competenze, normative e politiche.

7 novembre 2019

Francesca Biondi Dal Monte

Indice

Gli obiettivi della clinica legale

1. Alcune chiavi di lettura

2. Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

3. Le competenze in tema di immigrazione e asilo tra UE e Stati nazionali

4. La condizione giuridica dello straniero nell'ordinamento nazionale

5. Diritti e politiche in tema di immigrazione e asilo

Gli obiettivi della clinica legale

CLINICA DEL DIRITTO (*)

1. — « Il medico pratico si istituisce in primo tempo con l'anatomia e l' istologia normale, passa poi alla fisiologia, indi all'anatomia patologica e alla patologia generale.... Finalmente giunge al contatto di quel reale, il cui possesso è la meta ultima della sua cultura, il coronamento dell'edificio: il malato, la clinica » (G. Viola, *Scienze cliniche*, in *Enciclopedia italiana*, vol. X, pag. 607).

Non so se sarebbe possibile tentare un paragone tra la partizione delle cosidette *materie* d' insegnamento nella medicina e nella giurisprudenza ; ma una verità è certa : che, a differenza dal futuro medico, il futuro giurista, finchè rimane nell' università, « al contatto di quel reale, il cui possesso è la meta ultima della sua cultura », non arriva mai.

Domando : è questa un inferiorità dell' insegnamento della giurisprudenza in confronto con quello della medicina? E se è tale, c'è modo di porvi rimedio ?

Gli obiettivi della clinica legale

2. — Inferiorità, sì. Bisognerebbe per dubitarne, poter credere che solo i medici e non i giuristi abbiano da fare col *reale* o, meglio, col *concreto*. C'è bisogno di combattere questo errore? Tanto noi quanto loro operiamo sull'uomo; varia il punto di vista chè essi lo considerano in sè, come *individuo* e perciò come *tutto*, e noi in relazione con gli altri uomini, come *cittadino* e così come *parte*; ma la materia è sempre una: la divina umanità. Il giurista pratico, che ha almeno tre incarnazioni: legislatore, giudice e avvocato, taglia, come il medico, sulla carne viva; così anche quando, anzichè di *me* o di *te* si tratta del *mio* o del *tuo*, poichè, a questo mondo, non v'è un coltello per separare l'*essere* dall'*avere*. Cosa si direbbe dunque di un dottore in medicina, al quale non abbiano fatto mai vedere un malato?

Eppure noi continuiamo a vivere in questo assurdo, quanto alla giurisprudenza. Se non ci hanno provveduto da sè, i nostri discenti diventano dottori, *senza aver mai veduto* un caso vivo del diritto. Noi insegnamo a loro certamente qualcosa che somiglia alla fisiolo-

Avv. Francesco Carnelutti
professore ordinario della Università di Padova

Gli obiettivi della clinica legale

- **Riscoperta del diritto come scienza pratica**
- **Sapere e saper fare**
- **Teoria e pratica**
- **Diritto e realtà**
- **Casi «vivi, reali e in carne e ossa»**

Esempio di «Pratica riflessiva» - capacità di riconoscere il proprio rapporto epistemico con la realtà, il proprio modo di conoscere e interpretare i fatti, gli schemi di riferimento, le assunzioni tacite utilizzate nella selezione e nell'attribuzione del significato alle cose e agli eventi (M. Barbera, 2018)

Alcune chiavi di lettura

- «Rifugiati» e «migranti» / «migrazioni forzate» e «migrazioni economiche»
- La difficoltà di una ricostruzione unitaria della condizione giuridica dello straniero – «Frammentazione»
- La «costruzione legislativa» delle condizioni di regolarità/irregolarità
- Politiche migratorie e sistema degli ingressi
- Protezione internazionale e status riconducibili a tale protezione
- Forme di protezione nazionale

Alcune chiavi di lettura

La funzione specchio dell'immigrazione

«Abitualmente si parla di "funzione specchio" dell'immigrazione, cioè dell'occasione privilegiata che essa costituisce per rendere patente ciò che è latente nella costituzione e nel funzionamento di un ordine sociale, per smascherare ciò che è mascherato, per rivelare ciò che si ha interesse a ignorare e lasciare in uno stato di "innocenza" o ignoranza sociale, per portare alla luce o ingrandire (ecco l'effetto specchio) ciò che abitualmente è nascosto nell'inconscio sociale ed è perciò votato a rimanere nell'ombra, allo stato di segreto o non pensato sociale»

A. SAYAD, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul "pensiero di stato"*, in *Aut Aut*, 1996, n. 275

Alcune chiavi di lettura

Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione,
Donatella Di Cesare, 2017

L'attualità del male. La Libia dei Lager è verità processuale,
a cura di Maurizio Veglio, 2019

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Quadro complesso

La condizione giuridica dello straniero deve essere ricostruita alla luce del diritto dell'Unione europea, del diritto internazionale e della normativa nazionale e regionale

Art. 10 Cost. – riferimento al diritto internazionale

Art. 11 Cost.

Art. 117, primo comma, Cost. } Unione europea

Art. 114 e ss. Cost. → Stato e autonomie regionali e locali

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Diritto internazionale

Si vedano ad esempio le convenzioni stipulate nell'ambito dell'ILO - International Labour Organisation

Labour migration

C 97 - Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97). Entry into force: 22 Jan 1952

C 143 - Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers). Entry into force: 9 Dec 1978

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Consiglio d'Europa

- 47 Stati membri

Convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. ad es. art. 8 CEDU in tema di unità familiare, art. 14 CEDU in tema di non discriminazione nel godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione)

Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte di Straburgo).

Possibilità di ricorso individuale.

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Art. 3 CEDU - Divieto di tortura

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

Art. 5 CEDU - Diritto alla libertà ed alla sicurezza.

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, salvo che nei casi seguenti e nei modi prescritti dalla legge…

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Art. 8 CEDU

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Art. 14 CEDU

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

Art. 4 Prot. n. 4 CEDU - Divieto di espulsioni collettive di stranieri

Le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Il diritto dell'immigrazione nell'ordinamento complesso

Altre convenzioni di rilievo:

- Convenzione ONU sui diritti del fanciullo

- Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità

- Carta sociale europea

- Patto internazionale sui diritti civili e politici

- Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali

… Eccetera

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Le competenze dell'UE

Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore in data 1 dicembre 2009) - CAPO 2: POLITICHE RELATIVE AI CONTROLLI ALLE FRONTIERE, ALL'ASILO E ALL'IMMIGRAZIONE

Politica di asilo

Base giuridica:

- Articolo 67, paragrafo 2, e articoli 78 e 80 del TFUE.
- Articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Politica di immigrazione

Base giuridica

- Articoli 79 e 80 del TFUE.

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Art. 77 TFUE

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti:

a) la politica comune dei **visti** e di **altri titoli di soggiorno di breve durata**;

b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne;

c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo;

d) qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne;

e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Art. 78 TFUE

1. L'Unione 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. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Misure specifiche

Le competenze tra UE e Stati nazionali

a) uno **status uniforme in materia di asilo** a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;

b) uno **status uniforme in materia di protezione sussidiaria** per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;

c) un **sistema comune volto alla protezione temporanea** degli sfollati in caso di afflusso massiccio;

d) **procedure comuni** per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;

e) **criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente** per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;

f) norme concernenti le **condizioni di accoglienza** dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;

g) il **partenariato e la cooperazione con paesi terzi** per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Le competenze tra UE e Stati nazionali

3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una **situazione di emergenza** caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

Il 9 settembre 2015, la Commissione ha presentato, sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, una proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia, della Grecia e dell'Ungheria [COM(2015) 451].

Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Art. 79 TFUE

1. L'Unione sviluppa una **politica comune dell'immigrazione** intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;

b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;

c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare;

d) lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori.

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Alla luce delle competenze fissate dai trattati, l'Unione ha adottato alcune direttive, tra cui si richiama a titolo esemplificativo:

- **direttiva 2003/109/CE**, del 25 novembre 2003, «relativa ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo»,
- **direttiva 2011/98/UE**, «relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro».

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Specifiche normative europee hanno poi disciplinato particolari *status*, tra cui quelli di:

- **Lavoratore** (regolamento (CE) n. 859/2003 e sicurezza sociale)
- **Familiare di cittadino europeo** (direttiva 2004/38/CE) e ricongiungimento familiare (direttiva 2004/86/CE)
- **Richiedente/titolare di protezione internazionale** (direttive 2003/9/CE, 2004/83/CE e 2005/85/CE, poi sostituite dalle direttive 2013/33/UE, 2011/95/UE, 2013/32/UE; Regolamento (UE) n. 604/2013)
- **Procedure di rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi** (direttiva 2008/115/CE)

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Articolo 80 TFUE

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal **principio di solidarietà** e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario.

Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Le competenze tra UE e Stati nazionali

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione (art. 15, § 3).

Ogni individuo che risiede o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali (art. 34, § 2)

Divieto di discriminazione (art. 21), distinto da quello di eguaglianza giuridica (art. 20)

Articolo 18 - Diritto di asilo

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 trattato che istituisce la Comunità europea.

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Costituzione italiana

Art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce **i diritti inviolabili dell'uomo**, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Art. 3

Tutti i cittadini hanno **pari dignità sociale** e sono **eguali davanti alla legge**, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica **rimuovere gli ostacoli** di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

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 stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Art. 35

La Repubblica **tutela il lavoro** in tutte le sue forme ed applicazioni.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce **la libertà di emigrazione**, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Principi di riferimento:

- Lettura sistematica degli artt. 2, 3 e 10 Cost. (Corte cost. sent. **120/1967**)

- La Corte costituzionale ha chiarito che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla persona: «i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (Corte cost. sent. n. **105/2001**)

Ma quali diritti spettano a tutti e quali possono variare in ragione della condizione giuridica?

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Possono essere fatte delle distinzioni?

- Diversità nella titolarità dei diritti e nel *quantum* di diritto riconoscibile agli stranieri

- Corte cost. sentenza **252/2001:** «il "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso».

La condizione giuridica dello straniero in Italia

La distinzione “verticale” indicata dalla Corte opera evidentemente in funzione limitatrice di quella “orizzontale”, in quanto il risultato finale deve essere considerato quale **somma dei due criteri**.

Pertanto agli stranieri devono essere riconosciuti **tutti i diritti inviolabili almeno nel loro nucleo fondamentale** - salvo quelli che connotano lo *status civitatis* - mentre non è precluso al legislatore di distinguere, anche in relazione ad un diritto inviolabile, tra *quantum* di tutela sia riconoscibile a tutti, quanto ai soli stranieri regolarmente presenti sul territorio e quanto ai soli cittadini.

- **Le distinzioni devono essere coerenti con l’art. 3 Cost.**

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Corte cost. **sent. 432/2005** «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari [possono risultare] necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie», tuttavia al legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»

(Il caso riguarda una legge regionale che richiedeva il requisito della **cittadinanza** quale presupposto per le persone con disabilità per l'accesso ad un servizio di trasporto gratuito)

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Tra le sentenze più recenti:

Corte cost. **sent. 107/2018** «La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa»

(Il caso riguarda una legge regionale che ha introdotto come titolo di precedenza per l'ammissione agli asili nido la residenza protratta ovvero l'esercizio di attività lavorativa per 15 anni dei genitori sul territorio regionale).

La condizione giuridica dello straniero in Italia

La riforma costituzionale del 2001: art. 117, comma 2, lett. a) e b);

Lo Stato ha **legislazione esclusiva** nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; **diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea**;

b) **immigrazione**.

Dunque le Regioni non hanno competenze in relazione ai migranti?

La condizione giuridica dello straniero in Italia

Contenzioso Stato/Regioni sull'interpretazione del titolo V Cost., sorto a seguito dell'approvazione di nuove leggi regionali in tema di integrazione sociale degli immigrati

La giurisprudenza della Corte costituzionale

Alcuni riferimenti:
Sentenza 22.7.2005, n. 300
Sentenza 14.4.2006, n. 156,
Sentenze 22.7.2010, n. 269,
Sentenza 22.10.2010, n. 299
Sentenza 25.5.2011, n. 61

La condizione giuridica dello straniero in Italia

La Corte costituzionale ha chiarito l'ambito di intervento statale, circoscrivendolo alla «programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale», inclusi tutti gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale.

Tuttavia l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale (c.d. politiche di immigrazione), **ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione (c.d. politiche per l'immigrazione), materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma concorrente o residuale**

Diritti e politiche in tema di immigrazione e asilo

- Politiche migratorie - Politiche di immigrazione
- Ingresso e soggiorno sul territorio – Integrazione
- Politiche di «accoglienza» dei richiedenti asilo

Diritti e politiche in tema di immigrazione e asilo

Lenta evoluzione della normativa italiana in materia di immigrazione

- Prima normative dedicate al lavoro: legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”

- Legge 39/1990 (c.d. Legge Martelli)

- Legge 40/1998,poi confluita nel d.lgs. 286/1998 (**T.U. immigrazione**)

Il T.U. è stato oggetto di numerose modifiche: normativa stratificata nel tempo (riforme talvolta incoerenti, recepimento delle direttive UE)

Diritti e politiche in tema di immigrazione e asilo

- **Legge Bossi – Fini** (30.7.2002, n. 189) – caratteri principali della modifica

- Numerosi **interventi "correttivi"** della Corte costituzionale

- Diminuzione dei canali di ingresso regolare sul territorio che hanno portato a **regolarizzazioni / sanatorie periodiche**

Diritti e politiche in tema di immigrazione e asilo

Precisazione terminologica: stranieri irregolari, clandestini, illegali – il linguaggio che discrimina.

Bilanciamento tra le ragioni della solidarietà umana e il controllo delle frontiere (Corte cost. sent. **353/1997**)

"*interesse dello Stato al controllo e alla gestione dei flussi migratori […] e che risulta, altresì, offendibile dalle condotte di ingresso e trattenimento illegale dello straniero*". Legittimità costituzionale del reato di ingresso e soggiorno illegale sul territorio nazionale (Corte cost. sent. **250/2010**)

Diritti e politiche in tema di immigrazione e asilo

La legislazione più recente, soprattutto a partire dal 2008, a seguito dell'adozione dei cosiddetti ***Pacchetti sicurezza*** (tra le principali misure si segnalano: il d.l. 92/2008, convertito dalla l. 125/2008; la l. 94/2009; il d.l. 89/2011, convertito dalla legge 129/2011), sembra accentuare, più che la distinzione tra:

cittadino e straniero

quella tra *stranieri "regolari" e stranieri "irregolari"*